



ปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่
ชำระราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดย

นางสาวพูลสุข ทองน่วม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่
ชำระค่าการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดย

นางสาวพูลสุข ทองน่วม



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



JURISDICTIONAL PROBLEMS IN RECLAMATION CASES
INVOLVING MONEY OBTAINED ILLEGALLY BY
GOVERNMENT OFFICER

BY

MISS PHOONSUK THONGNUAM



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวพูลสุข ทองน่วม


เรื่อง

ปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่
ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

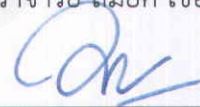
เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ชื่อผู้เขียน	นางสาวพุลสุข ทองน่วม
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลว่ากรณีพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม จากการศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พบว่ามีทั้งกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีพิพาทดังกล่าว

จากการศึกษาสภาพปัญหาและกระบวนการในการเรียกคืนเงินจากข้าราชการในชั้นฝ่ายปกครอง พบว่าเนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับจากทางราชการไปโดยไม่มีสิทธิ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาเหตุผลในการบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้น มีข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐเพื่อให้เอกชนสามารถฟ้องรัฐให้รับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เห็นว่า คดีพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่าเนื่องจากคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือ

การใช้อำนาจทางปกครอง จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้เกิดปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าว รวมถึงปัญหาความรับผิดชอบของข้าราชการว่ามีหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ เพียงใด

ผู้เขียนได้เสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นควรมีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่มีสิทธิ โดยเสนอให้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ และให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงินหรือทรัพย์สินในกรณีดังกล่าวได้ ซึ่งจะส่งผลให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคำสั่งต่อศาลปกครองได้ เพื่อให้ศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในการเรียกคืนเงินจากข้าราชการได้

คำสำคัญ: ลาภมิควรได้ทางปกครอง, คำสั่งเรียกเงินคืนจากข้าราชการ, คดีปกครอง

Thesis Title	JURISDICTIONAL PROBLEMS IN RECLAMATION CASES INVOLVING MONEY OBTAINED ILLEGALLY BY GOVERNMENT OFFICER
Author	Miss Phoonsuk Thongnuam
Degree	Master of Laws
Department/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Associate Professor Worachet Pakeerut, Ph.D.
Academic Years	2015

ABSTRACT

The objective of this thesis is to study issues relating to the jurisdiction of the Court in cases to reclaim the money that the government officer obtained illegally. The question about the court jurisdiction has been raised whether the administrative Court or the Court of justice is competent over such dispute. After studying the precedent of decision of the Supreme Administrative Court in relation to the reclaiming of the money that the government officer obtained illegally, the Supreme Administrative Court has both precedents which is in the administrative jurisdiction and is not in its jurisdiction. In addition, the precedent of the Arbitration Committee for the power and duty of the Court decision and the Council State decision has also been studied.

After studying the issues and the process of reclaiming of property from government officer, there is no provision of law allowing the public authorities to issue an order to government officer to return the property illegally received. The opinion of the Supreme Administrative Court, the dispute over the reclaiming of the money illegally received from the government officer is a dispute under (3) of the first paragraph of section 9 of the Act on establishment of Administrative Courts and administrative court procedure, B.E. 2542. The intention of (3) of the first

paragraph of Section 9 of such act concerns the liability of the state. The private sector can ask for state liability. On the contrary, the reason in the decision of the Supreme Administrative Court, which is not a dispute under the jurisdiction of the Administrative Court because it is neither an administrative order nor an administrative act. Then, there is no dispute within the jurisdiction of the Administrative Court. According to the reasons mentioned above, it causes problems of jurisdiction, including the question of responsibility of government officer.

To resolve this problem, the author suggests that it should establish a legal provision allowing public authorities to reclaim the money illegally received from government officer by amending the law on compensation, benefits and welfare of administrative officer and amending section 51 of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539, in case of revocation of the administrative order related to money or property or separable benefits with a retroactive effect. The public authorities can issued the administrative order to reclaim the money, then, government officer who receive the administrative order may take a legal action before the Administrative Court and the Administrative Court can review such order issued by the public authorities.

Keywords: unjustified enrichment in public law, reclaiming money order from the government officer, administrative cases considerations

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่ได้ให้ความเมตตา โดยกรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำและเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้เขียนเกี่ยวกับ เนื้อหา ทฤษฎี แนวคิด และวิธีการศึกษาวิจัย รวมทั้งการเขียนวิทยานิพนธ์ ส่งผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยดี ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อันประกอบด้วย รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และอาจารย์ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำอันเป็น ประโยชน์ยิ่ง เพื่อปรับปรุงให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณครุบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ให้วิชาความรู้แก่ผู้เขียน โดยเฉพาะความรู้ทางด้านกฎหมาย รวมทั้งความรู้ด้านภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อันเป็นพื้นฐาน ของการทำวิทยานิพนธ์นี้

ขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ณ สำนักงานศาลปกครอง และเพื่อนร่วม ชั้นเรียน นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน รหัส 55 ที่คอยให้กำลังใจซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะน้อง ๆ ที่เป็นทั้งเพื่อนร่วมงานและเพื่อนร่วมชั้นเรียนซึ่งให้ความช่วยเหลือในเรื่องการเรียน พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ และพี่ชาย ที่ได้ให้ความรัก ความห่วงใย และให้กำลังใจแก่ผู้เขียน รวมถึงได้สละกำลังทรัพย์อุปการะเลี้ยงดูและสนับสนุนการศึกษาของผู้เขียน โดยตลอดมา หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวพลสุข ทองน่วม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
บทนำ	1
บทที่ 1 การเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในชั้นฝ่ายปกครอง	5
1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น	5
1.2 สภาพปัญหาการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในชั้นฝ่ายปกครอง	10
1.3 กระบวนการในการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในชั้นฝ่ายปกครอง	11
1.3.1 กระบวนการในการเรียกคืนเงินในชั้นฝ่ายปกครอง	11
1.3.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์	15
บทที่ 2 เขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการ ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	21
2.1 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนจัดตั้งศาลปกครอง	21
2.1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น	21
2.1.2 หลักเกณฑ์ในการเรียกทรัพย์สินคืนตามหลักกฎหมาย	22

	(7)
2.1.2.1 ข้อความทั่วไป	22
2.1.2.2 ผลการเรียกทรัพย์สินคืนตามหลักกฎหมายได้	25
2.1.2.3 ข้อพิจารณาผลของการคืนในส่วนที่นอกเหนือจากการคืนเงิน และทรัพย์สินอื่น	27
2.1.2.4 ข้อยกเว้นกรณีที่ไม่สามารถเรียกทรัพย์สินคืนตามหลักกฎหมายได้	30
2.1.2.5 อายุความกับการเรียกทรัพย์สินคืน	33
2.1.3 แนวคำพิพากษาของศาลฎีกา	33
2.2 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังจัดตั้งศาลปกครอง	37
2.2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น	37
2.2.2 การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ	39
2.2.3 เขตอำนาจของศาลปกครองไทย	39
2.2.4 เหตุผลในการร่างมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	45
บทที่ 3 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในประเทศไทย	50
3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น	50
3.2 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	52
3.2.1 กรณีข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง	53
3.2.2 กรณีข้อพิพาทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง	60
3.3 กรณีที่ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	67
3.3.1 กรณีข้อพิพาทอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	67
3.3.2 กรณีข้อพิพาทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง	70
3.4 บทสรุป	74

	(8)
บทที่ 4 ปัญหาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการ ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	79
4.1 ปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี	79
4.2 ปัญหาสถานะของหนังสือเรียกคืนเงินจากข้าราชการ	87
4.3 ปัญหาความรับผิดชอบของข้าราชการที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ	91
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	96
5.1 บทสรุป	96
5.2 ข้อเสนอแนะ	99
บรรณานุกรม	101
ภาคผนวก	104
ประวัติผู้เขียน	123

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ซึ่งมีการแบ่งแยกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ออกจากศาลยุติธรรม เมื่อเกิดกรณีพิพาทจำต้องวินิจฉัยก่อนว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นนิติสัมพันธ์ ภายใต้กฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ซึ่งจะส่งผลต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนยังได้รับการพัฒนาไม่มากนัก และอาจยังไม่แพร่หลายต่อบุคคลทั่วไป จึงย่อมทำให้เกิดความสับสนว่ากรณีพิพาทใดบ้างที่อยู่ใน เขตอำนาจศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมต่าง ๆ และการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน หรือการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย ทำให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สิน หรือประโยชน์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เช่น การจ่ายเงินเดือน สวัสดิการหรือ สิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการเพื่อตอบแทนการทำงาน หรือการอนุมัติเงินทุนการศึกษาให้แก่บุคคล เป็นต้น ถ้าในภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รับเงินนั้นไม่มีสิทธิที่จะรับไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงทำให้เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ¹

ในปัจจุบัน คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกินสิทธิหรือไม่มีสิทธิ ได้มีการนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองบังคับให้ข้าราชการคืนเงิน หรือกรณีที่ข้าราชการผู้ฟ้องโต้แย้งการเรียกคืนเงินดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองโดยให้เหตุผลที่แตกต่าง กันออกไป ถึงแม้ว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีจะไม่แตกต่างกันก็ตาม ตัวอย่างเช่น การที่หน่วยงานทางปกครองในฐานะผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้ข้าราชการคืนเงินเดือนที่รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากมีคำสั่งไล่ออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง โดยเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบ

¹ สุริยา เพิ่มบุญ, “การเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 2-3.

ด้วยกฎหมายอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ในกรณีบางคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเนื่องจากคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่เรียกให้ข้าราชการคืนเงินมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง ในทางกลับกันข้าราชการผู้ที่ได้รับคำสั่งเรียกคืนเงินก็นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งเกี่ยวกับหนังสือเรียกคืนเงินของหน่วยงานทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือเรียกคืนเงินไม่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่มีคำวินิจฉัยในอีกแนวทางหนึ่งเห็นว่า หนังสือเรียกคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ แม้จะเป็นหนังสือทวงถามให้คืนเงิน แต่เมื่อพิจารณาเจตนาที่แท้จริงของหน่วยงานทางปกครองที่ต้องการให้หนังสือดังกล่าวเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปแล้ว หนังสือทวงถามดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยายกรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นทำให้ขาดความชัดเจนและนำมาสู่ปัญหาว่าหน่วยงานทางปกครองจะดำเนินการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิอย่างไร หนังสือของหน่วยงานทางปกครองในส่วนที่แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิมีสถานะอย่างไร และหน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ได้เงินดังกล่าวคืน จะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ และหากต้องยื่นฟ้องคดีพิพาทดังกล่าวต่อศาลจะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลใด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อทราบและเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาในการฟ้องคดีเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2 เพื่อทราบและเข้าใจเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ และการนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้มาใช้บังคับโดยอนุโลมเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ รวมถึงความรับผิดของข้าราชการในกรณีดังกล่าว

2.3 เพื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมถึงการให้เหตุผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาเฉพาะปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศึกษาถึงสภาพปัญหาในการเรียกคืนเงินและกระบวนการในการเรียกคืนเงินในชั้นฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึงเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองและภายหลังที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง รวมถึงกฎหมายที่นำมาใช้ในกรณีพิพาทดังกล่าว ซึ่งการเรียกคืนเงินจากข้าราชการจะศึกษาในส่วนของหน่วยงานของรัฐเป็นคู่กรณี ทั้งเป็นผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี โดยศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทในการเรียกคืนเงินอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองและปฏิบัติทางปกครองเท่านั้น โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศไทย โดยประเด็นสำคัญที่ทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้แก่ เขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี สถานะของหนังสือเรียกเงินคืนและการใช้สิทธิเรียกร้อง รวมถึงความรับผิดชอบของข้าราชการที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ

4. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) อันได้แก่ การศึกษาวิจัยจากหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง กฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศประกอบการค้นคว้าข้อมูลจากเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง ในส่วนของคำสั่งทางปกครองและปฏิบัติการทางปกครอง โดยได้ทราบถึงการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ รวมถึงการนำหลักกฎหมายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ในกรณีดังกล่าว

5.2 ทำให้ทราบถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐและข้าราชการ เมื่อมีการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เกินสิทธิหรือโดยไม่มีสิทธิ ไม่ว่าจะเป็

กรณีของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้หรือเป็นกรณีของปฏิบัติการทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ

5.3 ทำให้ทราบถึงแนวคำวินิจฉัยของของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในส่วนของคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อไป



บทที่ 1

การเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในชั้นฝ่ายปกครอง

1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ในการจัดทำกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยส่วนใหญ่ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยอาจเป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือภารกิจในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตโดยการสร้างสิ่งสาธารณูปโภค หรือภารกิจในทางการเงินการคลัง โดยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน ฝ่ายปกครองจึงสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ภายในกรอบของกฎหมายโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนแต่อย่างใด และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียวในการบังคับแก่เอกชน เช่น การสั่งให้รื้อถอนอาคารที่สร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดเก็บภาษีอากร การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การรอนสิทธิในที่ดินเอกชนโดยการปักเสาไฟฟ้าหรือวางท่อประปา เป็นต้น นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองอาจดำเนินการโดยมีลักษณะและวิธีการเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการในเชิงพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม ซึ่งเอกชนย่อมมีเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาหรือผูกนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองบนพื้นฐานของความเสมอภาคของกฎหมาย เช่น การทำสัญญาให้เช่าหรือซื้อขายที่ดินหรืออาคาร เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนและฝ่ายปกครองจึงเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายเอกชน การที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในแดนของกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่ากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเป็นนิติสัมพันธ์ในแดนกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน หากเป็นกรณีพิพาทที่เป็นนิติสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายปกครองหรือที่เรียกว่ากรณีพิพาททางปกครองและกรณีพิพาทนั้นรัฐเป็นฝ่ายสิทธิเรียกร้อง ในบางกรณีรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาล แต่หากเป็นกรณีที่พิพาทที่เป็นนิติสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายเอกชนหรือที่เรียกว่ากรณีพิพาททางแพ่ง คู่กรณีฝ่ายที่มีสิทธิเรียกร้องจะต้องนำคดีฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลบังคับตามสิทธิเท่านั้นไม่อาจใช้วิธีการอื่นได้ ทั้งนี้ การพิจารณาว่ากรณีพิพาทใดเป็นกรณีพิพาททางปกครองหรือกรณีพิพาททางแพ่งนั้น โดยเฉพาะกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถพิจารณาได้

โดยง่ายว่าเป็นกรณีพิพาทในลักษณะ เนื่องจากในปัจจุบันกฎหมายปกครองไทยยังขาดหลักเกณฑ์ในกรณีพิพาทดังกล่าว¹

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายมหาชน หรือการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน เช่น การจ่ายเงินเดือนหรือสวัสดิการให้แก่ข้าราชการเพื่อตอบแทนการทำงาน หรือการอนุมัติเงินทุนการศึกษาให้แก่บุคคล หรือการชำระภาษี เป็นต้น ถ้าในภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้รับทรัพย์สินนั้นไม่มีสิทธิที่จะรับไว้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือได้รับทรัพย์สินนั้นไว้เกินสิทธิ² จึงทำให้เกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่มีหน่วยงานของรัฐเป็นคู่กรณี มีทั้งกรณีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายเรียกร้อง เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐเรียกคืนเงินเดือน บำเหน็จบำนาญจากข้าราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกคืนเงินสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นต้น สำหรับกรณีพิพาทที่เอกชนเป็นฝ่ายเรียกร้อง เช่น กรณีเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองเรียกคืนเงินค่าปรับเนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว หรือกรณีเอกชนเรียกคืนเงินภาษีที่ชำระไว้เกิน เป็นต้น

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแบ่งแยกประเภทของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน กรณีพิพาทในทางมหาชน เช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หรือกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินภาษีที่ชำระให้แก่รัฐเกินกว่าจำนวนที่ต้องชำระ เป็นต้น ในกลุ่มประเทศดังกล่าวได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับกับกรณีพิพาททางมหาชนโดยนำหลักกฎหมายเอกชน อันได้แก่ หลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้มาปรับใช้กับกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ

ในระบบกฎหมายเยอรมันเห็นว่า สิทธิเรียกร้องให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้ไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายมหาชนเป็นสถาบันทางกฎหมายเฉพาะของกฎหมายมหาชน ซึ่งได้มีการอธิบายไว้แยกต่างหากจากความสัมพันธ์ทางหนี้ในกฎหมายปกครอง โดยหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่สำคัญได้แก่หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นพื้นฐาน

¹ สุริยา เพิ่มบุญ, “การเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 2.

² เพิ่งอ้าง, น. 2-3.

ให้มีการยอมรับหลักการเรียกร้องให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายนี้เพื่อเรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการจัดความสัมพันธ์เกี่ยวกับทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายโดยการคืนทรัพย์สินหรือการดำเนินการทดแทนการได้ประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ใช่เป็นเรื่องของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด หรือไม่ใช่เป็นเรื่องของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการล่วงล้ำสิทธิของบุคคลและทำให้บุคคลนั้นเสียหายเป็นพิเศษแต่อย่างใด ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จะพบว่ากฎหมายเฉพาะหลายฉบับได้กำหนดเป็นหน้าที่ให้รัฐหรือเอกชนต้องคืนทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่มีฐานในทางกฎหมาย หรือฐานในทางกฎหมายนั้นตกไปในภายหลัง เช่น การกำหนดให้รัฐคืนเงินภาษีที่เรียกเก็บจากราษฎรเกินกว่าจำนวนที่ราษฎรต้องเสียหรือกำหนดให้ราษฎรคืนเงินที่รัฐได้จ่ายเกินไปตามกฎหมายประกันสังคม เป็นต้น ทั้งนี้โดยไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือที่เรียกว่าความผิด (fault) ของการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น สำหรับเงื่อนไขการใช้สิทธิเรียกร้องให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้โดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับเงื่อนไขของการใช้สิทธิเรียกร้องตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง แต่การได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชนต้องเป็นการได้มาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งโดยสามารถอ้างได้ว่าได้อีกนัยว่า การถ่ายโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นได้กระทำภายใต้กรอบของนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ การถ่ายโอนทรัพย์สินตามคำสั่งทางปกครอง จัดการงานนอกสั่งทางปกครอง หรือหากเป็นกรณีการโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำตามคำสั่งทางปกครองหรือสัญญาทางปกครอง แต่ได้กระทำไปในทางความเป็นจริงก็จะต้องเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายมหาชน

สำหรับกรณีที่รัฐเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย รัฐอาจจะกระทำได้โดยการออกคำสั่งทางปกครอง หากมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง เช่น มาตรา 49a (1) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 บัญญัติให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกำหนดจำนวนสิ่งที่จะต้องคืนในคำสั่งทางปกครองที่เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลัง แต่หากเป็นกรณีไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง รัฐอาจจะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปได้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่งเป็นกรณีที่เอกชนได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปโดยฐานของคำสั่งทางปกครองและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์แล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ได้ กรณีที่สอง เป็นกรณีที่รัฐกับบุคคล

ที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น บุคคลผู้นั้นเป็นข้าราชการของรัฐ กรณีนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐได้ให้ไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายได้ นอกจากกรณีดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หากรัฐต้องการเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้ให้เอกชนไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย รัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง³

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส ในระบบกฎหมายเอกชน หลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้มี 2 หลักเกณฑ์ ได้แก่ หลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินกรณีการชำระหนี้ทั้งที่ไม่มี ความผูกพันที่ต้องชำระ (paiement de l'indu) ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 1376 ถึงมาตรา 1381 ของประมวลกฎหมายแพ่ง และหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยลาภมิควรได้ (enrichissement sans cause) ซึ่งไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยได้มีการนำหลักเกณฑ์ทั้งสองหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับกรณีพิพาททางมหาชน สำหรับหลักเกณฑ์เฉพาะเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินกรณี การชำระหนี้ทั้งที่ไม่มี ความผูกพันที่ต้องชำระ (paiement de l'indu) มีการนำมาปรับใช้กับกรณี พิพาททางปกครองมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้มี คำพิพากษาคดี Société Jean Roques เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 1961 และเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 1980 ศาลยุติธรรมสูงสุด (Cour de Cassation) ได้วางหลักว่า สิทธิเรียกร้องให้คืนการชำระหนี้ทั้งที่ไม่มี ความผูกพัน หรือ répétition de l'indu เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สามารถใช้บังคับได้ทั้งในฐานะ ที่เป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งต่อมาได้มีการตัดสินคดีตามแนวบรรทัดฐานดังกล่าว เช่น คำพิพากษาศาลยุติธรรมสูงสุด เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2005 พิพากษาว่า เอกชนที่จ่ายภาษีเกิน สามารถฟ้องรัฐโดยกล่าวอ้างสิทธิเรียกร้องให้คืนการชำระหนี้ทั้งที่ไม่มี ความผูกพันที่ต้องชำระ (répétition l'indu) ได้ และคำพิพากษาศาลยุติธรรมสูงสุด เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2005 พิพากษาว่า รัฐสามารถกล่าวอ้างสิทธิเรียกร้องให้คืนการชำระหนี้ทั้งที่ไม่มี ความผูกพันที่ต้องชำระ (répétition l'indu) ได้เช่นกันในกรณีที่รัฐได้จ่ายเงินสวัสดิการให้แก่บุคคลเกินจำนวน⁴ สำหรับการปรับใช้หลักกฎหมาย ว่าด้วยลาภมิควรได้ที่ เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป หรือที่เรียกว่า enrichment sans cause กับกรณี

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 112-115.

⁴ Christian von Bar and Stephen Swann, Principles of European Law Study Group on a European Civil Code: Unjustified Enrichment, (Munich : Stämpfli, 2010), p. 547, อ้างถึงใน สุริยา เพิ่มบุญ, “การเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 68.

พิพาททางปกครองนั้น สภาแห่งรัฐได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยลาภมิควรได้ที่ใช้สำหรับกรณีพิพาททางปกครอง ในคดี *Ministre de la Reconstruction et du Logement c Société Sud-Aviation* เมื่อวันที่ 14 เมษายน 1961 ซึ่งเป็นการปรับใช้กับกรณีสัญญาทางปกครองที่เป็นโมฆะ โดยมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยลาภมิควรได้ในระบบกฎหมายเอกชน 2 ประการ ได้แก่⁵ ประการแรก การได้ลาภนอกหรือร่ำรวยขึ้นของหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นประโยชน์ที่แท้จริงที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือบริการสาธารณะเท่านั้น ไม่รวมถึงการประหยัดค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจ่าย ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการได้ประโยชน์ที่แท้จริงที่ถือว่าเป็นการได้ลาภนอกหรือร่ำรวยขึ้นของหน่วยงานของรัฐเป็นดุลพินิจอย่างกว้างขวางของตุลาการทางปกครองที่จะเป็นผู้วินิจฉัย และประการที่สอง การได้ลาภนอกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะจึงต้องอยู่ในฐานะที่สามารถรับรู้และควบคุมการแทรกแซงของเอกชนในทุกรูปแบบได้ ดังนั้น การที่บุคคลได้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะโดยที่หน่วยงานของรัฐไม่รับรู้ ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นลาภนอกที่หน่วยงานของรัฐได้รับ แต่หากหน่วยงานของรัฐได้รับรู้และเห็นชอบในบริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำขึ้น ก็ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้ลาภนอกจากการนั้น อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ทั้งสองดังกล่าวสามารถใช้บังคับกับกรณีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยเท่านั้น และการปรับใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยลาภมิควรได้กับกรณีพิพาททางปกครองต้องเป็นไปตามหลักมูลนี้สำรองหรือ *le principe de subsidiarité* ซึ่งมีผลทำให้การใช้สิทธิเรียกร้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่โจทก์ไม่มีทางเรียกร้องอื่นเท่านั้น เพื่อป้องกันมิให้โจทก์นำคดีมาฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นลูกหนี้ได้โดยง่ายทั้งที่โจทก์มีสิทธิเรียกร้องในทางอื่น และเพื่อให้การปรับใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยลาภมิควรได้กับกรณีพิพาททางปกครองเป็นกรณีที่มีความชัดเจนแน่นอนมากยิ่งขึ้น

สำหรับระบบกฎหมายฝรั่งเศสให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่มีต่อบุคคลทั่วไปได้เอง ได้แก่ กรณีสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ภาษีอากร หนี้ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งหนี้อื่น ๆ ซึ่งเรียกว่า หนี้ทั่วไป โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องในหนี้ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นหนี้ตามสัญญา ละเมิดหรือเงินที่ต้องคืนฐานลาภมิควรได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐเป็นคำสั่งเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาลและนำไปใช้บังคับชำระหนี้ได้ทันที

⁵ Rebecca Williams, *Unjust Enrichment and Public Law : A Comparative Study of England, France, and The EU*, (Oxford : Hart Publishing, 2010), pp. 178-180, อ้างถึงใน สุริยา เพิ่มบุญ, “การเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 69.

และสภาแห่งรัฐมีแนวคำวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงินและดำเนินการบังคับชำระหนี้เอง จะขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ไม่ได้ สำหรับในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหนี้ที่จะต้องชำระให้แก่เอกชนรายใด เอกชนจะต้องนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี คือ ศาลปกครอง โดยในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนการชำระหนี้ทั้งที่ไม่มีความผูกพันต้องชำระ (répétition l'indu) อาจมีข้อยกเว้นในกรณีที่มีปัญหาข้อกฎหมายในทางแพ่งที่ต้องวินิจฉัยก่อน (question préjudicielle) ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครองจะต้องส่งคดีไปยังศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัย หรือในกรณีที่มีข้อยกเว้นอื่นที่ถูกบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับกรณีพิพาททางปกครองเกี่ยวกับการเรียกคืนลามิควรรได้ตามหลักเกณฑ์ทั่วไป (enrichissement sans cause) เมื่อเป็นการปรับใช้กับกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวคือ ศาลปกครอง⁶

1.2 สภาพปัญหาการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในชั้นฝ่ายปกครอง

ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการนั้น ข้าราชการย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดจากหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด ไม่ว่าจะเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน เช่น เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือเงินเพิ่มพิเศษ เป็นต้น หรืออาจได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่ง สำหรับในส่วนของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลนั้น มีทั้งกรณีที่ไม่เป็นตัวเงิน คือ สิทธิการลาต่าง ๆ และที่เป็นตัวเงิน เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ค่าเช่าบ้าน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ บำเหน็จบำนาญ เป็นต้น⁷ การได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวนี้ อาจเป็นผลสืบเนื่องจากการที่บุคคลนั้นมีสถานะเป็นข้าราชการ หรือมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด หรืออาจเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นประสงค์จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล จึงได้ยื่นคำร้องขอต่อส่วนราชการต้นสังกัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนราชการจะพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยคำสั่งอนุมัติ

⁶ *Ibid.*, pp. 179-181.

⁷ ไชยรัตน์ แขวงโสภา, “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2556, จาก http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/article_chairat_k27122013.pdf.

ให้ข้าราชการได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่ร้องขอย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

สำหรับปัญหาที่พบจากการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถสรุปได้เป็นประเด็นปัญหา ดังนี้

(1) กรณีที่ข้าราชการได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน เช่น เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือเงินเพิ่มพิเศษ แต่ต่อมาภายหลังปรากฏว่าได้มีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ ทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานดังกล่าว

(2) กรณีที่ข้าราชการได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และได้สิทธิประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว เช่น เงินประจำตำแหน่ง แต่ปรากฏภายหลังว่าไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าว ทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว

(3) กรณีที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่ร้องขอ และมีคำสั่งอนุมัติให้แก่ข้าราชการให้ได้รับเงินดังกล่าว แต่ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่าส่วนราชการที่มีคำสั่งอนุมัติโดยอาจเห็นเองหรือจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ข้าราชการผู้นั้นมิได้มีคุณสมบัติจริง หรือได้รับเงินเกินกว่าที่ควรจะได้รับจริง ส่วนราชการที่มีคำสั่งอนุมัติเงินดังกล่าว จึงจะดำเนินการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งเดิมนั้น และมีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หรืออาจมีเพียงหนังสือแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินดังกล่าว โดยมีได้มีคำสั่งยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งเดิม ก็ได้ ทั้งนี้ แล้วแต่ทางปฏิบัติของส่วนราชการ รวมถึงประเภทของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลนั้น ๆ

(4) กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือแจ้งเรียกเงินคืนจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ปัญหาที่พบคือหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าวมีสถานะอย่างไร หรือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

1.3 กระบวนการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในชั้นฝ่ายปกครอง

1.3.1 กระบวนการเรียกคืนเงินในชั้นฝ่ายปกครอง

สำหรับกระบวนการในการเรียกคืนเงินนั้น หน่วยงานทางปกครองย่อมมีสิทธิเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีหนังสือทวงถามเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ถ้าข้าราชการผู้นั้นยินยอมชดใช้เงินโดยไม่ได้โต้แย้งก็จะไม่ประสบปัญหาหรือมีการนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลแต่ประการใด ซึ่งมีประเด็นปัญหาว่า หนังสือเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง

หรือไม่ ซึ่งจะส่งผลต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ถ้าหนังสือเรียกคืนเงินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง จึงถือไม่ได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ดังนั้น ส่วนราชการจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57⁸ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้รับค่าตอบแทนหรือสวัสดิการและสิทธิประโยชน์จากทางราชการแล้ว ไม่ว่าจะเป็เงินเดือน ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ฯลฯ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับจากทางราชการไปโดยไม่มีสิทธิหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ ถ้าหน่วยงานทางปกครองจำต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ดังกล่าวจึงต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้นั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวก็มีได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้ผู้เพิกถอนคำสั่งมีอำนาจเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับเงินโดยไม่มีสิทธิได้เช่นกันเพียงแต่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 วรรคสี่ว่า “ในกรณีที่เพิกถอนให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน” จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่าเมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการ ในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ แล้วมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป เช่น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับสิทธิที่จะ

⁸ มาตรา 57 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ได้รับเงินค่าเช่าบ้านและมีหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับแล้ว ซึ่งอาจเป็นหนังสือฉบับเดียวกับหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนก็ได้ ข้าราชการผู้ที่ได้รับหนังสือดังกล่าวชอบที่จะอุทธรณ์โต้แย้งได้เฉพาะในส่วนของการแจ้งเพิกถอนคำสั่งซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งในส่วนของการเรียกคืนเงินได้ หรือในบางกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีเพียงหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป โดยมีได้มีคำสั่งยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งเดิม เช่น กรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการไม่ถูกต้อง และมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการเรียกคืนเงินดังกล่าว ส่วนราชการต้นสังกัดจึงดำเนินการเรียกคืนเงินนั้นตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีได้มีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งเดิม เห็นได้ว่า การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินนั้น ทำให้เกิดความสับสนว่าจะดำเนินการอย่างไร โดยลักษณะของการออกคำสั่งเรียกให้คืนเงินของหน่วยงานทางปกครอง อาจแบ่งได้เป็นกรณี ดังนี้

(1) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งหรือหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยมีได้ดำเนินการออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเดิมที่อนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นเบิกเงินดังกล่าวก่อน โดยยังมีความเห็นที่แตกต่างว่าคำสั่งหรือหนังสือของหน่วยงานทางปกครองที่เรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับจากทางราชการไปโดยไม่มีสิทธินั้น มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นหรือไม่

(2) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินไปหรือมีคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้น พร้อมทั้งมีคำสั่งเรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปในคราวเดียวกัน กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งในลักษณะนี้เมื่อข้าราชการผู้นั้นนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยรวมกันไปว่า คำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินไป หรือคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้น รวมทั้งกรณีที่เรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนได้

(3) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินไปก่อนหรือมีคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้น แล้วมีคำสั่งหรือหนังสือเรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปในภายหลัง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งในลักษณะเช่นว่านี้เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เฉพาะคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินไปหรือคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้นเท่านั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครอง

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนได้ ส่วนคำสั่งหรือหนังสือที่เรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนได้⁹

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ส่วนราชการได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเรียกเงินคืนจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ตัวอย่างเช่น ในกรณีบำเหน็จบำนาญ เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งที่อนุมัติให้จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแล้ว ผู้รับบำเหน็จบำนาญมีหน้าที่ต้องคืนเงินบำเหน็จบำนาญแก่ทางราชการ หากไม่คืน ทางราชการก็จำต้องใช้วิธีเรียกเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนหรือฟ้องคดีต่อศาล สำหรับในกรณีการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา โดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด โดยถ้าในภายหลัง อาจถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ทำให้ข้าราชการผู้นั้นกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยโดยมีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ไปก่อนจนกว่าผลการดำเนินการจะถึงที่สุด กระทรวงการคลังได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการขอรับบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา โดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.5/ว 122 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2552 โดยมีสาระสำคัญดังนี้¹⁰

(1) ให้ข้าราชการซึ่งมีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา อันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ หรือมีกรณีถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว หรือมีกรณีที่อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ตามกฎหมายเฉพาะอื่นได้และมีเหตุต้องออกจากราชการโดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดให้ข้าราชการทำประกันในการขอรับบำเหน็จบำนาญด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินไว้ต่อส่วนราชการเจ้าสังกัด

⁹ ไกรลาส หนูตาช, “รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ,” หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 9 สำนักงานศาลปกครอง 2557, น. 13 - 16.

¹⁰ กรมบัญชีกลาง, กฎหมายและข้อหารือเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : กรมบัญชีกลาง, 2553), น. 86-88.

(2) หากการดำเนินการทางวินัยถึงที่สุดแล้ว ปรากฏว่า ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ให้การประกันที่ทำไว้ระงับไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากการดำเนินการทางวินัยถึงที่สุดแล้ว ปรากฏว่า ข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดเรียกเงินบำเหน็จบำนาญคืนจากข้าราชการดังกล่าว หากไม่สามารถเรียกคืนได้ ให้บังคับชำระหนี้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น การเรียกเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนนั้น มีทั้งกรณีที่ผู้รับบำเหน็จบำนาญได้ทำหนังสือสัญญาการใช้เงินคืน หรือกรณีที่ผู้รับบำเหน็จบำนาญไม่ได้ทำหนังสือสัญญาการใช้เงินคืนไว้กับส่วนราชการ โดยถ้าผู้รับบำเหน็จบำนาญได้ทำหนังสือสัญญาการใช้เงินคืนไว้กับส่วนราชการ การเรียกเงินคืนดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบตามสัญญาการใช้เงินคืนที่ได้ทำไว้กับส่วนราชการ

1.3.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องการเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิอันสืบเนื่องจากได้มีคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการตามที่ร้องขอซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เช่น คำสั่งเรียกคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ คำสั่งอนุมัติให้ได้รับทุนการศึกษา คำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เดือนละ 2,000 บาท เป็นต้น¹¹ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นโดยตรง เช่น คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น หรือคำสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน เนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลทางกฎหมายทำให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนการได้รับเงินเดือน ทรัพย์สินและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น เป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานให้แก่ทางราชการ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองอาจเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ คือ ในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และนอกกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนอกกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹² หากคำสั่งที่อนุมัติให้ได้รับสิทธิประโยชน์

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 78.

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554), น. 246.

หรือสวัสดิการนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ ที่เป็นเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เป็นไปตามมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 49 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะทำได้ขึ้นเพราะการแสดงความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย”

มาตรา 50 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52”

มาตรา 51 บัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ใน

ฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดให้ แต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนี้ ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งนั้นได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งนั้น กล่าวคือ รู้ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่คำสั่งนั้นจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่สำคัญสองหลัก ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองใน ความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง หลักกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับขัดหรือแย้งกัน โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง หากคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ส่วนหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองต้องให้การคุ้มครองความเชื่อดังกล่าว จึงต้องคงไว้ซึ่งคำสั่งทางปกครองแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติไว้ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องชั่งดูว่าระหว่างประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งส่งผลต่อผู้รับคำสั่งที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น

นอกจากนั้น ตามมาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้มีใจความว่า ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ หรือเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้การให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้ยื่นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยให้การให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งเกิดจากการกระทำดังกล่าวของผู้รับคำสั่ง

กรณีที่สอง ผู้ยื่นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ ซึ่งหมายความว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเกิดจากความผิดของผู้รับคำสั่งที่ได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้รับคำสั่งได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญของข้อความที่ได้ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือไม่ แต่ถ้าความไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญของข้อความที่ผู้รับคำสั่งได้ให้แก่เจ้าหน้าที่เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ เช่น เกิดจากแบบฟอร์มคำขอที่เจ้าหน้าที่จัดไว้ให้ผู้ยื่นคำขอรอกข้อความ จึงไม่อาจยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นได้อันหนึ่ง แม้แต่ในกรณีที่ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญอันเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดจากความผิดของผู้รับคำสั่งเองและของเจ้าหน้าที่ประกอบกัน ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นก็อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นได้เช่นกัน

กรณีที่สาม ผู้ยื่นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หากไม่มีกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนก็ย่อมอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นได้

กรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้โดยให้มีผลย้อนหลังนั้น ผู้รับคำสั่งนั้นต้องคืนเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไป โดยถ้าผู้รับคำสั่งอาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ การคืนต้องนำทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้ยื่นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้ยื่นตกอยู่ในฐานะจะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป แต่ถ้าผู้รับคำสั่งไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่

ของคำสั่งทางปกครองได้ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹³

โดยสรุป การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าบุคคลผู้รับคำสั่งเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ โดยหลักแล้วย่อมต้องถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นไม่ทราบว่าตนได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์หรือบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองคาดได้ว่าตนได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเกินกว่าที่ตนสมควรจะได้รับและคาดหมายได้ว่าจะต้องมีการเรียกประโยชน์ดังกล่าวกลับคืน ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ โดยหลักแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นโดยให้มีผลย้อนหลังกลับไปในอดีต หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบันหรือให้มีผลในอนาคต องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีเหตุผลพิเศษในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลัง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นมีหน้าที่ในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้มากน้อยเพียงใด ในการพิจารณาว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นมีหน้าที่ในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้เพียงใดนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาตามหลักสุจริตที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 วรรคสี่ ส่วนท้าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ชื่อว่าเป็นผู้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้จากคำสั่งทางปกครองโดยสุจริต ซึ่งในการคืนลาภมิควรได้นั้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ต้องคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืนซึ่งหมายถึงในขณะที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่หากผู้รับคำสั่งทางปกครองรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ชื่อว่าเป็นผู้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้จากคำสั่งทางปกครองโดยไม่สุจริตซึ่งการได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้จากคำสั่งทางปกครองโดยไม่สุจริตรวมถึงกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอันเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับคำสั่งทางปกครองด้วย ทั้งนี้ การได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยก

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 68-73.

ได้จากคำสั่งทางปกครองโดยไม่สุจริตอาจเกิดขึ้นขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือเกิดขึ้นในภายหลังก็ได้ ดังนั้น หากในภายหลังผู้รับคำสั่งทางปกครองควรจะต้องรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้น แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่รู้เนื่องจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ถือว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองกลายเป็นผู้ไม่สุจริตนับตั้งแต่นั้นนั้น รวมถึงกรณีตามมาตรา 51 วรรคสาม ได้แก่ กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญและกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมีผลให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน



บทที่ 2

เขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการ ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในบทนี้ ทำการศึกษาถึงเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตั้งแต่ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองและภายหลังที่มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยหน่วยงานทางปกครองต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลอย่างไร รวมถึงหลักกฎหมายที่ศาลได้นำมาปรับใช้ในกรณีพิพาทดังกล่าว

2.1 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อนจัดตั้งศาลปกครอง

2.1.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีพิพาทในทางเอกชนหรือมหาชน จึงต้องนำคดีมาฟ้องศาลยุติธรรม สำหรับกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธินั้น อาจพิจารณาเปรียบเทียบได้กับหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับลาภมิควรได้ในทางแพ่งนั้น ซึ่งได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 วรรคหนึ่ง มีเงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ (1) บุคคลได้มาซึ่งทรัพย์สินใด เป็นการได้มาในลักษณะที่เพิ่มพูนกองทรัพย์สินของบุคคลนั้นหรือกล่าวอีกนัยว่าเป็นการทำให้บุคคลนั้นร่ำรวยขึ้น โดยอาจได้มาจากการชำระหนี้โดยบุคคลอื่น หรือได้มาด้วยประการอื่น (2) การได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใดนั้นเป็นเหตุให้โจทก์เสียเปรียบหรือเกิดจากค่าใช้จ่ายของโจทก์ และ (3) การได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ กล่าวคือ ไม่มีฐานทางกฎหมายที่จะรองรับสิทธิของผู้ได้ลาภ เช่น มูลหนี้สัญญา ละเมิด หรือสิทธิตามกฎหมายอื่น เป็นต้น¹ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติให้ลาภมิควรได้เป็นลักษณะหนึ่งของบรรพ 2 ว่าด้วยหนี้ โดยบัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ว่าด้วยลาภมิควรได้ มาตรา 406 ถึงมาตรา 419 ซึ่งศาลยุติธรรมได้นำหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้มาปรับใช้กับกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับ

¹ สุรียา เพิ่มบุญ, “การเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 61.

ไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ จึงจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.1.2 หลักเกณฑ์ในการเรียกทรัพย์สินคืนตามหลักลาภมิควรได้

2.1.2.1 ข้อความทั่วไป

การเรียกทรัพย์สินคืนตามกฎหมายลักษณะลาภมิควรได้ของไทยนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ในบรรพ 2 ลักษณะ 4 ว่าด้วยลาภมิควรได้ ตาม มาตรา 406 ถึงมาตรา 419

ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 บัญญัติว่า

“บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อ ชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้ บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพ หนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาเพราะเหตุ อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องของลาภมิควรได้ สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(1) มีบุคคลได้มาซึ่งทรัพย์สินใด

ลักษณะสำคัญของลาภมิควรได้ คือ ต้องมีการได้มาซึ่งทรัพย์สินใดของ บุคคลอื่น คำว่า “การได้มา” หมายความว่า การได้มาในลักษณะเป็นลาภนอกเงยเพิ่มพูนกองทรัพย์สิน ของลูกหนี้ในลักษณะที่เป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือทำนองเดียวกับการโอนกรรมสิทธิ์² การได้มานั้น จะเป็นการได้มาโดยตรงหรือทางอ้อมนั้นไม่สำคัญ สำหรับการครอบครองทรัพย์สินของบุคคลอื่น เป็นการได้มาเพียงสิทธิครอบครองในกรณีทั่วไป เช่น การเช่าหรือยืม เป็นต้น หรือการได้มาเพียง การยึดถือยังไม่ถึงขนาดครอบครองหรือการแย่งการครอบครอง หรือแย่งทรัพย์สินของผู้อื่นมานั้น ยังไม่ถือว่าเป็นการได้มาตามหลักลาภมิควรได้

สำหรับคำว่า “ทรัพย์สินใด” นี้ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ได้ให้นิยามคำว่า “ทรัพย์สิน” หมายถึงวัตถุมีรูปร่างและคำว่า “ทรัพย์สิน” ให้หมายความ

² จิตติ ติงศภักดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 2 มาตรา 354 ถึง มาตรา 452, พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2526 (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), น. 133.

รวมถึงทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายก็ยังมี ความเห็นที่ไม่ตรงกันโดยอาจแบ่งความเห็นได้เป็นสองกลุ่ม โดยนักกฎหมายกลุ่มแรกซึ่งได้แก่ สุมาลี วงษ์วิจิต และไพจิตร ปุญญพันธุ์ เห็นว่า คำว่า ทรัพย์สินสิ่งใด น่าจะหมายความรวมถึงแต่เพียง ทรัพย์สินและทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ เท่านั้น ไม่รวมถึงประโยชน์อื่นที่อาจคำนวณเป็น ราคาเงินได้และแรงงาน สำหรับ สำหรับนักกฎหมายกลุ่มที่สอง ได้แก่ จิตติ ดิงศภิตย์ โปยม เลขยานนท์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และสุขุม ศุภนิตย์ เห็นว่า คำว่า ทรัพย์สินสิ่งใด นอกจากหมายถึงทรัพย์สินและ ทรัพย์สินแล้ว ยังหมายความรวมถึงประโยชน์และสิทธิที่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร แรงงานและบริการด้วย³

(2) เป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้

การได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมาย หมายถึง การได้รับ ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลหนี้หรือมูลเหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ คือ ไม่มีกฎหมายให้อำนาจหรือให้สิทธิ แก่บุคคลผู้ได้รับทรัพย์สินนั้นที่จะสามารถเก็บทรัพย์สินนั้นไว้เป็นของตนได้ ซึ่งมูลอันจะอ้างกฎหมาย ได้นั้นอาจเกิดมาจากสัญญา ละเมิด คำพิพากษาของศาล หรือตามบทบัญญัติของกฎหมาย หากมีการได้ ทรัพย์สินมาเพราะมีมูลดังกล่าวแล้ว ก็ไม่ใช่กรณีที่จะต้องพิจารณาตามหลักลาภมิควรได้⁴ ดังนั้น มูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ จึงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของลาภมิควรได้ที่ต้องนำมาพิจารณาก่อน

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 406 วรรคสอง ซึ่งนำมาใช้บังคับ ในกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปก่อนด้วย สำหรับ “เหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น” ได้แก่ กรณีที่นิติกรรมเป็นโมฆะ เช่น กรณีตาม มาตรา 150 มาตรา 152 หรือมาตรา 156 เป็นต้น เมื่อตกเป็นโมฆะ นิติกรรมสัญญาย่อมเสียเปล่า และให้สัตยาบันไม่ได้ คงมีแต่ทรัพย์สินสิ่งใดที่ได้รับไว้โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ จะเรียก ทรัพย์สินคืนมาโดยอาศัยมูลสัญญาไม่ได้ จึงต้องอาศัยมูลหนี้ลาภมิควรได้ รวมถึงกรณีที่ไม่สมบูรณ์หรือ เจื่อนไขบังคับก่อนยังไม่สำเร็จตามมาตรา 185 หรือการได้ทรัพย์สินมาตามสัญญาต่างตอบแทนซึ่ง คู่สัญญาจะต้องชำระหนี้ตอบแทนกันทั้งสองฝ่าย แต่การชำระหนี้ของฝ่ายหนึ่งมิได้กระทำลง แม้จะ ไม่เป็นการผิดสัญญา เช่น โดยเหตุสุดวิสัยหรือการชำระหนี้เป็นพันวิสัยโดยไม่ใช้ความผิดของฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายใด อีกฝ่ายก็ไม่ต้องชำระหนี้ตอบแทน ตามมาตรา 369 หรือมาตรา 372 ฝ่ายที่รับชำระหนี้ไว้ ก็รับไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ นอกจากนี้ กรณีที่ไม่มีอำนาจทำได้หรือไม่ได้รับอนุญาต ก็เป็นเหตุที่มิได้มีได้เป็นขึ้นเช่นกัน เช่น ผู้ค้าประกันใช้เงินแก่เจ้าหนี้ไปตามสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็น

³ สุริยา เพิ่มบุญ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 44.

⁴ พูนศักดิ์ อ้นขำ, “การคืนทรัพย์สินตามลักษณะลาภมิควรได้,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), น. 34.

การค้าประกันโดยไม่มีอำนาจ⁵ สำหรับ “เหตุที่ได้สิ้นสุดไปก่อน” ได้แก่ เหตุที่ได้สิ้นสุดไปก่อนได้ทรัพย์นั้นมา ถ้าในเวลาที่ได้ทรัพย์มานั้นสิทธิที่จะได้มีอยู่บริบูรณ์แล้ว ต่อมาเกิดเหตุการณ์อื่นเปลี่ยนแปลงผลในทางกฎหมายไปอย่างไร ก็ไม่มีเหตุต้องคืน รวมถึงการได้ทรัพย์มาโดยนิติกรรมมีเงื่อนไขบังคับหลังเมื่อเงื่อนไขนั้นเกิดผลให้นิติกรรมสิ้นผลลง คู่กรณีอาจตกลงกันไว้ให้การสิ้นสุดของเงื่อนไขนั้นมีผลย้อนหลังไปถึงขณะเริ่มทำนิติกรรมก็ได้⁶

(3) เป็นทางทำให้บุคคลอื่นเสียเปรียบ

กล่าวคือ ทำให้บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์ต้องสูญเสียทรัพย์สินไปโดยไม่สมควร แต่ถ้าผู้ได้ทรัพย์สิ่งใดมาโดยที่ผู้เป็นเจ้าของหรือบุคคลอื่นไม่เสียเปรียบแล้ว การได้ทรัพย์สิ่งนั้นหรือประโยชน์เช่นนั้นไม่ถือว่าเป็นลาภมิควรได้ ในบางครั้งบุคคลหนึ่งได้ทรัพย์ไปจากบุคคลหนึ่งและทำให้บุคคลคนหลังนี้เสียเปรียบยากจนลง แต่ลักษณะดังกล่าวก็มีใช่ลาภมิควรได้ เพราะเหตุว่าบุคคลแรกได้ทรัพย์มาโดยสามารถอ้างกฎหมายได้ การได้รับทรัพย์สินโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ อันจะเป็นทางให้บุคคลอื่นเสียเปรียบนั้น จึงต้องมีลักษณะที่ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ในขณะเดียวกันก็ทำให้อีกฝ่ายเสียประโยชน์โดยไม่เป็นธรรมในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่มีมูลที่จะอ้างกฎหมายได้ ดังนั้น หน้าที่จะต้องคืนแก่กันในฐานะลาภมิควรได้ก็จะต้องไม่เกินกว่าจำนวนที่เป็นประโยชน์แก่ลูกหนี้หรือผู้รับประการหนึ่ง และในขณะเดียวกันจำนวนหนี้ที่ลูกหนี้จะต้องคืนแก่เจ้าหนี้ในฐานะลาภมิควรได้นั้นจะต้องไม่เกินไปกว่าจำนวนที่เจ้าหนี้ต้องเสียเปรียบหรือขาดประโยชน์อีกประการหนึ่ง⁷

(4) ไม่มีทางแก้ตามกฎหมายอื่น

หมายความว่า การใช้สิทธิเรียกร้องตามลักษณะลาภมิควรได้นั้นสามารถกระทำได้เมื่อไม่มีสิทธิในมูลหนี้เป็นอย่างอื่นแล้ว เช่น ผิดสัญญา หรือละเมิด หรือสิทธิติดตามเอาคืนทรัพย์ตามหลักกรรมสิทธิ์ของผู้ที่โอนทรัพย์เฉพาะสิ่งไปโดยกิจการที่เป็นโมฆะ โดยถือว่าสิทธิเรียกร้องตามลักษณะลาภมิควรได้เป็นสิทธิเรียกร้องสำรอง

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขนี้เป็นเพียงแนวคำอธิบายทางคำรายนักกฎหมายไทยบางท่านเท่านั้น เช่น จิตติ ดิงศภัทย์ ซึ่งเห็นว่า ถ้าการได้ทรัพย์มานั้นมีมูลอย่างอื่นที่จะเรียกร้องกันได้ เช่น ผิดสัญญา หรือละเมิด หรือสิทธิติดตามเอาคืนทรัพย์ตามหลักกรรมสิทธิ์ของผู้ที่โอนทรัพย์เฉพาะสิ่งไปโดยกิจการที่เป็นโมฆะ ก็เป็นเรื่องที่ต้องเรียกร้องหนี้ตามมูลหนี้หรือสิทธิตามกฎหมายอื่นนั้น ผู้มีสิทธิโดยอาศัยมูลหนี้หรือสิทธิเรียกร้องอย่างอื่นคงจะใช้สิทธิได้โดยไม่ต้องเรียกร้องในลักษณะ

⁵ จิตติ ดิงศภัทย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 2*, น. 25.

⁶ *เพิ่งอ้าง*, น. 27.

⁷ พูนศักดิ์ อ้นขำ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 4*, น. 36.

ลาภมิควรได้ ต่อเมื่อไม่มีสิทธิในมูลหนี้เป็นอย่างอื่นจึงสามารถใช้สิทธิเรียกร้องในลักษณะลาภมิควรได้ ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องสำรอง⁸

2.1.2.2 ผลการเรียกทรัพย์สินคืนตามหลักลาภมิควรได้

(1) การเรียกทรัพย์สินคืนกรณีที่เป็นเงิน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 412 บัญญัติว่า “ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้น เป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ถ้าลาภมิควรได้ที่ได้รับมานั้นเป็นเงิน การคืนลาภมิควรได้ก็คือเงินจำนวนนั้น และถ้ารับไว้เท่าใดก็ต้องคืนเท่าที่รับมา ถ้าเงินที่ได้รับไว้เหลือไม่ครบ ก็ต้องนำเงินจำนวนอื่นมาชดเชย ซ้ำอีกเว้น ถ้าผู้ได้ลาภมิควรได้นั้นรับไว้ด้วยความสุจริต กฎหมายยอมให้คืนเท่าที่เหลืออยู่ในขณะที่ทวงถามเท่านั้น แต่ในทางกลับกัน หากบุคคลนั้นได้รับเงินไว้โดยสุจริตคือ รู้ว่าตนเองไม่มีสิทธิในเงินที่ได้รับไว้มาตั้งแต่เริ่มแรกและได้ใช้เงินนั้นไป หรือในขณะที่ตนได้รับเงินไว้ที่ตนได้รับไว้โดยสุจริต แต่ต่อมาภายหลังถึงรู้ว่าเงินที่ได้รับไว้ที่ตนได้รับมาโดยไม่มีสิทธิหรือรับมาโดยปราศจากมูลที่จะอ้างกฎหมายได้ ต้องถือว่าตนเป็นผู้ทุจริตนับแต่เวลาที่ตนรู้ความจริง เพราะบุคคลนั้นก็ย่อมรู้ว่าตนไม่มีสิทธินำเงินนั้นไปใช้ได้เพราะไม่ใช่ของตน และอาจถูกเจ้าของที่แท้จริงฟ้องร้องเรียกเงินคืนได้ และเมื่อรู้ว่าเงินที่ได้รับไว้โดยไม่มีสิทธิอันเกิดความไม่สุจริตในภายหลัง การคืนต้องถือตามจำนวนที่เหลืออยู่ในขณะนั้นเป็นสำคัญอันเป็นเวลาที่ยังคงเหลืออยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้น จึงต้องคืนให้ครบตามจำนวนที่เหลืออยู่ในขณะนั้น อันเป็นเวลาที่ยังคงเหลือไว้โดยไม่สุจริต เพราะการคืนกันอย่างลาภมิควรได้นั้น กฎหมายไม่ประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้ทุจริตในอันที่จะถือเอาประโยชน์โดยการยกข้ออ้างเพื่อที่จะขอคืนเพียงเท่าที่ยังคงเหลืออยู่เท่านั้น กฎหมายจึงต้องกำหนดให้มีการคืนกันให้ครบตามจำนวน อันเป็นการลงโทษผู้กระทำการโดยไม่สุจริต⁹

(2) การเรียกทรัพย์สินคืนกรณีที่เป็นทรัพย์สินอื่น

สำหรับการคืนตามหลักลาภมิควรได้ในกรณีที่เป็นทรัพย์สินอื่นนั้น กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างจากการคืนเงิน ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 413 ได้บัญญัติว่า

“เมื่อทรัพย์สินอันจะต้องคืนนั้นเป็นอย่างอื่นนอกจากจำนวนเงินและบุคคล ได้รับไว้โดยสุจริต ท่านว่าบุคคลเช่นนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินเพียงตามสภาพที่เป็นอยู่ และมีต้อง

⁸ จิตติ ดิงศภัทย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 28.

⁹ พูนศักดิ์ อ้นขำ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 39.

รับผิดชอบในการที่ทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือบุบสลาย แต่ถ้าได้อะไรมาเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการสูญหายหรือบุบสลายเช่นนั้นก็ต้องให้ไปด้วย

ถ้าบุคคลได้รับทรัพย์สินไว้โดยสุจริต ท่านว่าจะต้องรับผิดชอบในการสูญหายหรือบุบสลายนั้นเต็มภูมิ แม้กระทั่งการสูญหายหรือบุบสลายจะเกิดเพราะเหตุสุดวิสัย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าถึงอย่างไร ทรัพย์สินนั้นก็คงต้องสูญหายหรือบุบสลายอยู่นั่นเอง”

ดังนั้น การคืนทรัพย์สินอื่นนอกจากเงิน กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่ได้รับทรัพย์สินไว้โดยสุจริตมีหน้าที่ต้องคืนทรัพย์สินนั้นตามสภาพที่เป็นอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน และไม่ต้องรับผิดชอบในการที่ทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือบุบสลายแต่ประการใด ไม่ว่าความสูญหายหรือเสียหายนั้นจะเกิดจากความผิดของบุคคลใดก็ตามซึ่งอาจรวมถึงความผิดของผู้ที่ได้รับทรัพย์สินที่นั้นไว้ หรือจากเหตุสุดวิสัย หรือโดยประการอื่นใดก็ตาม แต่ถ้าได้สิ่งใดมาเป็นค่าสินไหมทดแทน เพื่อการสูญหายหรือบุบสลาย ก็ต้องคืนให้แก่ผู้เสียหายนั้นด้วย สำหรับการได้สิ่งใดมาเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการสูญหาย หรือบุบสลาย หมายถึงกรณีที่มีบุคคลอื่นต้องรับผิดชอบในการทำให้ทรัพย์สินนั้นสูญหายหรือบุบสลาย เช่น การกระทำละเมิดทำให้ทรัพย์สินนั้นเสียหาย ผู้รับทรัพย์สินไว้จึงมีสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน เป็นต้น ผู้ที่จะได้รับทรัพย์สินก็สามารถเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนนั้นจากผู้ที่จะต้องคืนทรัพย์สินในฐานะเป็นช่วงทรัพย์สิน เพราะค่าสินไหมทดแทนที่จะได้มาย่อมแทนทรัพย์สินเดิมที่สูญหายหรือบุบสลาย แต่ถ้ารับทรัพย์สินไว้โดยไม่สุจริตจะต้องรับผิดชอบในการสูญหายหรือบุบสลายเต็มตามจำนวน แม้การสูญหายหรือบุบสลายจะเกิดเพราะเหตุสุดวิสัย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าถึงอย่างไรทรัพย์สินนั้นก็คงต้องสูญหายหรือบุบสลายอยู่นั่นเอง เนื่องจากบุคคลผู้รับทรัพย์สินไว้โดยไม่สุจริตรู้ว่าตนไม่มีสิทธิที่จะได้ทรัพย์สินนั้น จึงไม่ควรได้รับการผ่อนปรนแต่ประการใด และต้องคืนทรัพย์สินเต็มจำนวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีทรัพย์สินอยู่หรือไม่

(3) การเรียกทรัพย์สินคืนกรณีการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 414 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินที่ตกเป็นพันวิสัยไว้ว่า

“ถ้าการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะสภาพแห่งทรัพย์สินที่ได้รับไว้ นั้นเอง ก็ดี หรือเพราะเหตุอย่างอื่นก็ดี และบุคคลได้รับทรัพย์สินไว้โดยสุจริต ท่านว่าบุคคลเช่นนั้น จำต้องคืน ลากมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

ถ้าบุคคลได้รับทรัพย์สินนั้นไว้โดยสุจริต ท่านว่าต้องใช้ราคาทรัพย์สินนั้นเต็มจำนวน”

สำหรับกรณีที่การคืนทรัพย์สินอื่นตกเป็นพันวิสัย กล่าวคือ การคืนทรัพย์สินนั้นไม่สามารถกระทำได้หรือเป็นไปไม่ได้ อาจจะเป็นเนื่องจากสภาพของทรัพย์สินนั้นหรือเพราะเหตุอื่นตามกฎหมายก็ได้กำหนดสิทธิของผู้เรียกคืนและหน้าที่ของผู้ที่จะต้องคืนโดยคำนึงถึงความสุจริตใน

การแบ่งแยก โดยกฎหมายจะคุ้มครองผู้สุจริตให้คืนทรัพย์ที่เป็นลาภนั้นเพียงเท่าส่วนที่ยังคงมีอยู่ในขณะเรียกคืน ส่วนที่พ้นวิสัยไปแล้วไม่อาจเรียกคืนได้ตั้งแต่ช่วงขณะที่ได้รับทรัพย์ไว้โดยสุจริตจนกระทั่งถึงช่วงที่ถูกเรียกคืนนั้น ผู้คืนก็ไม่ต้องรับผิดชอบคืนในส่วนนี้แต่คืนเฉพาะส่วนที่ยังคงเหลืออยู่ในวิสัยเท่านั้น และในทางตรงกันข้ามกฎหมายก็จะไม่ประสงค์ที่จะมุ่งคุ้มครองผู้ที่ทุจริต ดังนั้น หากในขณะรับทรัพย์ไว้โดยทุจริตแล้วแต่ต่อมาทรัพย์นั้นจะตกเป็นอันพันวิสัยที่จะคืนได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด บุคคลนั้นก็ต้องใช้ราคาทรัพย์นั้นเต็มจำนวน¹⁰

2.1.2.3 ข้อพิจารณาผลของการคืนในส่วนที่นอกเหนือจากการคืนเงินและทรัพย์สินอื่น

(1) การคืนดอกผลจากทรัพย์สินที่รับไว้ในฐานลามิครได้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 415 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคืนดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินที่รับไว้ว่า

“บุคคลผู้ได้รับทรัพย์สินไว้โดยสุจริต ย่อมจะได้ดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้น ตลอดเวลาที่ยังคงสุจริตอยู่

ถ้าผู้ที่ได้รับไว้จะต้องคืนทรัพย์สินนั้นเมื่อใด ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะทุจริต จำเดิมแต่เวลาที่เรียกคืนนั้น”

สำหรับดอกผลจากทรัพย์ที่รับไว้อาจเป็นดอกผลธรรมดาหรือดอกผลดินนัยก็ได้ ตามมาตรา 148 แต่หากดอกผลจากทรัพย์เกิดขึ้นในขณะที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าของได้ครอบครองทรัพย์นั้นโดยสุจริต ดอกผลนั้นจะได้แก่ผู้ครอบครองทรัพย์โดยสุจริต เนื่องจากผู้ครอบครองทรัพย์โดยสุจริตย่อมถือว่าตนเป็นเจ้าของทรัพย์ ทั้งนี้เพราะกฎหมายเห็นว่าผู้ได้ลามิครได้มาอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาทรัพย์นั้น จึงเห็นควรที่จะให้ได้ดอกผลอันเกิดจากทรัพย์นั้น แทนค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา ผู้ครอบครองทรัพย์โดยสุจริตจึงสมควรที่จะได้ดอกผลจากทรัพย์นั้น แต่หากไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 415 วรรคหนึ่ง เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิได้รับดอกผลคืน กล่าวคือ ดอกผลที่ผู้ได้รับทรัพย์สินไว้มีสิทธิได้นั้นต้องเกิดระหว่างเวลาที่ยังคงสุจริตอยู่ ถ้าเป็นดอกผลที่เกิดขึ้นระหว่างเวลาที่ไม่สุจริตแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการรับไว้โดยไม่สุจริตแต่แรก หรือกลายเป็นไม่สุจริตภายหลัง ก็ไม่มีสิทธิได้ดอกผลนั้น นอกจากนี้ กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาล และศาลได้พิพากษาให้คืนทรัพย์สินที่รับไว้ ตามมาตรา 415 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ถือว่าผู้ได้รับทรัพย์สินที่จะต้องคืนไม่สุจริต ตั้งแต่เวลาที่มีการเรียกร้องคดีต่อศาล คือเมื่อได้ส่งหมายเรียกแก่จำเลย ดังนั้น หากดอกผลเกิดขึ้นตั้งแต่เวลาที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเป็นต้นมา ผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ไม่มีสิทธิได้ดอกผลนั้น

¹⁰ เพิ่งอ้าง, น. 44.

(2) การคืนลามกมิควรได้ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน ค่าตัดแปลงต่อเติมหรือค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผู้ที่ได้รับลามกออกมีหน้าที่จะต้องคืนทรัพย์สิน ตามมาตรา 412 ถึงมาตรา 415 ในทางกลับกัน ผู้ใช้สิทธิเรียกคืนทรัพย์สินก็มีหน้าที่ต่อผู้ได้รับลามกออก ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 416 ถึงมาตรา 418 เนื่องจากในบางกรณีทรัพย์สินที่ได้คืนมา อาจเพิ่มพูนเป็นประโยชน์แก่ผู้รับทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าผู้ที่ได้ลามกคืนได้ประโยชน์ที่ไม่ควรได้เช่นกัน จึงมีหน้าที่ต้องตอบแทนอีกฝ่ายที่ต้องคืนทรัพย์สิน ซึ่งอาจแยกพิจารณาหน้าที่ของผู้รับคืนทรัพย์สินได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ การชดใช้ค่าใช้จ่ายเพื่อรักษาบำรุงหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน และการชดใช้ค่าใช้จ่ายอย่างอื่น

- การชดใช้ค่าใช้จ่ายอันควรเพื่อรักษาบำรุงหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน
มาตรา 416 บัญญัติว่า

“ค่าใช้จ่ายทั้งหลายอันควรแก่การเพื่อรักษาบำรุงหรือซ่อมแซมทรัพย์สินนั้น ท่านว่าต้องชดใช้แก่บุคคลผู้คืนทรัพย์สินนั้นเต็มจำนวน

แต่บุคคลเช่นว่านี้จะเรียกร้องให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายตามธรรมดาเพื่อบำรุงซ่อมแซมทรัพย์สินนั้น หรือค่าภาระติดพันที่ต้องเสียไปในระหว่างที่ตนคงเก็บดอกผลอยู่นั้นหาได้ไม่”

สำหรับการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินย่อมเกิดประโยชน์แก่ผู้เรียกคืนทรัพย์สินเอง และโดยปกติถ้าทรัพย์สินใดสมควรที่จะต้องบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม เมื่อบุคคลหนึ่งได้จัดการไปแล้วก็ย่อมทำให้ทรัพย์สินนั้นมีสภาพดีขึ้นและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอีก แต่หากไม่บำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน อาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินนั้น ดังนั้น แม้ผู้รับทรัพย์สินนั้นจะรับไว้โดยสุจริต หากก่อนจะมีการเรียกคืนทรัพย์สิน บุคคลผู้นั้นได้ใช้จ่ายเพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สินไปเพียงใด ผู้เรียกคืนทรัพย์สินจะต้องชดใช้แก่บุคคลผู้คืนทรัพย์สิน เว้นแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่เกินสมควร¹¹

- การชดใช้ค่าใช้จ่ายอย่างอื่น

สำหรับค่าใช้จ่ายอย่างอื่นรวมทั้งค่าตัดแปลงต่อเติมทรัพย์สินที่ต้องเสียไป ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 417 และมาตรา 418

มาตรา 417 บัญญัติไว้ว่า “ในส่วนค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนอกจากที่กล่าวมาในวรรคต้นแห่งมาตราก่อนนั้น บุคคลผู้คืนทรัพย์สินจะเรียกให้ชดใช้ได้แต่เฉพาะที่เสียไปในระหว่างที่ตนทำการโดยสุจริต และเมื่อทรัพย์สินนั้นได้มีราคาเพิ่มสูงขึ้นเพราะค่าใช้จ่ายนั้นในเวลาที่คืน และจะเรียกได้ก็แต่เพียงเท่าราคาที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น

¹¹ อุกฤษ มงคลนาวิน, คำบรรยายกฎหมายแพ่งว่าด้วย จัดการงานนอกสั่ง และลามกมิควรได้ (กรุงเทพฯมหานคร : สำนักกฎหมาย ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน, 2515), น. 74 – 75.

อนึ่ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 415 วรรค 2 นั้น ท่านให้นำมาใช้บังคับด้วยแล้วแต่กรณี”

สำหรับค่าใช้จ่ายอย่างอื่น เช่น ค่าใช้จ่ายในการตัดแปลงหรือต่อเติมทรัพย์สินที่รับไว้เป็นลาภมิควรได้ เป็นต้น ซึ่งกรณีที่จะใช้บังคับกับมาตรา 417 วรรคหนึ่ง จะต้องเป็นกรณีที่ได้รับทรัพย์สินอันเป็นลาภมิควรได้มาโดยสุจริต แต่หากต่อมาเจ้าของได้เรียกคืนซึ่งต้องบังคับตามมาตรา 415 วรรคสอง โดยถือว่าผู้นั้นได้รับทรัพย์สินโดยทุจริตตั้งแต่เวลาที่เรียกคืน ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 417 วรรคสอง หากมีค่าใช้จ่ายในการตัดแปลงหรือต่อเติมทรัพย์สินที่รับไว้เป็นลาภมิควรได้เกิดขึ้นภายหลังที่มีการเรียกคืนจะต้องบังคับตามมาตรา 418 เหมือนกับกรณีที่ได้รับทรัพย์สินไว้โดยทุจริตตั้งแต่ต้น¹²

มาตรา 418 บัญญัติไว้ว่า “ถ้าบุคคลรับทรัพย์สินอันมิควรได้ไว้โดยทุจริต และได้ทำการตัดแปลงหรือต่อเติมขึ้นในทรัพย์สินนั้น ท่านว่าบุคคลเช่นนั้นต้องจัดทำทรัพย์สินนั้นให้คืนคงสภาพเดิมด้วยค่าใช้จ่ายของตนเองแล้วจึงส่งคืน เว้นแต่เจ้าของทรัพย์สินจะเลือกให้ส่งคืนตามสภาพที่เป็นอยู่ ในกรณีเช่นนี้เจ้าของจะใช้ราคาค่าทำตัดแปลงหรือต่อเติม หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นราคาทรัพย์สินเท่าที่เพิ่มขึ้นนั้นก็ได้ แล้วแต่จะเลือก

ถ้าในเวลาที่จะต้องคืนทรัพย์สินนั้นเป็นพันวิสัยจะทำให้ทรัพย์สินคืนสภาพเดิมได้ หรือถ้าทำไปทรัพย์สินนั้นจะบอบสลายไซ้ ท่านว่าบุคคลผู้ได้รับไว้จะต้องส่งคืนทรัพย์สินตามสภาพที่เป็นอยู่ และไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อราคาทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นเพราะการตัดแปลงหรือต่อเติมนั้นได้”

หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้รับทรัพย์สินโดยทุจริตตามมาตรา 418 วรรคหนึ่ง คือ การจัดทำทรัพย์สินนั้นให้คืนคงสภาพเดิมด้วยค่าใช้จ่ายของตนเองก่อนที่จะส่งมอบทรัพย์สินคืนแก่เจ้าของ เนื่องจากผู้รับทรัพย์สินไว้โดยทุจริตซึ่งรัฐว่าไม่มีมูลตามกฎหมายที่จะรับทรัพย์สินไว้และจะต้องคืนทรัพย์สินนั้นให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน การตัดแปลงหรือต่อเติมทรัพย์สินย่อมเป็นการกระทำโดยไม่มีสิทธิ อาจก่อความเสียหายแก่เจ้าของทรัพย์สินโดยผิดกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดได้ แต่หากการตัดแปลงต่อเติมเป็นที่พอใจของเจ้าของทรัพย์สิน เจ้าของทรัพย์สินจะเลือกให้ส่งมอบตามสภาพที่เป็นอยู่ก็ได้ เป็นสิทธิเลือกของเจ้าของทรัพย์สิน แต่ในกรณีเช่นนี้ เจ้าของทรัพย์สินจะต้องใช้ราคาค่าทำตัดแปลงหรือต่อเติม หรือใช้เงินจำนวนหนึ่งเป็นราคาทรัพย์สินเท่าที่เพิ่มขึ้นแล้วแต่จะเลือก ถ้าในเวลาที่จะต้องคืนทรัพย์สินนั้นเป็นพันวิสัยจะทำให้ทรัพย์สินคืนคงสภาพเดิมได้

¹² ไพบิจิตร ปุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ จัดการงานนอกสิ่ง และลาภมิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2554), น. 180.

หรือถ้าทำไปทรัพย์สินนั้นจะบอบสลาย เป็นกรณีผู้คืนทรัพย์และผู้รับคืนทรัพย์ย่อมต้องส่งคืนทรัพย์สินไปตามสภาพที่เป็นอยู่ โดยไม่มีสิทธิจะเรียกค่าทดแทน แม้ทรัพย์สินนั้นจะมีราคาเพิ่มขึ้นก็ตาม¹³

2.1.2.4 ข้อยกเว้นกรณีที่ไม่สามารถเรียกทรัพย์สินคืนตามหลักกลาภมิควรได้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นอันทำให้ผู้ได้มาซึ่งทรัพย์สิ่งใดไม่สามารถเรียกคืนทรัพย์ได้ ได้แก่

(1) การชำระหนี้ตามอำเภอใจ

มาตรา 407 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลใดได้กระทำการอันใดตามอำเภอใจเหมือนหนึ่งว่าเพื่อชำระหนี้โดยรู้ยู่ว่าคุณไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ ท่านว่าบุคคลผู้นั้นหาสิทธิจะได้รับคืนทรัพย์ไม่”

กรณีตามมาตราดังกล่าว เป็นกรณีที่บุคคลผู้ชำระหนี้รู้ยู่แล้วว่าไม่มีหนี้ที่ต้องชำระ แต่ยังชำระหนี้ไปโดยสมัครใจ จึงไม่มีมูลที่ควรจะให้เรียกคืนทรัพย์ที่ได้ชำระไปโดยสมัครใจ¹⁴ เช่น การที่จำเลยชำระดอกเบี้ยให้โจทก์เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นเรื่องที่จำเลยชำระหนี้ด้วยความสมัครใจ โดยรู้ยู่แล้วว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ จำเลยจึงไม่มีสิทธิจะได้รับคืน

(2) การชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดเงื่อนไขเวลา การชำระหนี้ที่ขาดอายุความ และการชำระหนี้ตามหน้าที่ทางศีลธรรมหรือตามควรแก่อัธยาศัยในสมาคม

มาตรา 408 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลดั่งจะกล่าวต่อเป็นไม่มีสิทธิจะได้รับคืนทรัพย์ คือ

(1) บุคคลผู้ชำระหนี้ก่อนมีเงื่อนไขเวลาบังคับเมื่อก่อนถึงกำหนดเวลานั้น

(2) บุคคลผู้ชำระหนี้ซึ่งขาดอายุความแล้ว

(3) บุคคลผู้ชำระหนี้ตามหน้าที่ศีลธรรม หรือตามควรแก่อัธยาศัยในสมาคม”

สำหรับการชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดเงื่อนไขเวลานั้น แม้เจ้าหนี้ยังไม่มีสิทธิทวงถามหรือเรียกร้องให้ชำระหนี้ แต่ลูกหนี้ก็อาจสละประโยชน์แห่งเงื่อนไขเวลา โดยยอมชำระหนี้ก่อนถึงกำหนดได้ ถ้าลูกหนี้ชำระหนี้ไปก่อนถึงเวลาที่กำหนด ก็ไม่มีเหตุที่จะให้เรียกทรัพย์สิน นอกจากนั้น แม้การที่ลูกหนี้ชำระหนี้ก่อนถึงเวลาที่กำหนดโดยเกิดจากความสำคัญผิดว่าถึงกำหนดแล้ว ก็ไม่สามารถเรียกคืนได้เช่นกัน¹⁵

¹³ เฟิงอ้าง, น. 182 – 185.

¹⁴ จิตติ ดิงศภักดิ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 2, น. 34.

¹⁵ เฟิงอ้าง, น. 38.

ในกรณีการชำระหนี้ที่ขาดอายุความนั้น มาตรา 193/38 บัญญัติไว้ว่า ถ้ามีการชำระอย่างใด ๆ ไปตามสิทธิเรียกร้องอันขาดอายุความแล้วมากน้อยเพียงใด ท่านว่า จะเรียกคืนหาได้ไม่ ถึงแม้ว่าการชำระหนี้ นั้นจะได้ทำไปเพราะไม่รู้กำหนดอายุความก็เรียกคืนไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะหนี้ที่ขาดอายุความนั้น กฎหมายให้สิทธิลูกหนี้ปฏิเสธการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องเท่านั้น ตามมาตรา 193/10 แต่หนี้ยังไม่ได้ระงับสิ้นไป

สำหรับการชำระหนี้ตามหน้าที่ทางศีลธรรมหรือตามควรแก่อัธยาศัยในสมาคม โดยการชำระหนี้ตามหน้าที่ทางศีลธรรม เช่น บิดามารดาให้ทรัพย์แก่คู่สมรส หรือ การอุปการะเลี้ยงดูระหว่างญาติในกรณีที่ไม่มิหน้าที่ต้องเลี้ยงดูตามกฎหมาย เป็นต้น¹⁶ ในส่วนของการชำระหนี้ตามควรแก่อัธยาศัยในสมาคม คือ การให้ทรัพย์สิ่งของแก่กันเพื่อการคบค้าสมาคมกันระหว่างบุคคลต่าง ๆ อันเป็นความจำเป็นของมนุษย์ โดยจำนวนทรัพย์สิ่งของที่ให้แก่กันเป็นไปตามความจำเป็นหรือความต้องการของชีวิตความเป็นอยู่ในสังคม ซึ่งจะมีระดับสูงต่ำมากน้อยแล้วแต่พฤติการณ์เป็นกรณีไป ทั้งนี้ การที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้มีการเรียกคืนกันได้นั้น เนื่องจากหากยินยอมให้มีการเรียกคืนกันได้นั้น ย่อมไม่เป็นผลดีแก่กิจการและการดำเนินชีวิต โดยการชำระหนี้ตามควรแก่อัธยาศัยในสมาคม เช่น การเลี้ยงอาหารระหว่างญาติมิตรเพื่อนฝูง ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการให้ของขวัญในวันคล้ายวันเกิด เป็นต้น¹⁷

(3) การชำระหนี้โดยสำคัญผิดเป็นเหตุให้เจ้าหนี้ผู้สุจริตได้รับความเสียหาย มาตรา 409 บัญญัติว่า “เมื่อบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมิได้เป็นลูกหนี้ได้ชำระหนี้ไปโดยสำคัญผิด เป็นเหตุให้เจ้าหนี้ผู้ทำการโดยสุจริตได้ทำลาย หรือลบล้างเสียซึ่งเอกสารอันเป็นพยานหลักฐานแห่งหนี้ก็ดี ยกเลิกหลักประกันเสียก็ดี ลินสิทธิไปเพราะขาดอายุความก็ดี ท่านว่า เจ้าหนี้ไม่จำต้องคืนทรัพย์

บทบัญญัติที่กล่าวมาในวรรคก่อนนี้ไม่ขัดขวางต่อการที่บุคคลผู้ได้ชำระหนี้ นั้นจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ถ้าจะมี”

การชำระหนี้โดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นลูกหนี้ แต่สำคัญผิดว่าตนเป็นลูกหนี้ ย่อมเป็นการชำระหนี้โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ แต่ถ้าการชำระหนี้ นั้นเจ้าหนี้ก็รับไว้โดยสุจริต และได้ทำลายหรือลบล้างเอกสารอันเป็นพยานหลักฐานแห่งหนี้เสียแล้ว จะเป็นหลักฐานที่กฎหมายบังคับให้ทำหรือไม่ก็ตาม หรือได้ปลดหลักประกัน หรือสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ต่อลูกหนี้ที่แท้จริงขาดอายุความก็ตาม หากจะบังคับให้คืนลามิควรถได้ เจ้าหนี้ผู้ได้รับชำระหนี้ไว้โดยสุจริต ย่อมได้รับความเสียหาย เพราะกฎหมายนั้นยอมให้บุคคลภายนอกชำระหนี้ได้ ตามมาตรา 314 ดังนั้น

¹⁶ เฟ็งอ้าง, น. 39 - 40.

¹⁷ เฟ็งอ้าง, น. 127 - 128.

แม้ผู้ที่มีไข้ถูกหนีชำระหนี้โดยสุจริต ถ้าเจ้าหนี้รับชำระหนี้โดยสุจริตด้วยแล้ว ก็ไม่มีเหตุที่จะบังคับให้เจ้าหนี้ต้องคืนทรัพย์ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่สามารถเรียกคืนลามกมิควรถูกได้จากเจ้าหนี้ได้ แต่ก็ไม่มีสันนิษฐานที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ลูกหนี้ที่แท้จริง รวมทั้งผู้ค้ำประกันซึ่งอาจได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้ชำระหนี้ไปโดยสำคัญผิด¹⁸

(4) การชำระหนี้โดยมุ่งต่อผลซึ่งตนรู้อยู่ว่าการอันจะให้เกิดผลเช่นนั้น เป็น พันวิสัย หรือขัดขวางมิให้เกิดผลนั้นเองโดยฝ่าฝืนความสุจริต

มาตรา 410 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้ใดได้ทำการชำระหนี้โดยมุ่งต่อผลอย่างหนึ่ง แต่มิได้เกิดผลขึ้นเช่นนั้น ถ้าและบุคคลนั้นได้รู้มาแต่แรกว่าการที่จะเกิดผลนั้นเป็น พันวิสัยก็ดี หรือได้เข้าปองปิดขัดขวางเสียมิให้เกิดผลเช่นนั้นโดยอาการอันฝ่าฝืนความสุจริตก็ดี ท่านว่าบุคคลผู้นั้นไม่มีสิทธิจะได้รับคืนทรัพย์”

ความในมาตรานี้หมายถึงมาตรา 406 วรรคสอง คือ การได้ทรัพย์มา เพราะเหตุที่มีได้มิได้เป็นขึ้นอันจะต้องคืนทรัพย์แก่กัน ซึ่งมาตรา 410 เป็นกรณีที่มีการชำระหนี้ ทั้งที่ผลที่มุ่งหมายในการชำระหนี้ันั้นมิได้เกิดขึ้น กล่าวคือ วัตถุประสงค์แห่งหนี้รวมถึงวัตถุประสงค์อื่นแห่ง นิติกรรม ซึ่งคู่กรณีรู้จักกันอยู่เมื่อทำนิติกรรมนั้นมิได้เกิดขึ้น โดยผู้ชำระหนี้ันั้นรู้มาแต่แรกว่าการที่จะ เกิดผลนั้นเป็นพันวิสัย หรือได้เข้าปองปิดขัดขวางโดยอาการอันฝ่าฝืนความสุจริต¹⁹

(5) การชำระหนี้โดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี

มาตรา 411 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลใดได้กระทำการเพื่อชำระหนี้เป็นการอันฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี ท่านว่าบุคคลนั้นหาอาจจะเรียกร้องคืนทรัพย์ได้ไม่”

ความในมาตรานี้ หมายถึง การชำระหนี้ตามนิติกรรมสัญญาที่มี วัตถุประสงค์อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับ ถ้อยคำในมาตรา 150 ดังนั้น หากนิติกรรมสัญญาใดมีวัตถุประสงค์อันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตาม กฎหมายหรือศีลธรรมอันดี นอกจากจะมีผลเป็นโมฆะไม่มีผลผูกพันต่อกันตามมาตรา 150 แล้ว ยังไม่ สามารถเรียกทรัพย์ที่ได้กระทำการเพื่อชำระหนี้คืนได้อีกด้วย เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้มีการกระทำ การอันฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีซึ่งเป็นภัยที่ทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนอีกด้วย²⁰

¹⁸ จิตติ ติงศภัทย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 41 - 42.

¹⁹ เฟิงอ้าง, น. 43.

²⁰ เฟิงอ้าง, น. 44.

2.1.2.5 อายุความกับการเรียกทรัพย์สินคืน

อายุความในการเรียกทรัพย์สินคืนตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 บัญญัติว่า “ในเรื่องลาภมิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเพื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น” สำหรับคำว่า “ขณะเรียกคืน” น่าจะหมายถึง ผู้รับได้รู้ว่าตน ไม่มีสิทธิใด ๆ ที่จะได้ทรัพย์สินนั้น โดยเจ้าของทรัพย์สินอาจได้ทวงถามหรือเรียกให้ส่งมอบทรัพย์สิน ก็ถือว่า ผู้รับได้รับทรัพย์สินไว้โดยไม่สุจริตนับตั้งแต่นั้น แม้ว่าจะมีการฟ้องคดีเรียกคืน ภายหลังจากที่มีการทวงถามหรือเรียกให้ส่งมอบทรัพย์สินแล้วก็ตาม ในกรณีเช่นนี้ผู้รับโอนหรือผู้ได้ ลากก็ต้องคืนทรัพย์สินที่ได้มาเป็นลาภมิควรได้ตามจำนวนที่ยังมีอยู่ในขณะที่มีการทวงถาม ไม่ใช่คืน ลากเพียงที่มีอยู่ในขณะเมื่อมีการฟ้องคดีกัน²¹

2.1.3 แนวคำพิพากษาของศาลฎีกา

การที่ระบบศาลของไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หน่วยงานของรัฐจึงต้องนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลยุติธรรม เพื่อบังคับไปตามสิทธิเรียกร้องของตน ศาลฎีกาวินิจฉัยว่ากรณีพิพาทดังกล่าวเป็น กรณีที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ อันเป็นลาภมิควรได้ หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจฟ้องเรียกคืนเงินได้ โดยอายุความในการฟ้องเรียกคืนเงินเป็นไปตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 ตัวอย่างเช่น

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกคืนเงินเดือนที่ข้าราชการได้รับไปโดย ไม่มีสิทธิ โดยในคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำเลยได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการครู สังกัด กรุงเทพมหานคร โดยได้รับเงินเดือนในตำแหน่งดังกล่าว ต่อมา จำเลยได้สอบคัดเลือกเข้ารับการบรรจุ เป็นข้าราชการครู สังกัดกรมสามัญศึกษาโจทก์ โดยจำเลยได้เงินเดือนสองตำแหน่งตลอดมา จนจำเลย ได้ลาออกจากราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการ จ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญและเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2505 มาตรา 28 บัญญัติให้ ข้าราชการรับเงินเดือนได้เพียงตำแหน่งเดียวนั้น หมายความว่ารวมทั้งกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นได้ไปปฏิบัติ หน้าที่ทั้งสองตำแหน่งหรือหลายตำแหน่งด้วย จำเลยไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนทั้งสองตำแหน่ง จึงเป็นกรณีที่จำเลยได้รับเงินจากโจทก์อันปราศจากมูลที่จะอ้างกฎหมายได้ อันเป็นลาภมิควรได้ โจทก์มีอำนาจฟ้องเรียกคืนเงินได้ อายุความสำหรับเรียกทรัพย์สินในเรื่องลาภมิควรได้นั้น มาตรา 419 บัญญัติห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือ เมื่อพ้นสิบปี นับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น ดังนั้น เงินที่จำเลยได้รับไปนับแต่วันฟ้องย้อนหลังไปเกินสิบปี

²¹ พูนศักดิ์ อ้นขำ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 4*, น. 53 - 54.

จึงขาดอายุความ จำเลยจึงต้องคืนเงินที่ได้รับไปเฉพาะส่วนที่นับแต่วันฟ้องย้อนหลังไปไม่เกินสิบปี เท่านั้น²²

หรือในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกคืนเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ อันเนื่องมาจากหน่วยงานทางปกครองได้มีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำเลยได้รับราชการเกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2530 จำเลยได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2530 เป็นต้นมาจนถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2533 ต่อมา โจทก์ได้มีคำสั่งลงโทษไล่จำเลยออกจากราชการเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 โดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่จำเลยได้เกษียณอายุราชการ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่จำเลยได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพ ในขณะที่โจทก์ยังมีคำสั่งลงโทษไล่จำเลยออกจากราชการ จำเลยจึงมีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพดังกล่าว อันเป็นสิทธิของจำเลยที่พึงได้ตามกฎหมาย การที่จำเลยรับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพจึงไม่ใช่เป็นการรับชำระหนี้ได้โดยปราศจากมูลที่จะอ้างได้ตามกฎหมาย และมีใช่เป็นทางให้บุคคลอื่นเสียเปรียบแต่ประการใด กรณีจึงมิใช่ลางมิกควรได้ การที่โจทก์ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี จึงไม่ขาดอายุความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 419 การจ่ายเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย มิใช่เป็นการจ่ายเงินไปตามอำเภอใจ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 จำเลยจึงต้องคืนเงินที่รับมานั้นให้แก่โจทก์ และโจทก์มีสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินดังกล่าวได้ในกำหนด 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/30 ต่อมา เมื่อโจทก์มีคำสั่งไล่จำเลยออกจากราชการแล้ว โจทก์ย่อมไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพให้แก่จำเลยตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 ซึ่งเป็นวันที่ได้มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ และจำเลยก็ไม่มีสิทธิรับเงินดังกล่าวอีกต่อไป การที่จำเลยรับเอาเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพไปจากโจทก์ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 จนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2534 จึงเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้โจทก์เสียเปรียบเข้าลักษณะลางมิกควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 จำเลยจึงต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่โจทก์ แต่อายุความสำหรับเรียกเอาคืนในเรื่องลางมิกควรได้นั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 บัญญัติห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เวลาที่โจทก์รู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน ปรากฏว่าโจทก์มีคำสั่งไล่จำเลยออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 ถือว่าโจทก์รู้ความจริงที่โจทก์ชำระหนี้แก่จำเลยโดยปราศจากมูลหนี้ในวันนั้น ดังนั้น เงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพที่จำเลยได้รับไปนับแต่วันฟ้องย้อนหลังไปเกินหนึ่งปี จึงขาดอายุความ โจทก์ไม่มี

²² คำพิพากษาฎีกาที่ 3362/2537, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.deka2007.supremecourt.or.th>

สิทธิเรียกคืน จำเลยจึงต้องคืนเงินที่จำเลยได้รับไปเฉพาะส่วนที่นับแต่วันฟ้องย้อนหลังไปไม่เกินหนึ่งปีเท่านั้น²³

สำหรับกรณีหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิเนื่องจากตนไม่มีสิทธิเบิก แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะเข้าใจโดยสุจริตว่าตนมีสิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามกฎหมายก็ตาม การที่ข้าราชการผู้นั้นรับเงินไปจากหน่วยงานที่ตนสังกัดจึงเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้หน่วยงานเสียเปรียบ กรณีเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิฟ้องเรียกทรัพย์สินคืนในฐานะลามกมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 จึงอยู่ในบังคับของกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419²⁴

อย่างไรก็ตาม สำหรับอายุความในการใช้สิทธิเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเห็นว่า เป็นกรณีที่โจทก์ในฐานะเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิติดตามเอาคืนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ ตัวอย่างเช่น

จำเลยเป็นข้าราชการครู สังกัดกรมโจทก์ จำเลยได้เบิกและรับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการไปจากโจทก์โดยไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.2527 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ขณะจำเลยยื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านนั้น จำเลยมีเคหสถานของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ การที่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยคืนหรือใช้เงินค่าเช่าบ้านที่จำเลยเบิกไปโดยไม่มีสิทธิเบิกได้ จึงเป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินฟ้องเรียกทรัพย์สินที่จำเลยได้เบิกไปโดยมิชอบซึ่งโจทก์ในฐานะเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิติดตามเอาคืนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ กรณีมิใช่ฟ้องเรียกให้คืนทรัพย์สินตามลักษณะลามกมิควรได้ ดังนั้นจึงไม่อาจนำอายุความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 มาใช้บังคับ²⁵

หรือกรณีที่จำเลยเคยเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดโจทก์ จำเลยได้ลาออกจากราชการ โดยได้รับบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพข้าราชการบำนาญ (ช.ค.บ.) ไปจากโจทก์ ต่อมาจำเลยได้กลับเข้ารับราชการใหม่ในหน่วยราชการอื่น ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เมื่อจำเลยเข้ารับราชการใหม่

²³ คำพิพากษาฎีกาที่ 1413/2540, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.deka2007.supremecourt.or.th>

²⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 3624/2551, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.deka2007.supremecourt.or.th>

²⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 2040/2551, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.deka2007.supremecourt.or.th>

เป็นหน้าที่ของจำเลยในอันที่จะต้องแจ้งให้โจทก์ทราบว่ามีเงินกลับเข้ารับราชการใหม่ในหน่วยราชการอื่น เพื่อโจทก์จะได้จ่ายเงินบำนาญให้แก่จำเลยได้ถูกต้องตามสิทธิของจำเลย การที่จำเลยไม่แจ้งให้โจทก์ทราบถึงการกลับเข้ารับราชการใหม่ ทำให้โจทก์จ่ายเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพข้าราชการบำนาญแก่จำเลยไปเกินกว่าสิทธิที่จำเลยจะได้รับ เป็นการปิดบังทำให้โจทก์เสียหาย โจทก์ในฐานะเจ้าของเงินย่อมมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากจำเลยได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336²⁶

โดยสรุป การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ โดยหน่วยงานทางปกครองในฐานะโจทก์นำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งการที่ข้าราชการได้รับเงินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แนวคำพิพากษาของศาลฎีกาได้นำหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้มาปรับใช้ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ข้าราชการได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางทำให้หน่วยงานทางปกครองเป็นฝ่ายเสียเปรียบ จึงเป็นกรณีที่ใช้สิทธิฟ้องเรียกทรัพย์สินคืนในฐานะลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 ซึ่งอยู่ในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 อย่างไรก็ตาม ยังมีความเห็นแตกต่างว่ากรณีพิพาทดังกล่าวไม่ใช่เรื่องลาภมิควรได้ โดยหน่วยงานทางปกครองในฐานะเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิติดตามเอาคืนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2040/2551 และที่ 6660/2541)

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้เรียกเงินบำเหน็จบำนาญคืนจากข้าราชการ เนื่องจากได้มีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ โดยศาลฎีกาเห็นว่า การที่ข้าราชการได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพเป็นการได้มาในขณะที่ยังมีคำสั่งลงโทษจำเลยออกจากราชการ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพอันเป็นสิทธิของตนที่พึงได้ตามกฎหมาย การที่ข้าราชการได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพจึงมิใช่เป็นการรับชำระเงินไว้โดยปราศจากมูลที่จะอ้างได้ตามกฎหมาย และมีใช่เป็นทางให้บุคคลอื่นเสียเปรียบแต่ประการใด กรณีจึงมิใช่ลาภมิควรได้ ดังนั้น จึงต้องคืนเงินที่ได้รับให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดของตน และหน่วยงานทางปกครองมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินดังกล่าวได้ในกำหนด 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/30 แต่ในภายหลังเมื่อหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการแล้ว หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพให้แก่ข้าราชการผู้นั้น ตั้งแต่วันที่ได้ออกคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ และข้าราชการ

²⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 6660/2541, สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.deka2007.supremecourt.or.th>

ผู้นั้นก็ไม่มีสิทธิรับเงินดังกล่าวอีกต่อไป การที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพ ภายหลังจากที่มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และ เป็นทางให้หน่วยงานเสียเปรียบเข้าลักษณะลาภมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 ดังนั้น ข้าราชการผู้นั้นจึงต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่หน่วยงานทางปกครอง (ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1413/2540) ผู้เขียนเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลัง ทำให้ข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือเงินช่วยค่าครองชีพ ตั้งแต่วันที่คำสั่งไล่ออกจากการนั้นมีผล การที่ข้าราชการได้รับเงินดังกล่าว เป็นการได้มา โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ จึงเป็นลาภมิควรได้ การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ตั้งแต่วันที่ได้ออกคำสั่งไล่ออกจากราชการ จึงทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว จึงไม่น่าจะถูกต้อง

2.2 การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภายหลังจัดตั้งศาลปกครอง

2.2.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ภายหลังจากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ทำให้ระบบศาลในไทย เป็นระบบศาลคู่ สำหรับในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น ประเทศเยอรมนี สำหรับกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธินั้น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนี (องค์คณะที่ 2 เลขคดีที่ BVerwG II C 37.67 ลงวันที่ 28 กันยายน 1967) ได้วินิจฉัยตาม ทฤษฎีด้านกลับว่า เมื่อประโยชน์ที่บุคคลได้รับไปเกิดจากคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลังแล้ว การเรียกคืนประโยชน์ดังกล่าว ย่อมต้องกระทำในรูปของคำสั่ง ทางปกครองด้วยเช่นกัน ซึ่งในคดีนี้ “ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า หากคู่สมรสของข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการด้วยแล้ว สัดส่วนการได้รับเงินช่วยเหลือ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยย่อมจะต้องมีจำนวนลดลง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงออก คำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เกินสิทธิของตน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองและได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่เรียกเงินคืนดังกล่าว โดยโต้แย้งว่า การเรียกคืนเงินดังกล่าวต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้คืนเงินได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ อย่างชัดเจนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะกระทำเช่นนั้นได้

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนีเห็นว่า นิยามของคำสั่ง ทางปกครองตามกฎหมายปกครอง ไม่ได้มีการพัฒนาการในทางที่บ่งชี้ว่า การออกคำสั่งทางปกครอง

ต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจน แต่อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจที่เกิดจากสถานะที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลที่ตนต้องตีความขยายอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถฟ้องโต้แย้งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ กรณีที่ว่านี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากศาลตีความไปในทางตรงกันข้ามว่า ในการออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อการให้เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าตอบแทนแก่ข้าราชการหรือเงินอื่นใดลักษณะเดียวกัน เป็นการได้โดยการใช้อำนาจที่เหนือกว่าของผู้บังคับบัญชาแล้ว ในทางกลับกันการเรียกเงินเหล่านี้คืนก็ย่อมเป็นนิติสัมพันธ์เดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ ยังไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การที่กฎหมายกำหนดการเรียกคืนเงินให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น แสดงให้เห็นว่า ลักษณะนิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง โดยศาลให้เหตุผลว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม นั้น เป็นความต้องการของผู้ร่างกฎหมายที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในกรณีที่ข้าราชการต้องคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย เนื่องจากในอดีต ข้าราชการต้องคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว โดยไม่มีการคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นหมดสิ้นไปแล้ว ดังนั้น บทบัญญัติมาตรานี้จึงเป็นการจำกัดขอบเขตของการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้นิติสัมพันธ์ในการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์เช่นว่าเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งแต่อย่างใด นิติสัมพันธ์ในการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ในทางมหาชน”²⁷

เห็นได้ว่า ในประเทศเยอรมัน กรณีที่รัฐจะเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายนั้น รัฐอาจจะกระทำได้โดยการออกคำสั่งทางปกครอง หากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน แต่ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐอาจจะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับ โดยในคดีพิพาทดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่รัฐกับบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจ

²⁷ เจ็ดดุฒติ สีนพิมลบูรณ, คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนี องค์คณะที่ 2 เลขคดีที่ BVerwG II C 37.67 ลงวันที่ 28 กันยายน 1967, (เอกสารวิชาการของสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด, 2558).

เหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของรัฐ ฝ่ายปกครองจึงออกคำสั่งทางปกครอง เรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐได้ให้ไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายได้²⁸

2.2.2 การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ

สำหรับในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้วว่า กระบวนการในการเรียกเงินคืนจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดให้อำนาจในการเรียกคืนเงินจากข้าราชการผู้นั้นได้ หน่วยงานทางปกครองจึงใช้วิธีในการทำหนังสือเรียกเงินคืนที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ถ้าข้าราชการผู้นั้นไม่ดำเนินการคืนเงินดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในทางกลับกัน ข้าราชการผู้ที่ได้รับหนังสือเรียกเงินคืน ต่างก็เข้าใจว่า หนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งการเรียกเงินคืน ซึ่งยังมีความสับสนในส่วนของสถานะของหนังสือเรียกเงินคืน อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ทำให้ประสบปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยมีการนำคดีพิพาทดังกล่าวไปฟ้องยังศาลยุติธรรมและศาลปกครอง อันเนื่องมาจากประเทศไทยยังขาดความชัดเจนในการพัฒนาแนวคิดในการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

2.2.3 เขตอำนาจของศาลปกครองไทย

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีชอบด้วยกฎหมาย นั้น ประสบปัญหาว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ซึ่งได้มีการนำคดีพิพาทดังกล่าวมาฟ้องทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม เพื่อให้ปัญหาการฟ้องคดีพิพาทมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงควรทำความเข้าใจถึงเขตอำนาจของศาลปกครองไทย ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการเฉพาะ ถ้าคดีพิพาทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงยอมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการทั่วไป สำหรับเขตอำนาจของศาลปกครองไทย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถจำแนกคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองออกได้เป็น 6 ประเภท ดังนี้²⁹

²⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 112-115.

²⁹ วรรงค์ ทองโคกสี, “เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 66-73.

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำการทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และในการกำหนดค่าบังคับศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแก่กรณี ตามมาตรา 72 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับเหตุที่ทำให้การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถจำแนกได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีทั้งหมด 9 ประการคือ

(1) การกระทำโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่ กรณีที่ผู้กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องดังกล่าว

(2) การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หมายถึง กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักมีอำนาจจำกัดอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งใช้อำนาจไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ต้องถือว่าเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

(3) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามเนื้อความของกฎหมาย เช่น กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กฎหมายกำหนดให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออก แต่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน เป็นต้น รวมถึงกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด เช่น

ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการโดยเห็นว่าข้าราชการรายนั้นปฏิบัติงานไม่ได้ตามข้อตกลงในการปฏิบัติงาน แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นไปตามนั้น เป็นต้น

(4) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น โดยทั่วไปแล้ว รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้ในการกระทำทางปกครองมีอยู่มาก ซึ่งมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน แต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีนี้จะมุ่งหมายเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้น หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองต้องกระทำเป็นหนังสือ หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือถือว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือกรณีต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอปรึกษาหารือหรือขอความเห็น หากได้มีการกระทำไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรดังกล่าวนั้น ถือว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้เช่นกัน เป็นต้น

(5) การกระทำโดยไม่สุจริต หมายความว่า การใช้อำนาจกระทำการโดยเจ้าหน้าที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชามีเรื่องไม่ลงรอยกัน โดยข้าราชการรายนั้นได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ต่อมา ปรากฏว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวไม่มีมูลความจริง ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจข้าราชการผู้นั้น จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นทำให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงของหน่วยงานที่ตนสังกัดอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เห็นได้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการรายนั้นไม่สุจริต เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งเกิดจากความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้งที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐาน และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้

(6) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หมายความว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยขัดต่อหลักความเสมอภาค มีอคติ หรือใช้ความแตกต่างในถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ ความเชื่อทางศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายและข้อเท็จจริงเดียวกัน และไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้

(7) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ หมายความว่า การกระทำทางปกครองนั้น หากมีขั้นตอนในการดำเนินการต้องเป็นขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชน

ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองได้ทำการกำหนดหรือสร้างขั้นตอนดังกล่าวขึ้นเองโดยไม่จำเป็นต้องการกระทำทางปกครองนั้น ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(8) การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร มีลักษณะใกล้เคียงกับการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น แต่ในกรณีนี้พิจารณาว่าเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ เช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่าย ภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เป็นต้น

(9) การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ ถือว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการหรือเรียกว่า อำนาจดุลพินิจ ศาลจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้เลือกตัดสินใจ หากศาลเข้าไปตรวจสอบเปรียบเสมือนทำตนเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยไม่ได้ใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้ดุลพินิจผิดพลาดอย่างชัดแจ้งถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสามารถมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

การละเลยต่อหน้าที่ หมายความว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น กรมที่ดินมีหน้าที่รับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หมายความว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้ว แต่ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานกว่าปกติสั้ยที่จะพึงกระทำกัน

สำหรับกรณีที่ถูกกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ เช่น กรณีการจดทะเบียนในเรื่องใดกฎหมายหรือระเบียบภายใน ระบุว่าให้พิจารณาว่าจะรับจดทะเบียนหรือไม่ ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากนายทะเบียนไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือหากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ก็ต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัยว่าในเรื่องดังกล่าวจะต้องใช้เวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีตามลักษณะนี้จึงต้องพิจารณาว่าเป็นละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ เช่น การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแนวเขตเพื่อสร้างถนน หากทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนหรือเสียหายจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดที่ฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการปกติ เช่น พนักงานขับรถได้ขับรถของทางราชการไปชนคนบาดเจ็บ หรือนายแพทย์ในโรงพยาบาลของรัฐบาลผ่าตัดผิดพลาดทำให้คนไข้พิการหรือถึงแก่ความตาย ซึ่งไม่เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นนั้น เป็นความรับผิดที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิด ซึ่งความรับผิดในกรณีดังกล่าวมิใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดทางสัญญา เช่น ความรับผิดที่รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ความรับผิดที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ใช้ที่ดินของบุคคลดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 หรือความรับผิดที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนเนื่องจากหน่วยงาน

ทางปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า สัญญาทางปกครอง ให้หมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2544 อธิบายความหมายของสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมไว้ว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคดีปกครองประเภทนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักการฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไป เพราะโดยปกติแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเอกสิทธิ์ที่จะกระทำการและบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาล แต่ในบางกรณีการที่จะให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังบังคับการได้เอง เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงสมควรให้องค์กรตุลาการได้พิจารณาเสียก่อน เช่น พระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2535 มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง บัญญัติให้กรมเจ้าท่าฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ผู้ที่ถูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำลำน้ำหรือถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้บุคคลกระทำ

หรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

6. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายถึง คดีที่ไม่ใช่คดีปกครอง แต่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การยื่นคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2545 หรือการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยอมรับหรือบังคับตามคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น ศาลมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2.4 เหตุผลในการร่างมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว เห็นได้ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งความรับผิดทั้งสองประการของฝ่ายปกครองนั้น ต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³⁰

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าได้กำหนดในเรื่องของความรับผิดของฝ่ายปกครองไว้

³⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554), น. 246.

2 ลักษณะ ซึ่งในส่วนของความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองจะไม่ได้กล่าวไว้ในที่นี้ โดยจะพิจารณาถึงความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองหมายถึงความรับผิดชอบในลักษณะใดบ้าง เนื่องจากคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการร่างมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในส่วนของข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังกล่าว จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น แต่ไม่ได้มีการกำหนดบทนิยามของคำว่า “ความรับผิดชอบอื่น” ไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด หรือแม้แต่ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มิได้มีการให้นิยามหรือลักษณะของความรับผิดชอบอื่นไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร โดยในการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างฯ มีเพียงเหตุผลที่เติมความรับผิดชอบอื่นเข้าไปด้วย เนื่องจากกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างฯ มีความเห็นว่า นอกจากละเมิดแล้วอาจจะมีกรณีความรับผิดชอบอื่นทางด้านลาภมิควรได้จากการทำงานนอกสั่งซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ด้วย³¹ ดังนั้น จึงยังไม่อาจสรุปได้ว่าความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองมีลักษณะอย่างไร จึงเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองที่จะทำการพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองขึ้นมาเอง

สำหรับนิยามของคำว่า ความรับผิดชอบอื่น ได้มีนักกฎหมายมหาชนหลายท่านได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น ดังนี้

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น เป็นการโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบอื่นที่ไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือทางสัญญา เช่น หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยถูกต้องตามกฎหมายดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต

³¹ สำนักงานศาลปกครอง, รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ., พิมพ์ครั้งที่ 2, 3 เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2548), น. 122.

แห่งประเทศไทยเข้าปกเสาไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของประชาชน ซึ่งแม้ว่าจะไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่ทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เอกชน แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ยอมจ่ายหรือจ่ายน้อยกว่าที่เอกชนต้องการ กรณีเช่นนี้เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนให้ตามที่เอกชนเรียกร้องได้³²

ฤทัย หงส์สิริ ได้อธิบายว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นนั้น หมายถึง ความรับผิดอื่นนอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือทางละเมิด เช่น ฟ้องให้ทางราชการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้นในกรณีเห็นว่าค่าทดแทนนั้นน้อยเกินไป หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น³³

บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายว่า ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจกล่าวได้ว่า หมายถึงความรับผิดทั้งหลายซึ่งมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครอง และมีใช่ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง หากความรับผิดดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้นจึงอาจสรุปสาระสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นได้ ดังนี้

- ก. การกระทำนั้นต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
- ข. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- ค. เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดความรับผิดขึ้น
- ง. ความรับผิดดังกล่าวจะต้องมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง

หากพิจารณาเงื่อนไขของความรับผิดอย่างอื่นนอกเหนือจากความรับผิดจากการกระทำละเมิดและความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครองแล้ว เช่น ความรับผิดอันเกิดจากการ

³² ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2544), น. 145 – 146.

³³ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2546), น. 60.

เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้โดยแบ่งแยกการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองออกเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง หรืออาจเป็นความรับผิดตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2535³⁴

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือที่มิใช่ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมมิได้หมายถึงความรับผิดชอบฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เช่น สัญญาทางแพ่ง จัดการงานนอกสั่งทางแพ่ง หรือลาภมิควรได้ทางแพ่ง ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 หรือกรณีที่มีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ประโยชน์เพื่อป้องกันหรือขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือประชาชน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 นอกจากนี้ การเวนคืนทรัพย์สินของราษฎร ซึ่งต้องมีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนนั้นก็นับถือว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง³⁵

ดังนั้น ความหมายของคำว่า ความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจให้ความหมายในเชิงปฏิเสธว่า คือ ความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่

³⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2548), น. 277 – 278.

³⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 30*, น. 306 – 307.

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ซึ่งไม่ใช่การกระทำละเมิดหรือไม่เข้าองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด³⁶

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เหตุผลในการร่างมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐอยู่เบื้องหลัง โดยอาจแบ่งความรับผิดของฝ่ายปกครองได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้รับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งต่อมาข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐได้ขยายครอบคลุมถึงกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้กระทำการไปโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน สำหรับในประเทศไทยได้มีการพัฒนาในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง แต่ในส่วนของความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งปรากฏในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับความรับผิดเด็ดขาดในระบบกฎหมายเยอรมัน หรือความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยเหตุผลที่ใช้คำว่า ความรับผิดอย่างอื่น นั้น เพื่อเป็นการให้ศาลปกครองได้พัฒนาหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก่อให้เกิดความเสียหายก็ตาม

³⁶ กาญจน์กนก อติสุธาโกชนัน. “ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 100.

บทที่ 3

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการ ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในประเทศไทย

ในประเทศไทย การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ประสบปัญหาว่าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่มีสิทธิมาฟ้องยังศาลปกครองซึ่งมีเขตอำนาจศาลเฉพาะ มีแนวคำวินิจฉัยในคดีพิพาทดังกล่าวทั้งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เพื่อให้ปัญหาการฟ้องคดีพิพาทมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงควรทำการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล รวมถึงการให้เหตุผลดังกล่าว เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือทวงถามเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ แต่ข้าราชการผู้นั้นเพิกเฉย หน่วยงานทางปกครองจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อใช้สิทธิทางศาลในการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ หากคดีพิพาทในการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งมีเขตอำนาจศาลเฉพาะ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทดังกล่าวย่อมต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งมีเขตอำนาจศาลทั่วไป การที่หน่วยงานทางปกครองได้นำคดีพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางในการพิจารณาคดีทั้งแนวที่เห็นว่าคดีลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ในทางกลับกัน ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ที่ถูกเรียกให้คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิก็นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยเห็นว่าหนังสือทวงถามเรียกให้คืนเงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในแนวทางหนึ่งว่า หนังสือทวงถามให้คืนเงินนั้นไม่ใช่เป็นคำสั่งทางปกครอง

เป็นเพียงหนังสือเรียกให้ชำระหนี้ที่ได้รับไปตามหลักทามมิควรได้ แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในอีกแนวทางหนึ่งเห็นว่า หนังสือทวงถามเรียกให้คืนเงินเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการได้รับเงินไป เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการ เราอาจแยกได้ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกบุคคลที่เป็นข้าราชการเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งไม่มีสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เพราะเป็นเครื่องมือในการแสดงเจตนาของรัฐ เท่านั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวนี้จึงไม่อาจถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง แต่เป็นเรื่องของการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ลักษณะที่สอง บุคคลที่เป็นข้าราชการมีฐานะเป็นเอกชนซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับรัฐ โดยเป็นความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานระหว่างบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐหรือข้าราชการกับรัฐ ความสัมพันธ์ในฐานะนี้จึงถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง เพราะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนนั่นเอง¹ สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในฐานะที่เป็นเอกชน อาจจำแนกได้ออกเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง และคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินอันเกิดจากปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในลักษณะเดียวกับเงินหรือทรัพย์สินโดยตรง เช่น คำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้าน หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นโดยตรง เช่น คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น หรือคำสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลทางกฎหมายโดยตรงเพียงทำให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนการได้รับเงินเดือน ทรัพย์สินและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น เป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานให้แก่ราชการ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539² สำหรับในกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินอันเกิดจากปฏิบัติการทางปกครอง เช่น ในกรณีเบิกจ่ายเงินสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่ได้มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีการก่อตั้งสิทธิใด ๆ ขึ้นใหม่ในทางกฎหมาย

¹ วสรรรค์ ทองโคกสี, “เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 12-13.

² วรเจตน์ ภาศิริตัน, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 78.

เป็นเพียงการเบิกจ่ายเงินให้แก่บุคคลตามสิทธิที่พึงจะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น เช่น เงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษค่าครองชีพ เงินบำเหน็จ เงินบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย เป็นต้น แต่ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้าราชการที่ได้รับเงินสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีสิทธิตามกฎหมายหรือสิทธิในการรับเงินสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการผู้นั้นได้สิ้นสุดลงในภายหลัง ซึ่งอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การเพิกถอนคำสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ หรือการมีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง หรือการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ของข้าราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรทั้งสองมีแนวคำวินิจฉัยทั้งสองแนว คือมีทั้งแนวคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่าคดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม สำหรับการศึกษาในบทนี้ จะได้ศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยแบ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเพื่อบังคับให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ และในทางกลับกัน ข้าราชการผู้นั้นได้ฟ้องว่าหนังสือเรียกคืนเงินของหน่วยงานทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.2 กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น พบว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีมักจะมีสาเหตุมาจากกรณีที่ได้มีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง จึงมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในการทำงานภายหลังจากได้มีคำสั่งไล่จากราชการ หรือเป็นกรณีที่ข้าราชการได้รับเงินสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แต่ต่อมาปรากฏภายหลังว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ดังกล่าว จึงต้องเรียกคืนเงินที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ หรือเกินสิทธิ หรือเป็นกรณีที่ให้มีคำสั่งอนุมัติให้ได้รับเงิน แต่ต่อมาปรากฏภายหลังว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว จึงมีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเงินนั้นและทำการเรียกคืนเงินจากข้าราชการผู้นั้น โดยแบ่งออกเป็นกรณีข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และกรณีข้อพิพาทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

3.2.1 กรณีข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเห็นว่ากรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นั้น ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกเงินคืนเนื่องจากมีคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ทำให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการมีผลเป็นการเพิกถอนสถานภาพการเป็นข้าราชการและสิทธิประโยชน์อันเนื่องมาจากการเป็นข้าราชการ รวมถึงการเบิกจ่ายเงินเดือน จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ข้าราชการผู้นั้นที่จะต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไป จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ ศาลจำต้องวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการ เนื่องจากเป็นสาเหตุให้หน่วยงานทางปกครองต้องเรียกเงินคืนจากข้าราชการผู้นั้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยหลักแล้วย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการย้อนหลังตั้งแต่วันละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นต้นไป ซึ่งคำสั่งดังกล่าวนอกจากจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกจากราชการแล้ว ยังมีผลเป็นการเพิกถอนสถานภาพการเป็นข้าราชการและสิทธิประโยชน์อันเนื่องมาจากการเป็นข้าราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผ่านมาในช่วงที่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการไปอันรวมถึงการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในระหว่างนั้น ตามนัยมาตรา 51 วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา 53 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับในการพิจารณาคดีนี้ ศาลจะต้องวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเรียกเงินเดือนคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และการพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยหลักการแล้วย่อมเป็นอำนาจของศาลปกครอง³

นอกจากนี้ยังมีกรณีและผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียกเงินบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนแก่ทางราชการ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีถูกลดโทษไล่ออกจากราชการ คดีในลักษณะเช่นนี้ ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการอนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องคืนเงินดังกล่าวที่ได้รับไป กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และได้มีหนังสือเรียกเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ไล่ออกจากราชการ ย่อมกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมีผลเพิกถอนสถานภาพการเป็นข้าราชการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิรับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น และต้องรับผิดชอบเงินเดือนและค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵

นอกจากนี้ ได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกเงินคืนเนื่องจากมีคำสั่งไล่ออกจากราชการออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง โดยศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า การที่ศาลจะวินิจฉัยว่า ข้าราชการจะต้องคืนเงินที่รับไปหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณาให้ความเสียก่อนว่าคำสั่งไล่ออกจากราชการดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงิน แต่ข้าราชการผู้นั้นโต้แย้งว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 548/2550

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 66/2554

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 335/2557

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เกษียณอายุราชการและประสงค์จะขอรับบำนาญ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อยู่ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยเรื่องยังไม่ยุติ ผู้ฟ้องคดีจึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำสัญญาการใช้เงินคืนให้ไว้ หากปรากฏในภายหลังว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้เงินคืนตามสัญญาการใช้เงินคืนและสัญญาค้ำประกันที่ทำไว้ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ได้ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่สั่งลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการโดยอ้างว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการอันเป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ซึ่งการที่ศาลจะวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องคืนเงินบำนาญที่รับไปแล้วตามฟ้องหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และโดยที่คำสั่งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ยอมคืนให้ จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคดีพิพาทที่มีมูลคดีเกี่ยวเนื่องกับสัญญาค้ำประกันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทำไว้ คดีจึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง⁶

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินประจำตำแหน่ง เงินช่วยค่าครองชีพ ผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ ค่าเช่าบ้านที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ หรือเกินสิทธิ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้เหตุผลที่ต่างกันไป ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เลื่อนผู้ถูกฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ 8 โดยให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบพบว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการนั้นเป็นตำแหน่งที่เกินกรอบอัตรากำลังที่กำหนด จึงมิได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งเดิมของตน ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตั้งแต่วันที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งของตน จึงมีหนังสือ

⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2553

แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่งที่ไม่มีสิทธิได้รับ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷

หรือกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวด มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารระดับกลางที่มีฐานะและหน้าที่ในการบริหารงานส่วนราชการที่เป็นกองหรือเทียบเท่ากอง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. 2538 ต่อมาถูกผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว เพราะผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2540 ถึงวันที่ 24 มิถุนายน 2544 และมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปช่วยราชการที่สำนักงานเทศบาลตำบลปากแพรก มีกำหนดเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ 25 มิถุนายน 2544 ถึงวันที่ 24 มิถุนายน 2545 เป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่หลักในตำแหน่งเดิมของตน คือ ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวด ขาดสิทธิในการรับเงินประจำตำแหน่ง จะต้องคืนเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายไปโดยหลงผิด จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิทั้งสองครั้งแก่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้รับเงินประจำตำแหน่งขณะที่ไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครศรีธรรมราชและที่สำนักงานเทศบาลตำบลปากแพรกโดยสุจริต ไม่รู้ว่าไม่มีสิทธิจะได้รับเงินประจำตำแหน่งที่เคยได้รับอยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลชะอวดก็ตาม แต่เมื่อปรากฏภายหลังว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับเงินประจำตำแหน่งไปโดยมิชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบคืนเงินประจำตำแหน่งให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่ง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁸

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังเคยมีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทผู้รับบำนาญพิเศษของสibtารวจโท ท. ไปโดยเกินสิทธิระหว่างเดือนตุลาคม 2548 ถึงเดือนธันวาคม 2549 ซึ่งในช่วงเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงิน ช.ค.บ. ไปนั้น ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับเงิน ช.ค.บ. ในฐานะทายาทผู้รับบำนาญพิเศษของสibtารวจโท ท. หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 6 มิถุนายน 2551 เรียกเงิน ช.ค.บ. คืนจากผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงต้องถือว่าตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้แล้วว่าตนได้รับเงิน ช.ค.บ. มาโดยไม่มีสิทธิและเกินสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดย

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 352/2550

⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 823/2550

สุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ได้ต่อไป และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี ตามที่ได้รับแจ้งให้คืนเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิเรียกร้องโดยฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าว เมื่อคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงิน ช.ค.บ. ไว้โดยสุจริต ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืน เท่าที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อถูกเรียกคืน ตามมาตรา 412 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อ ไม่มีเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปเหลืออยู่ในขณะเมื่อถูกเรียกคืน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องคืนเงิน ช.ค.บ. ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกคืนอีก ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 412 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁹

สำหรับกรณีการเบิกเงินค่าเช่าบ้านนั้น เคยมีคดีปรากฏข้อเท็จจริงว่าคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งเพิกถอน การอนุมัติสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน และได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมเรียกคืนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกไปทั้งหมด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ยอมชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรืออุทธรณ์คัดค้านคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติ สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการแต่อย่างใด กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁰

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินคืนสืบเนื่องจากได้มีคำสั่งไล่ ข้าราชการออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ทำให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยให้ เหตุผลว่า ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า คำสั่งไล่ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นลักษณะของคดีปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ การที่จะ วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องคืนเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาคำสั่งของ ผู้ฟ้องคดีที่ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พ้นจากสถานภาพ เป็นข้าราชการนับแต่วันที่ระบุในคำสั่ง ทำให้ไม่มีสิทธิที่จะรับเงินเดือน คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.51/2558

¹⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 289/2558

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลังแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉย จึงเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ทั้งเป็นคดีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในข้อหาแรกซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง¹¹

นอกจากนี้ยังปรากฏคดีที่คล้ายคลึงกันอีก คือ โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่นได้ฟ้องอดีตข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของตนเอง จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชา ทั้งเหตุแห่งการฟ้องคดีก็สืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ออกคำสั่งทางวินัยลงโทษไล่จำเลยที่ 1 ออกจากราชการเป็นผลให้จำเลยที่ 1 ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแม้โจทก์กับจำเลยที่ 1 จะได้ทำสัญญาให้จำเลยที่ 1 คืนเงินบำนาญหากจะต้องเสียสิทธิในการรับภายหลังเอาไว้ก่อนก็ตาม แต่ในการที่จะวินิจฉัยว่าจำเลยที่ 1 จะต้องคืนเงินบำนาญให้แก่โจทก์ตามฟ้องหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า คำสั่งทางวินัยของโจทก์ที่ให้ลงโทษไล่จำเลยที่ 1 ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นลักษณะของคดีปกครอง ตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งจำเลยที่ 1 ได้ฟ้องโจทก์ต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง¹²

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ หรือเกินสิทธิ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ได้รับไป และข้าราชการผู้นั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใด นั้น ศาลจำต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่เบิกเงิน ช.ค.บ. ที่ปรับเพิ่มและคำสั่งดจ่ายเงิน ช.ค.บ. ที่เคยได้รับเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงาน

¹¹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 43/2548

¹² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 12/2549

ทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

กรมบัญชีกลางอนุมัติสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. แก่จำเลยตามมาตรา 4 ทรี แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. 2521 การอนุมัติเบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่จำเลย คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อกรมบัญชีกลางตรวจพบว่าคำสั่งอนุมัติสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องเนื่องจากจำเลยไม่มีสิทธิได้รับเงิน ช.ค.บ. กรมบัญชีกลางจึงมีคำสั่งไม่เบิกเงิน ช.ค.บ. ที่ปรับเพิ่มและมีคำสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ที่จำเลยเคยได้รับ โดยมีหนังสือแจ้งให้โจทก์ทราบคำสั่งของกรมบัญชีกลางและให้โจทก์เรียกเงิน ช.ค.บ. ที่จำเลยได้รับส่งคืนคลัง จึงเป็นกรณีที่กรมบัญชีกลางได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยให้มีผลย้อนหลังการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่จำเลยผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปตามมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งไม่เบิกเงิน ช.ค.บ. ที่ปรับเพิ่มและคำสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ที่จำเลยเคยได้รับจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยคืนเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามคำขอได้หรือไม่ และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใด นั้น ศาลจำต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่เบิกเงิน ช.ค.บ. ที่ปรับเพิ่มและคำสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ที่จำเลยเคยได้รับเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องคืนเงินที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่เพียงใด ซึ่งจะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง¹³

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ไม่ปรากฏคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในกรณีดังกล่าว

¹³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 102/2557

3.2.2 กรณีข้อพิพาทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเห็นว่ากรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นั้น ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกเงินคืนเนื่องจากมีคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ทำให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ข้าราชการผู้นั้น ปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่หน่วยงานทางปกครองเรียกให้ชำระ คำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกคืนเงินบำนาญปกติ และเงินอื่น ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไป ภายหลังจากที่ศาลแขวงพระนครใต้มีคำพิพากษาให้จำคุกผู้ถูกฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้ชำระ ซึ่งคำสั่งเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁴

ในปัจจุบัน แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ ซึ่งหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

ผู้ถูกฟ้องคดีเคยรับราชการทหารและได้ลาออกจากราชการ ต่อมาได้กลับเข้ารับราชการใหม่ในหน่วยงานอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัดต่อไปอีก การที่ผู้ถูกฟ้องคดี

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 549/2551 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 651/2551 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

ปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ ซึ่งหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁵

นอกจากนี้ยังมีกรณีผู้ฟ้องคดียกเลิกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินเดือนเกินสิทธิที่จะได้รับตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการเรียกเงินคืนตามหนังสือ ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2557 และได้ออกคำสั่งเทศบาลตำบลโนนสูง ที่ 181/2558 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2558 เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับเกินสิทธิตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีให้นำเงินจำนวนดังกล่าวคืนแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเดือนที่ได้รับไปเกินสิทธิ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ชำระ ซึ่งคำสั่งเทศบาลตำบลโนนสูง ที่ 181/2558 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2558 ที่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับเกินสิทธิตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใด จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁶

สำหรับกรณีที่เป็นเรื่องของหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้นในฐานะทายาทโดยธรรมคืนเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และเงิน ช.ค.บ. ที่ข้าราชการในสังกัดผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิ และข้าราชการผู้นั้นได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งคืนเงินจำนวนดังกล่าวที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำหนังสือรับสภาพนี้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ไม่ชำระเงินจำนวนดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ชำระ ซึ่งหนังสือเรียกให้ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของ

¹⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 62/2559

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 141/2559 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 142/2559

เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแล้ว และเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะทำความเห็นไปยังศาลยุติธรรมต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจจะยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543¹⁷

ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 373/2559 ในประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ โดยให้เหตุผลว่า “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิรับเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการของรัฐบาลจากผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด ซึ่งการออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดีไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับผลของคำสั่งเพิกถอนนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์และนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีก ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปจึงมีลักษณะเป็นเพียงลามิครได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 171/2559

คืนเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราของรัฐบาล จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง”

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า การที่ข้าราชการได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องลามิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม ตัวอย่างเช่น

คำสั่งจังหวัดระยองที่ไล่ นาย ว. ออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง นั้น นาย ว. จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงิน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 ตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป การที่นาย ว. ได้รับเงินดังกล่าวไป จึงเป็นการได้ไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และทำให้กรมปลัดสุตว์เสียเปรียบ เข้าลักษณะ 4 ลามิควรได้แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งนาย ว. จำต้องคืนเงินดังกล่าวตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹⁸ อีกกรณีหนึ่ง จังหวัดนครราชสีมาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ นาย จ. ออกจากราชการกรณีขาดราชการติดต่อกันเกินกว่า 15 วัน ซึ่งระหว่างการดำเนินการดังกล่าว และมีคำสั่งไล่ออก นาย จ. ได้กลับมาปฏิบัติราชการรวม 23 วัน จึงมีสิทธิได้รับเงินเดือนในวันที่ได้กลับมาปฏิบัติราชการ แต่ปรากฏว่าสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนครราชสีมาได้เบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ นาย จ. เกินไปเป็นเวลา 128 วัน นาย จ. จึงได้รับเงินเดือนส่วนนี้ไปโดยปราศจากมูลเหตุผลอันสมควรที่จะอ้างตามกฎหมายได้ จึงเข้าลักษณะลามิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นาย จ. ต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนครราชสีมา ดังนั้น สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดนครราชสีมาจึงต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้คืนเงินจำนวนดังกล่าวภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419¹⁹

ในกรณีที่ข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานซึ่งได้รับจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับบุตรไปแล้ว แต่ได้รับอนุมัติเบิกจ่ายสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ อีก จึงเป็นการได้เงินสวัสดิการไปโดย

¹⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 777/2548

¹⁹ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 2/2551

ปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานเสียเปรียบ เข้าลักษณะเป็นลาภมิควรได้ ซึ่งข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวต้องคืนเงินตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานออกคำสั่งเรียกให้บุคคลดังกล่าวคืนเงินที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิโดยคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาให้นำเงินมาชำระคืน พร้อมแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งให้ผู้รับคำสั่งทราบด้วยนั้น ไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรไม่ได้ให้อำนาจไว้ อีกทั้งที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกเงินคืนจากข้าราชการและลูกจ้างได้ หากข้าราชการและลูกจ้างทำหนังสือรับสภาพหนี้โดยมีผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ และไม่ยอมชำระหนี้ตามข้อตกลงในหนังสือรับสภาพหนี้ จึงมิใช่กรณีที่อยู่ใบบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน อันจะทำให้สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ แต่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ข้าราชการและลูกจ้างคืนเงินสวัสดิการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁰

สำหรับในกรณีคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านนา (ช.ค.บ.) ให้แก่บุคคลนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ในฐานะส่วนราชการผู้เบิกจ่ายเงิน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกรณีเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. แก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินตามกฎหมาย ดังนั้น ส.ป.ก. ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ตามมาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับวิธีการเรียกคืนเงิน ช.ค.บ. ที่เจ้าหน้าที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย เมื่อ ส.ป.ก. เห็นว่าการเบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่นาง ว. และนาง ม. เป็นการจ่ายเงินทั้งที่บุคคลทั้งสองไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ย่อมเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และทำให้ ส.ป.ก. ในฐานะส่วนราชการผู้เบิกเสียเปรียบ เข้าลักษณะ 4 ลาภมิควรได้ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส.ป.ก. จึงมีสิทธิเรียกให้บุคคลทั้งสองคืนเงินให้แก่ทางราชการ

²⁰ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 594/2552

ได้ตามนัยมาตรา 406 โดยฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419²¹

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งเห็นว่ากรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งฐานลามิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

โจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งเจ็ดได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มหรือค่าตอบแทนอื่นไปจากโจทก์โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางให้โจทก์เสียเปรียบอันมีลักษณะเป็นลามิควรได้ และมีใช้กรณีที่เกิดจากการที่โจทก์มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การเรียกเงินคืนดังกล่าวจึงมิใช่กรณีที่จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมีใช้การใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งฐานลามิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม²²

หรือกรณีที่โจทก์ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการในสังกัดคืนเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปพร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากโจทก์ตรวจพบว่าจำเลยกลับเข้ารับราชการเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเหตุให้ต้องงดเบี้ยหวัดและกรมบัญชีกลางได้งดจ่ายเงินเบี้ยหวัดให้แก่จำเลย จำเลยจึงต้องคืนเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปแก่โจทก์ แม้คำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดให้แก่จำเลยจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

²¹ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ 877/2556

²² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 157/2556

ทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่คดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยคืนเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และ ช.ค.บ. ที่ได้รับไปเกินสิทธิ จำเลยให้การว่า จำเลยรับเงินไว้โดยสุจริตจึงไม่ต้องคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 412 โดยมีโต้แย้งว่าคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่มีประเด็นต้องพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง คดีมีประเด็นต้องพิจารณาเพียงว่าการที่โจทก์เรียกคืนเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและเงิน ช.ค.บ. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อการเรียกคืนเงินดังกล่าว โจทก์มีเพียงหนังสือเรียกให้จำเลยไปทำหนังสือรับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้กรณีรับเงินไปเกินสิทธิ ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2555 และลงวันที่ 29 มกราคม 2556 การออกหนังสือของโจทก์มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่ใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งคำฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการสังกัดโจทก์รับผิดคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงไม่ใช่ความรับผิดอันเกิดจากการที่จำเลยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันจะเข้าหลักเกณฑ์ความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อพิพาทคดีนี้ไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเสียแล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยซึ่งได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ อันเป็นการรับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ อันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น²³

²³ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 83/2558

3.3 กรณีที่ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในกรณีที่ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองอยู่ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องจากกรณีที่ได้มีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง จึงมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในการทำงานภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ หรือเป็นกรณีที่ข้าราชการได้รับเงินสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แต่ต่อมาปรากฏภายหลังว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ดังกล่าว จึงได้มีหนังสือเรียกคืนเงินที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปโดยไม่สิทธิหรือเกินสิทธิ หรือเป็นกรณีที่ให้มีคำสั่งอนุมัติให้ได้รับเงิน แต่ต่อมาปรากฏภายหลังว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติเงินนั้นและเรียกคืนเงินจากข้าราชการผู้นั้น เมื่อข้าราชการได้รับหนังสือเรียกคืนเงิน อาจเข้าใจว่าหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยแบ่งออกเป็นกรณีข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และกรณีข้อพิพาทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

3.3.1 กรณีข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเห็นว่ากรณีพิพาทที่ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

คำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการและเรียกคืนเงินที่อนุมัติไปแล้วบางส่วนไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อคำสั่งทางปกครองได้เกิดขึ้นแล้วจะมีผลในทางกฎหมายเรื่อยไปจนกว่าจะมี

การกระทำทางปกครองอื่นมาลบล้างคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อออกคำสั่งทางปกครองใหม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมบางส่วนได้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีทั้งหกในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกยื่นคำขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย และได้รับคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งหกไม่ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ อีกทั้งความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับคำสั่งให้เดินทางกลับประเทศไทย จึงมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเกิดขึ้นจริง ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงได้ใช้เงินอันเกิดจากคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปแล้วทั้งหมด ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวหลังจากเวลาผ่านไปแล้วประมาณ 4 ปี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษจะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี และเมื่อได้พิจารณาประกอบกับเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 แล้วเห็นว่า การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุมัติให้เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษฯ บางส่วนภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อนุมัติตามคำขอแล้วเป็นเวลาประมาณ 4 ปี จึงมิได้เป็นประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 6 นำเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ที่เบิกเกินสิทธิส่งคืนกองคลัง กรมประชาสัมพันธ์ ตามหนังสือลงวันที่ 25 เมษายน 2545 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁴

นอกจากนี้ ในกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้คืนเงินประจำตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไป คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของหนังสือลับ ที่

²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 58 - 59/2554

นธ 0027/148 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2550 ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปแล้ว ซึ่งแม้หนังสือฉบับดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้คืนเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีในการออกหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาแท้จริงที่ประสงค์จะให้หนังสือฉบับดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ให้เงินประจำตำแหน่งแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับไปแล้ว อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินประจำตำแหน่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้เพิกถอนคำสั่งให้เงินประจำตำแหน่งแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁵ หรืออีกกรณีหนึ่ง เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ 7 (วช.) ซึ่งในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อาจารย์พยาบาลทำการสอนและนิเทศนักศึกษาพยาบาลที่วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี พระพุทธบาท และได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะการพยาบาล อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่หลักอย่างหนึ่งของตำแหน่งดังกล่าว ต่อมา ปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ 7 (วช.) ที่วิทยาลัยพยาบาลพระปกเกล้า จันทบุรี และได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี บำราศนราดูล โดยไม่มีตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพ 7 (วช.) รองรับ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานเป็นอาจารย์สอนและให้บริการทางการศึกษาหรือส่งเสริมการเรียนการสอนนักศึกษาพยาบาล ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานเช่นเดียวกันกับหน้าที่หลักของตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพที่ผู้ฟ้องคดีดำรงอยู่ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่หน้าที่หลักของตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง ตามมาตรา 5 และมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. 2538 โดยเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี นนทบุรี เรียกเงินประจำตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีคืน ซึ่งหนังสือดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง อันถือว่าการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิในการได้รับเงินประจำตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี กรณีตามหนังสือดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินประจำตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁶

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2554

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 870/2555

นอกจากนี้ยังมีกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่ได้อนุมัติเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) เมื่อได้พิจารณาคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีเจตนาที่แท้จริงให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้อนุมัติเบิกจ่ายเงินโบนัสให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 และ พ.ศ. 2552 และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่นคืนเงินดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ใช่เป็นเพียงการบอกกล่าวทวงถามให้คืนเงินเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองหรือวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁷

สำหรับกรณีที่ข้าราชการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไม่ได้มีความเห็นในกรณีดังกล่าว

3.3.2 กรณีข้อพิพาทไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเห็นว่ากรณีพิพาทที่ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วย และข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การใช้สิทธิเรียกเงินที่ข้าราชการได้รับเกินสิทธิเป็นเรื่องของลามิควรได้ ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือสัญญาการใช้จ่ายเงินคืน โดยมีนางสาว ค. และร้อยตำรวจเอก ก. ได้ทำหนังสือสัญญาค้ำประกัน เพื่อขอรับเงินบำนาญไปก่อนเนื่องจากขณะที่ผู้ฟ้องคดียังรับราชการอยู่นั้น มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณราชการก่อนที่การดำเนินการทางวินัยจะถึงที่สุด ต่อมา ได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกคืนเงินบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เป็นการที่ทางราชการใช้สิทธิตามสัญญาการใช้จ่ายเงินคืนเท่านั้น คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 26/2557

การใช้เงินคืนที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำไว้ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าทางราชการไม่มีหรือยังไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินบำนาญคืนจากตน ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินบำนาญให้ตามที่ทางราชการทวงถาม โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้ทางราชการทวงถามเงินบำนาญจากตนแต่อย่างใด และเป็นเรื่องของทางราชการที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินบำนาญจากผู้ฟ้องคดีโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินบำนาญให้ต่อไป²⁸

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งยกเลิกการสั่งจ่ายเงินค่าบำเหน็จสมาชิก กบข. การที่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่สั่งอนุมัติให้จ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา 49 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ให้ยกเลิกการสั่งจ่ายเงินบำเหน็จสมาชิก กบข. แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 แล้ว ปรากฏว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมิได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในอันที่จะออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินดังกล่าวคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หนังสือทั้งสองฉบับดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมิได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีอาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนได้ตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542²⁹

กรณีฟ้องเพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ กรณีดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าคืนเงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ จึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชำระเงินเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีหรือยังไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินจากตน ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทวงถาม โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ทวงถามเงินจากตนแต่อย่างใด และเป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้อง

²⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 842/2549 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 919/2547 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.90-91/2552

เงินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าคืนเงินต่อไป กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³⁰

กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่ได้อนุมัติเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเทศบาลตำบลสีดา ที่ 169/2555 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2555 เรื่อง ให้ส่งเงินคืนคลังเทศบาลตำบลสีดา ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินดังกล่าวที่ได้รับโดยไม่ชอบกฎหมายส่งคืนแก่เทศบาลตำบลสีดานั้นจะต้องมีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีในการออกคำสั่งดังกล่าว เมื่อกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเช่นนี้ได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกคำสั่งดังกล่าวเรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินดังกล่าวส่งคืนคลังเทศบาลตำบลสีดา โดยกระทำในรูปแบบของคำสั่งก็หาได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดี อันจะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างใดไม่ อีกทั้ง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีเจตนาที่ประสงค์จะให้คำสั่งฉบับดังกล่าวนี้มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับไปแล้วก็ตาม แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวมิได้อาศัยฐานอำนาจทางปกครองอันจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งเทศบาลตำบลสีดา ที่ 169/2555 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2555 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) เป็นกรณีพิเศษ จึงมิได้เป็นหลักฐานว่าเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินเท่านั้น หากแต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่นว่านี้ มีลักษณะเป็นการเรียกคืนลามิควรได้ ตามนัยมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³¹

นอกจากนี้ ในกรณีฟ้องเพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านนาญ (ช.ค.บ.) หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวที่เบิกเกินสิทธิ ซึ่งผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนนั้น ไม่ปรากฏถ้อยคำที่แสดงให้เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมุ่งประสงค์ให้หนังสือดังกล่าวนี้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดี

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.262/2552 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.297/2552 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

³¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 384/2557

กับผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไร เป็นแต่เพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ากรมบัญชีกลางแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกคืนเงินดังกล่าวเท่านั้นและผู้ฟ้องคดีก็มีหนังสือตอบปฏิเสธที่จะคืนเงินดังกล่าวไปแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าหนังสือฉบับดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามหนี้ธรรมดาเช่นเดียวกับหนังสือทวงถามหนี้สินในทางแพ่งเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินดั่งที่อ้างในคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ เป็นเรื่องของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่จะต้องไปใช้สิทธิทางศาลต่อไป กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³²

ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 375/2559 ในกรณีที่ข้าราชการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับบำนาญ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ต่อมาได้กลับเข้ารับราชการในหน่วยงานอื่น ซึ่งทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อนำส่งเงินเบี้ยหวัดและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญที่ได้รับเกินสิทธิที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ก็มีใ้การใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดในการเรียกคืนเงินดังกล่าว หนังสือพิพาทจึงไม่ใ้การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกทั้งเมื่อพิจารณาสาระตามหนังสือพิพาทแล้ว เห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิ อันมีลักษณะเป็นลามกมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือที่พิพาทดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเท่านั้น เป็นเพียงการบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีไปติดต่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อนำส่งเงินเกินสิทธิคืนคลังโดยด่วนเท่านั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีสิทธิเรียกเงินเกินสิทธิคืนคลัง ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวให้ตามที่ถูกทวงถาม โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินเกินสิทธิดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินเกินสิทธิต่อไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 697/2559 เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้

³² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 54/2559

ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นกล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหาดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ 92 ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

สำหรับกรณีที่ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งหน่วยงานทางปกครองอยู่ในฐานะผู้ถูกฟ้องคดี นั้น คณะกรรมการ กฤษฎีกา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลไม่ได้มีความเห็นในกรณีดังกล่าว

3.4 บทสรุป

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในกรณี ที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกคืนเงินที่ข้าราชการรับไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทาง ในการพิจารณาคดีทั้งแนวที่เห็นว่าคดีลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ใน เขตอำนาจของศาลปกครอง ในกรณีข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครอง สูงสุดให้เหตุผลว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบ อื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจาก กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกเงินคืนเนื่องจากมีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้น ออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ทำให้ได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการไปโดย ไม่มีสิทธิ ซึ่งศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าคำสั่งไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ และโดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 13/2553) ซึ่ง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาลที่ 43/2548 และที่ 12/2549 นอกจากนี้ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกเงินคืน เนื่องจากมีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวนอกจากจะทำให้ข้าราชการผู้นั้น ต้องออกจากราชการ ยังมีผลเป็นการเพิกถอนสถานภาพการเป็นข้าราชการและสิทธิประโยชน์อัน เนื่องมาจากการเป็นข้าราชการ รวมถึงการเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการผู้นั้นในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ข้าราชการที่จะต้องคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในระหว่างนั้น จึงเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 548/2550 ที่ 66/2554 และ ที่ 335/2557)

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการ เนื่องมาจากการข้าราชการได้รับโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้ เหตุผลที่แตกต่างกันไป โดยเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 352/2550) หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 582/2550) หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 569/2550 และที่ 289/2558) แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลปกครอง สูงสุดในอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถาม ซึ่งหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระเงินดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า

เกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 549/2551 ที่ 651/2551 ที่ 62/2559 และที่ 141/2559 ที่ 171/2559)

ปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 373/2559 ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ข้าราชการผู้นั้นในฐานะผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปจึงมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

สำหรับในกรณีข้าราชการที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางในการพิจารณาคดีทั้งแนวที่เห็นว่าคดีลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ในกรณีข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.58-59/2554 และ ที่ อ.870/2555 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2554 และ ที่ 26/2557) แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในอีกแนวทางหนึ่งที่เห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่า การใช้สิทธิเรียกเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เป็นเรื่องของลาภมิควรได้ ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 919/2547 ที่ 384/2557 และที่ 54/2559 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 90-91/2552 ที่ อ.262/2552 ที่ อ. 297/2552)

ปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 375/2559 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 697/2559 ในกรณีที่ข้าราชการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ โดยเห็นว่าการที่หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง และไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเงินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิ อันมีลักษณะเป็นลามิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือที่พิพาทดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเท่านั้น ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกเงินเกินสิทธิคืนคลังผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าวให้ตามที่ถูกทวงถาม โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นเรื่อง que ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินเกินสิทธิดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินเกินสิทธิต่อไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ มีแนวทางในการพิจารณาคดีทั้งแนวที่เห็นว่าคดีลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเช่นเดียวกัน ในกรณีข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลให้เหตุผลว่า กรณีหน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินเนื่องจากมีคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ทำให้ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ มีประเด็นที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาว่าคำสั่งไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นดังกล่าวนี้ อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 43/2548 และที่ 12/2549) หรือในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้อนุมัติให้ข้าราชการได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการ เช่น กรณีการอนุมัติสั่งจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านนาญ (ช.ค.บ.) หรือการอนุมัติค่าเช่าบ้าน ซึ่งคำสั่งในการอนุมัติจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการผู้นั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้

โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่จำเลยผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปตาม มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย จึงมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องคืนเงินที่ได้รับไป ให้แก่โจทก์ ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่เพียงใด คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง ทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 102/2557) แต่ก็มี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเห็นว่า ข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่า หน่วยงานทางปกครองในฐานะ โจทก์กล่าวอ้างว่าข้าราชการในสังกัดของตนในฐานะจำเลยได้รับเงินไปจากโจทก์โดยปราศจากมูลอัน จะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางให้โจทก์เสียเปรียบอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ จึงเป็นคดีพิพาท เกี่ยวด้วยสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิชย์ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลที่ 157/2556 และที่ 83/2558)

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง มีความเห็นสอดคล้องกันมาโดยตลอดว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการ ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เช่น ในกรณีการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนจากข้าราชการเนื่องจากได้มีคำสั่ง ลงโทษทางวินัยไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง หรือเป็นกรณีมีคำสั่งอนุมัติ เบิกจ่ายสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการไปโดยเกินสิทธิ คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการออก คำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงิน เมื่อเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้าง กฎหมายได้ จึงเป็นเรื่องของลาภมิควรได้ ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพยานิชย์ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ภายในอายุความตามมาตรา 419 แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพยานิชย์ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 777/2548 ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ 2/2551 ที่ 594/2552 และที่ 877/2556)

บทที่ 4

ปัญหาในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการ ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาถึงกระบวนการในการเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิในชั้นฝ่ายปกครอง และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองและภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ทำให้ประสบปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ปรากฏว่าคดีพิพาทดังกล่าวมีทั้งกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งในบทนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี ปัญหาสถานะของหนังสือเรียกคืนเงินจากข้าราชการ และปัญหาความรับผิดชอบของข้าราชการที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ

4.1 ปัญหาเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ จึงทำให้พบปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลว่ากรณีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยถือว่าศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นการทั่วไป ส่วนศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาโดยมีเขตอำนาจศาลเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาว่าคดีพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด จึงต้องพิจารณาก่อนว่าคดีพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ โดยบทบัญญัติในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครอง นั้นได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากกรณีพิพาทไม่ต้องด้วยบทบัญญัติดังกล่าว คดีพิพาทนั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่คดีพิพาทซึ่งนิติสัมพันธ์ของคู่กรณีเป็นกรณีพิพาททางมหาชน แต่คดีพิพาทดังกล่าวไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงทำให้คดีพิพาทนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งที่ควรจะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองก็ตาม

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หน่วยงานของรัฐจึงต้องนำคดีมาฟ้องศาลยุติธรรมเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องในการเรียกคืนเงินดังกล่าว ในกรณีที่ข้าราชการได้รับเงินไปจากหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีสิทธิ อาจพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับลาภมิควรได้ในทางแพ่ง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 วรรคหนึ่ง ซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ (1) บุคคลได้มาซึ่งทรัพย์สินใด เป็นการได้มาในลักษณะที่เพิ่มพูนกองทรัพย์สินของบุคคลนั้น โดยอาจได้มาจากการชำระหนี้โดยบุคคลอื่น หรือได้มาด้วยประการอื่น (2) การได้มาซึ่งทรัพย์สินใดนั้นเป็นทางทำให้โจทก์เสียเปรียบ และ (3) การได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ กล่าวคือ ไม่มีฐานทางกฎหมายที่จะรองรับสิทธิของผู้ได้ลาภ เช่น มูลหนี้สัญญา ละเมิด หรือสิทธิตามกฎหมายอื่น เป็นต้น เมื่อได้ศึกษาถึงแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกคืนเงินบำเหน็จบำนาญที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตั้งแต่วันที่มิได้ชำระค่าส่งไล่ออกจากราชการโดยให้คำสั่งมีผลย้อนหลัง หรือกรณีหน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้ข้าราชการในสังกัดของตนคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ไม่มีสิทธิเบิกจากทางราชการ พบว่ามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่จำเลยซึ่งเป็นข้าราชการได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางทำให้โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเสียเปรียบ จึงเข้าลักษณะลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 และต้องฟ้องคดีภายในอายุความตามมาตรา 419 คือ ห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น (ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1413/2540 และที่ 3624/2541) อย่างไรก็ตาม สำหรับเรื่องอายุความในการใช้สิทธิเรียกคืนเงินดังกล่าวนี้มีความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่ากรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องลาภมิควรได้ แต่เป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิติดตามเอาคืนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ (ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2040/2551 และที่ 6660/2541) นอกจากนี้ ในประเด็นที่หน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีเรียกเงินบำเหน็จบำนาญคืนจากข้าราชการ เนื่องจากได้มีคำสั่งไล่ออกจากราชการผู้นั้นออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่จำเลยได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพเป็นการได้มาในขณะที่ยังมีคำสั่งลงโทษจำเลยออกจากราชการ จำเลยจึงมีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพอันเป็นสิทธิของจำเลยที่พึงได้ตามกฎหมาย การที่จำเลยได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพจึงมิใช่เป็นการรับชำระเงินไว้โดยปราศจากมูลที่จะอ้างได้ตามกฎหมาย และมีใช่เป็นทางให้บุคคลอื่นเสียเปรียบแต่ประการใด กรณีจึงมิใช่ลาภมิควรได้ ดังนั้น จึงต้องคืนเงินที่ได้รับให้แก่โจทก์ และโจทก์มีสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินดังกล่าวได้ในกำหนด 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 193/30 แต่ในภายหลังเมื่อโจทก์ได้มีคำสั่งไล่จำเลยออกจากราชการแล้ว โจทก์ย่อมไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพให้แก่จำเลย ตั้งแต่วันที่ได้ออกคำสั่งไล่ออกจากราชการ และจำเลยก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวอีกต่อไป การที่จำเลยได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพภายหลังจากที่มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางทำให้โจทก์เสียเปรียบเข้าลักษณะลาภมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 ดังนั้น จำเลยจึงต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่โจทก์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 1413/2540) ผู้เขียนเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลังเนื่องจากคำสั่งทางปกครองสามารถเพิกถอนให้มีผลย้อนหลังได้ ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้...” ทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการตั้งแต่วันที่คำสั่งไล่ออกจากราชการนั้นมีผล การที่ข้าราชการได้รับเงินดังกล่าว เป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับเงินตั้งแต่วันที่หน่วยงานทางปกครองได้ออกคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ จึงไม่น่าจะถูกต้อง

ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น การที่ศาลยุติธรรมได้นำหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการเป็นซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษ โดยที่รัฐเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่า การเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิย่อมกระทบกับสถานะส่วนตัวหรือสิทธิหน้าที่ส่วนบุคคลของข้าราชการผู้นั้น ดังนั้น ในการเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่สิทธิ จึงเป็นกรณีพิพาทในทางมหาชน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่ได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากหลักกฎหมายแพ่งเพื่อใช้บังคับกับกรณีพิพาททางปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับทั้งในกรณีพิพาททางมหาชนหรือกรณีพิพาททางเอกชน

ภายหลังจากมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ทำให้ระบบศาลในไทยนั้นเป็นระบบศาลคู่ สำหรับในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส หากพิจารณาเปรียบเทียบในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีแล้ว จะพบว่าในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ในกรณีที่บุคคลใดมีหนี้ทั่วไปที่ต้องชำระให้แก่นิติบุคคลมหาชนกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่มีต่อบุคคลทั่วไปได้เอง เช่น กรณีใช้สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ภาษีอากร รวมทั้งหนี้อื่น ๆ ซึ่งเรียกว่าหนี้ทั่วไป โดยที่ไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่งให้ชำระเงินหรือให้คืนทรัพย์สินซึ่งเป็นคำสั่ง

ทางปกครองเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องในหนี้ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็หนี้ตามสัญญา ละเมิด หรือเงินที่ต้องคืนฐานลามิควรได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันที บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้โดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐต้องใช้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินและดำเนินการบังคับชำระหนี้เองจะขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้ชำระหนี้ไม่ได้ สำหรับในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหนี้ที่จะต้องชำระให้แก่เอกชนรายใด เอกชนจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว สำหรับในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี นั้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เอกชนเรียกร้องให้รัฐ หรือคดีพิพาทที่นิติบุคคลมหาชนแห่งหนึ่งเรียกร้องให้นิติบุคคลมหาชนอีกแห่งหนึ่งคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย แต่กรณีที่รัฐเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายนั้น รัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ในกรณีที่มิกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง แต่หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ รัฐอาจจะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปได้ใน 2 กรณี คือ กรณีแรกเป็นกรณีที่เอกชนได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปโดยฐานของคำสั่งทางปกครองและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์แล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ได้ กรณีที่สอง เป็นกรณีที่รัฐกับบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของรัฐกรณีนี้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐได้ให้ไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นโดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และหากเป็นกรณีที่รัฐไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ รัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง¹

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการ มี 2 ฐานะด้วยกัน คือ ฐานะแรกข้าราชการอยู่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของรัฐ ซึ่งไม่มีสิทธิและหน้าที่ของตัวเอง เพราะเป็นเครื่องมือในการแสดงเจตนาของรัฐ และเป็นเรื่องของการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ราชการ สำหรับในสถานะที่สอง ข้าราชการมีฐานะเป็นเอกชนซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับรัฐ โดยเป็นความสัมพันธ์ขั้นพื้นฐานระหว่างบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐหรือข้าราชการกับรัฐ โดยลักษณะนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการจึงมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียก

¹ สุรียา เพิ่มบุญ, “การเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกฎหมายว่าด้วยลามิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 117.

คืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในฐานะที่เป็นเอกชน ไม่ว่าจะป็นกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีฟ้องเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยปฏิบัติการทางปกครอง เช่น กรณีฟ้องเรียกคืนเงินค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ ต่อมาภายหลังปรากฏว่าได้มีคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางในการพิจารณาคดีทั้งแนวที่เห็นว่าคดีลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ในกรณีข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องจากมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ข้าราชการออกจากราชการ ทำให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าคำสั่งไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และโดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 43/2548 และที่ 12/2549 นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกคืนค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า การที่ข้าราชการผู้นั้นไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธินั้น จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ข้าราชการผู้นั้นที่จะต้องคืนเงินดังกล่าว ซึ่งการไม่คืนเงินดังกล่าวย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในอีกแนวทางหนึ่งเห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่า หนังสือเรียกให้ข้าราชการชำระเงินคืนมิใช่คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ในปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 373/2559 ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปจึงมีลักษณะเป็นเพียงลามกิมควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตาม

กฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ มีแนวทางในการพิจารณาคดีทั้งแนวที่เห็นว่าคดีลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเช่นเดียวกัน ในกรณีข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง คณะกรรมการให้เหตุผลว่า ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกคืนเงินสืบเนื่องจากได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ข้าราชการออกจากราชการ จึงมีประเด็นที่ศาลจำต้องวินิจฉัยให้ได้ความก่อนว่า คำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และประเด็นดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เห็นว่า การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไป และข้าราชการผู้นั้นมีหน้าที่และความรับผิดเพียงใด จึงมีประเด็นที่ศาลจำต้องวินิจฉัยก่อนว่าคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งประเด็นที่ศาลจำต้องวินิจฉัยก่อนนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ก็มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในอีกแนวทางหนึ่ง ที่เห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง คณะกรรมการให้เหตุผลว่า เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองในฐานะโจทก์กล่าวอ้างว่าข้าราชการในสังกัดของตนในฐานะจำเลยรับเงินไปจากโจทก์โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางให้โจทก์เสียเปรียบอันมีลักษณะเป็นลามกมิควรได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งฐานลามกมิควรได้

ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นสอดคล้องกันมาโดยตลอดว่า การเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ สืบเนื่องจากมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ หรือในกรณีที่มีคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการ เช่น เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) หรือเงินสวัสดิการศึกษามูลนิธิ แต่ต่อมาปรากฏภายหลังว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิเบิกจากทางราชการ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงิน จึงเป็นกรณีที่ข้าราชการได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ จึงเป็นเรื่องของลาภมิควรได้ ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการ เป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษ แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร การที่รัฐหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในฐานะผู้บังคับบัญชาได้ออกคำสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติในฐานะขององค์กรฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการโดยตรง จึงเป็นเพียงมาตรการภายในฝ่ายปกครอง สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในอีกลักษณะหนึ่ง ในกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งกับข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาและคำสั่งนั้นกระทบกับสถานะส่วนตัวหรือสิทธิหน้าที่ส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร และไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง คำสั่งขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น กรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ หรือมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ถือว่าคำสั่งดังกล่าวกระทบกับสถานะส่วนบุคคลขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ เปรียบเสมือนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในฐานะที่เป็นเอกชน²

สำหรับในกรณีพิพาทในการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา การเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิย่อมกระทบต่อสถานะส่วนตัวหรือสิทธิหน้าที่ของข้าราชการในฐานะที่เป็นเอกชน โดยที่รัฐและข้าราชการมีนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษ และรัฐย่อมมี

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554), น. 137.

อำนาจเหนือกว่าข้าราชการในสังกัดของตน กรณีพิพาทดังกล่าวจึงเป็นกรณีพิพาทในทางมหาชน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง พบว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้นไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินอันเกิดจากปฏิบัติการทางปกครอง ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้เหตุผลในกรณีนี้ว่า การที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงิน เป็นกรณีที่ข้าราชการได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ จึงเป็นเรื่องของลาภมิควรได้ ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนั้น มีแนวคำวินิจฉัยทั้งที่เห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง สำหรับแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าคดีพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มีประเด็นต้องวินิจฉัยก่อนซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือไม่ เช่น กรณีคดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และส่งผลกระทบต่อกรเรียกคืนเงินจากข้าราชการผู้นั้น ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไม่ได้พิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการว่าเป็นกรณีพิพาทในทางมหาชนหรือไม่

เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ดังนั้น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ศาลยุติธรรม

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสซึ่งให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจการออกคำสั่งให้ชำระเงินซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องในหนี้ทุกประเภท โดยบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ หรือในระบบ

กฎหมายของประเทศเยอรมนี ในกรณีที่รัฐกับบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นเป็นข้าราชการของรัฐซึ่งมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่า แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง แต่เป็นกรณีที่รัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐได้ให้ไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายได้ และผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นโดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

สำหรับในประเทศไทย เมื่อพิจารณาถึงคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองและข้าราชการผู้ซึ่งถูกเรียกคืนเงินที่ตนได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้รับไปโดยคำสั่งทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งเป็นกรณีพิพาทในทางมหาชน นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองและข้าราชการย่อมเกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น อันเป็นการใช้อำนาจเหนือฝ่ายเดียวของรัฐที่กระทบต่อข้าราชการซึ่งอยู่ในฐานะเอกชน เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษ อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองบังคับแก่ข้าราชการของตนต้องถือว่าเป็นอำนาจเฉพาะอันเกิดจากนิติสัมพันธ์พิเศษระหว่างรัฐกับข้าราชการ ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐอย่างชัดแจ้ง รัฐก็ควรจะสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องข้าราชการผู้นั้นต่อศาลเพื่อบังคับการตามสิทธิเรียกร้องของตน อย่างไรก็ตาม ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็อาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้³ ดังนั้น ศาลปกครองในฐานะองค์กรที่สูงกว่าและมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว ควรที่จะนำหลักกฎหมายปกครองมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดี ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลปกครองจึงควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.2 ปัญหาสถานะของหนังสือเรียกคืนเงินจากข้าราชการ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องต่อข้าราชการเพื่อเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่เรียกเงินคืนเข้าใจว่าตนสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกคืนเงินดังกล่าวได้ จึงได้มีหนังสือเรียกให้ข้าราชการผู้ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิชดใช้เงินคืน ซึ่งลักษณะของการออกหนังสือหรือคำสั่งเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิอาจแบ่งได้เป็นกรณี ดังนี้ (1) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งหรือหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยมีได้ดำเนินการออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเดิมที่อนุมัติให้ข้าราชการ

³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2550), น.66.

ผู้ยื่นเบิกเงินดังกล่าวก่อน (2) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินไปหรือมีคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้น พร้อมทั้งมีคำสั่งเรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปในคราวเดียวกัน (3) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินไปก่อนหรือมีคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้น แล้วมีคำสั่งหรือหนังสือเรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีส่วนราชการได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเรียกเงินคืนจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลังได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการขอรับบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา โดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด โดยให้ข้าราชการซึ่งมีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา อันมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ หรือมีกรณีถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว หรือมีกรณีที่อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ตามกฎหมายเฉพาะอื่นได้และมีเหตุต้องออกจากราชการโดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัด ให้ข้าราชการทำประกันในการขอรับบำเหน็จบำนาญด้วยบุคคลหรือทรัพย์สินไว้ต่อส่วนราชการเจ้าสังกัด ดังนั้น การเรียกเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนนั้น จึงมีทั้งกรณีที่ผู้รับบำเหน็จบำนาญได้ทำหนังสือสัญญาการใช้เงินคืนไว้กับส่วนราชการ หรืออาจเป็นกรณีที่ผู้รับบำเหน็จบำนาญไม่ได้ทำหนังสือสัญญาการใช้เงินคืนไว้กับส่วนราชการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อข้าราชการได้รับหนังสือเรียกคืนเงินก็น่าคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าว เนื่องจากเข้าใจว่าหนังสือทวงถามนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงนำมาสู่ปัญหาสถานะของหนังสือเรียกคืนเงินจากข้าราชการดังกล่าวว่ามีเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้หรือคำสั่งทางปกครอง

สำหรับปัญหาสถานะของหนังสือเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เมื่อศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ข้าราชการฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงิน นั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า หน่วยงานของรัฐอาจทำหนังสือเรียกคืนในหลายลักษณะ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า หากเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งเดิม แล้วมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป เช่น กรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับสิทธิที่จะได้รับเงินค่าเช่าบ้านและมีหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแล้ว ซึ่งหนังสือเรียกเงินคืนนั้นอาจเป็นหนังสือฉบับเดียวกับหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนได้ เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับหนังสือชอบที่จะอุทธรณ์โต้แย้งได้เฉพาะในส่วนของการแจ้งการเพิกถอนคำสั่งซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งในส่วนของการเรียกเงินคืนเงินได้ เนื่องจากในส่วนของการเรียกเงินคืนนั้นเป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้

ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าหนังสือนั้นจะใช้ถ้อยคำอย่างไร เช่น คำสั่งให้นำเงินคืนหน่วยงาน หนังสือแจ้งให้ชำระเงินที่ได้รับเกินคืน หรือหนังสือขอให้ชำระหนี้ เป็นต้น หนังสือดังกล่าวก็มีสถานะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น มิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด ในการออกหนังสือ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากข้าราชการที่ได้รับเงินไป ไม่เห็นด้วย ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว โดยหาจำต้องอุทธรณ์โต้แย้งการเรียกคืนเงินนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น หากข้าราชการที่ได้รับหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าวนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งและ หนังสือเรียกเงินคืน คำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งย่อมเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศาลปกครอง สามารถออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ในคำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนการเรียกคืนเงินนั้น ข้าราชการผู้ที่ได้รับหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าว ย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในปัจจุบัน ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 375/2559 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 697/2559 ในกรณี ที่ข้าราชการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ โดยให้เหตุผลว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มี หนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่อาจนำมาฟ้องต่อ ศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกเงินเกินสิทธิคืน ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงิน ดังกล่าวให้ตามที่ถูกทวงถาม โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอน การกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินเกินสิทธิดังกล่าว จากผู้ฟ้องคดีโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินเกินสิทธิ ต่อไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดย มิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวสอดคล้องกับ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเห็นว่า หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลเท่านั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง

ดังกล่าวได้ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 877/2556 และ เรื่องเสร็จที่ 1385/2556)

ผู้เขียนเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองได้มีคำสั่งอนุมัติให้ได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ต่อมาปรากฏภายหลังว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองจึงต้องเพิกถอนคำสั่งที่อนุมัติให้ได้รับเงินไป เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติแต่เพียงว่า “ในกรณี que เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่ง ทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็น การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยให้มีผลย้อนหลังแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครอง มีหน้าที่จะต้องคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ การที่จะคืนเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ได้มีการบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครอง เรียกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ที่ได้รับไป

เมื่อพิจารณาสถานะของหนังสือเรียกเงินคืนที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองในการออกคำสั่งเรียกเงินคืนจากข้าราชการได้ หนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าวจึงไม่เข้าองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยให้ความเห็นใน กรณีสถานะของหนังสือเรียกเงินคืนจากข้าราชการว่า เมื่อพิจารณาจากเจตนาที่แท้จริงของหน่วยงาน ทางปกครองประสงค์จะให้หนังสือฉบับดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ให้เงินแก่ข้าราชการ ที่ได้รับไป หนังสือเรียกเงินคืนจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย⁴ การที่ศาลปกครอง สูงสุดให้เหตุผลดังกล่าว เพื่อต้องการให้คดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และ ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของหนังสือดังกล่าวเท่านั้น

ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า การที่ หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเพียงหนังสือ ทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็น คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแนวคำวินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการ

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2554

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น สถานะของหนังสือเรียกคืนเงินจากราชการที่ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าหน่วยงานทางปกครองต้องการเพิกถอนคำสั่งที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หน่วยงานทางปกครองจึงควรทำในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ในคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

4.3 ปัญหาความรับผิดของข้าราชการที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดได้นำข้อความคิดเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาใช้ในการวินิจฉัยว่า ข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ โดยแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับข้าราชการเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น ในการอนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่ข้าราชการ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดความรับผิดแก่ข้าราชการจะต้องคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อพิเคราะห์ถึงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว เห็นได้ว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งความรับผิดทั้งสองประการของฝ่ายปกครองนั้น ต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการร่างมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในส่วนของข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังกล่าว จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น แต่ไม่ได้มีการกำหนดบทนิยามไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด หรือแม้แต่ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้มีการให้นิยามหรือลักษณะของความรับผิดชอบอื่นไว้อย่างชัดเจน ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร โดยในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างฯ มีเพียงเหตุผลที่เดิมในส่วนของความรับผิดชอบอื่นเข้าไปด้วย เนื่องจากกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างฯ มีความเห็นว่า นอกจากละเมิดแล้วอาจจะมีการมีความรับผิดชอบอื่นทางด้านลาภมิควรได้จากการทำนอกล่วง ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ด้วย สำหรับความเห็นของนักวิชาการหลายท่านที่ได้อธิบายถึงลักษณะของความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง โดยสรุป คือ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือที่มิใช่ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมมิได้หมายถึงความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เช่น สัญญาทางแพ่ง จัดการงานนอกล่วงทางแพ่ง หรือลาภมิควรได้ทางแพ่ง ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องเป็นความรับผิดอื่นที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 หรือกรณีที่มีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ประโยชน์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือประชาชน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 นอกจากนี้ ในการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชน ต้องมีการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนย่อมถือว่าเป็นความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองด้วยเช่นกัน

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 2, น. 246.

สำหรับความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน บุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดได้ โดยใช้สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ให้รัฐรับผิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรืออาจใช้สิทธิในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่บุคคลได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ให้รัฐรับผิดชดใช้ค่าทดแทนการเวนคืน หรือสิทธิของบุคคลในการเรียกร้องให้รัฐรับผิดเนื่องจากนิติสัมพันธ์ในหน้ทางปกครอง เช่น สัญญาทางปกครอง จัดการงานนอกสั่งทางปกครอง สิทธิเรียกคืนทรัพย์สินที่รัฐได้ให้ไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายในทางปกครอง หรืออาจใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดในกรณีอื่น ๆ เช่น สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความเสียหายอันเนื่องมาจากทรัพย์สินอันตรายที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ หรือสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดตามที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้ สำหรับกรณีความรับผิดโดยเด็ดขาดในระบบกฎหมายเยอรมัน นั้น ไม่มีความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะทั่วไป แต่มีเพียงความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสถานการณ์อันตรายพิเศษขึ้น ได้แก่ ความรับผิดชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเครื่องบินทหาร ความรับผิดบางส่วนของมลรัฐและสหพันธ์สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณู รวมตลอดถึงความรับผิดชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรการทางอาญาโดยไม่ถูกต้อง เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการพิพากษาลงโทษหรือจับกุมคุมขังบุคคลที่ไม่มีความผิด เป็นต้น⁶

ในส่วนของความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยในปัจจุบันเป็นความรับผิดที่เกิดขึ้นจากกฎหมายเฉพาะที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น เช่น ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดในงานโยธาสาธารณะ หรือเป็นหลักกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ เช่น ความรับผิดโดยปราศจากความผิดในอุบัติเหตุจากการปฏิบัติงาน ซึ่งศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีดังกล่าว โดยจะพิจารณาในเบื้องต้นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายอันเกิดจากความผิดของฝ่ายปกครองหรือไม่ เมื่อยืนยันว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่มี ความผิดแล้ว ศาลปกครองจึงจะนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาบังคับใช้ ซึ่งความรับผิดของรัฐประเภทนี้ เพียงแต่ผู้ได้รับความเสียหายสามารถพิสูจน์ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่าง

⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 109 - 111.

ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการกระทำของฝ่ายปกครองก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหาย⁷

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บทบัญญัติดังกล่าวมีข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐอยู่เบื้องหลัง เพื่อเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้รับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ต่อมา ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดของรัฐได้ขยายครอบคลุมถึงกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้กระทำการไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ในส่วนของความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งปรากฏในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับความรับผิดเด็ดขาดในระบบกฎหมายเยอรมัน หรือความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยเหตุผลที่ใช้คำว่า ความรับผิดอย่างอื่น นั้น เพื่อเป็นการให้ศาลปกครองได้พัฒนาหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้แม้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก่อให้เกิดความเสียหายก็ตาม

ผู้เขียนเห็นว่า การที่บุคคลธรรมดาที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการในหน่วยงานของรัฐนั้น การบรรจุและแต่งตั้งก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐ นิติสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานของรัฐ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง และการได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำในรูปของคำสั่ง คำสั่งดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการที่มีต่อหน่วยงานทางปกครองทั้งสิ้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หากข้าราชการกระทำการใดตามกฎหมายในลักษณะที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรและเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำแทนหน่วยงานทางปกครอง นิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการกับหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวกับการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือภายในการดำเนินกิจการของหน่วยงานทางปกครองจึงมีลักษณะเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542 เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดก็ต่อเมื่อความรับผิดนั้นมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

⁷ เฟิงอ้วง, น. 174 - 186.

ล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น การที่ข้าราชการใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการซึ่งมุ่งผลในทางข้อเท็จจริง หรือปฏิบัติการทางปกครอง หรือมุ่งผลในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น รวมถึงการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นการกระทำแทนหน่วยงาน ทางปกครอง ไม่ใช่การกระทำในฐานะส่วนตัว ด้วยเหตุนี้ การที่ข้าราชการได้มีสิทธิหรือใช้สิทธิในการ ได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการตามกฎหมายจากหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่าง รัฐกับข้าราชการในฐานะที่เป็นเอกชนฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการอนุมัติให้สวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา มีการเพิกถอนสิทธินั้นโดยให้มีผลย้อนหลัง จึงไม่อาจถือได้ว่าการที่ ข้าราชการผู้นั้นไม่ยอมคืนเงินค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการที่ได้รับไป เป็นการละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ความรับผิดที่เกิดจากการไม่คืนเงินดังกล่าวย่อมไม่ใช่ความ รับผิดที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไป โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีหน่วยงานฟ้องเรียกคืนเงินจากข้าราชการนั้น โดยเห็นว่าเป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงไม่สอดคล้องกับเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน มติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่า คดีพิพาท เกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเรื่องของลาภมิควรได้ ดังนั้น ความรับผิดของข้าราชการที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิจึงต้องนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับลาภมิควรได้ ในทางแพ่งมาใช้ในการพิจารณาซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายปัจจุบันดังที่ได้วินิจฉัยไปแล้ว

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หน่วยงานของรัฐจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อบังคับการตามสิทธิเรียกร้องของตน เมื่อได้ศึกษาถึงแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีพิพาทดังกล่าว เช่น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกคืนเงินบำเหน็จบำนาญที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตั้งแต่วันที่มิคาสั่งไล่ออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง หรือกรณีหน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้ข้าราชการคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิ โดยศาลฎีกาวินิจฉัยว่ากรณีพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีที่จำเลยได้รับทรัพย์สินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้เป็นทางทำให้โจทก์เสียเปรียบ อันเป็นลาภมิควรได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจฟ้องเรียกคืนเงินคืนได้ โดยอายุความในการฟ้องเรียกคืนเงินนั้นเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 ต่อมา ภายหลังมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ทำให้ระบบศาลของไทยเป็นระบบศาลคู่ จึงทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลว่ากรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ซึ่งการพิจารณาว่าคดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด นั้น จึงต้องพิจารณาก่อนว่าคดีพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ โดยบทบัญญัติในเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครอง ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากกรณีพิพาทไม่ต้องด้วยบทบัญญัตินี้ดังกล่าว คดีพิพาทนั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่คดีพิพาทซึ่งนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีเป็นกรณีพิพาททางมหาชน แต่คดีพิพาทดังกล่าวไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงทำให้คดีพิพาทนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งที่ควรจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองก็ตาม

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นในกรณีดังกล่าวว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9

วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในปัจจุบัน ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ ตามปกติทั่วไป เงินที่ข้าราชการได้รับไปจึงมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรรได้ การที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งเหตุผลดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสอดคล้องกับหลักกฎหมายในปัจจุบัน เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิและข้าราชการผู้นั้นไม่ได้มีหน้าที่ในการคืนเงินดังกล่าว และเมื่อคดีพิพาทดังกล่าวไม่ต้องด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองบังคับแก่ข้าราชการของตนต้องถือว่าเป็นอำนาจเฉพาะอันเกิดจากนิติสัมพันธ์พิเศษระหว่างรัฐกับข้าราชการ ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐอย่างชัดแจ้ง รัฐก็ควรจะสามารถออกคำสั่งทางปกครองในการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องข้าราชการผู้นั้นต่อศาลเพื่อบังคับการตามสิทธิเรียกร้องของตน ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ดังนั้น ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว ควรที่จะนำหลักกฎหมายปกครองมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดี ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลปกครองจึงควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการผู้ได้รับหนังสือเรียกคืนเงินก็มักจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงิน โดยเข้าใจว่าหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงนำมาสู่ปัญหาสถานะของหนังสือเรียกคืนเงินจากข้าราชการว่ามีสถานะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้หรือ

คำสั่งทางปกครอง เมื่อพิจารณาสถานะของหนังสือเรียกเงินคืนจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดที่บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ สถานะของหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น และศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานทางปกครองได้มีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง และไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกเงินที่ข้าราชการได้รับเกินสิทธิ อันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หนังสือที่พิพาทดังกล่าวจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเท่านั้น ซึ่งแนวคำวินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น สถานะของหนังสือเรียกคืนเงินจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหน่วยงานทางปกครองต้องการเพิกถอนคำสั่งที่ได้อนุมัติให้ข้าราชการได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หน่วยงานทางปกครองจึงควรทำในรูปแบบของคำสั่งทางปกครองพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ในคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

สำหรับปัญหาในเรื่องความรับผิดของข้าราชการที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธินั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดได้เคยให้เหตุผลว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในประเด็นปัญหาดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในฐานะผู้ได้บังคับบัญชา ข้าราชการจะรับผิดต่อเมื่อความรับผิดนั้นมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การที่ข้าราชการผู้นั้นใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการซึ่งมุ่งผลในทางข้อเท็จจริงหรือปฏิบัติการทางปกครอง หรือมุ่งผลในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น รวมถึงการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำแทนหน่วยงานทางปกครอง ไม่ใช่การกระทำในฐานะส่วนตัว ด้วยเหตุนี้ การที่ข้าราชการมีสิทธิหรือใช้สิทธิในการขอรับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการจากหน่วยงานทางปกครอง จึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในฐานะที่เป็นเอกชนฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น เมื่อหน่วยงาน

ทางปกครองได้มีการอนุมัติให้สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการให้แก่ข้าราชการในสังกัดของตนไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้มีการเพิกถอนสิทธินั้นโดยให้มีผลย้อนหลัง จึงไม่อาจถือได้ว่าการที่ข้าราชการผู้นั้นไม่ยอมคืนเงินที่ได้รับไปเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามความรับผิดชอบที่เกิดจากการไม่คืนเงินดังกล่าวย่อมไม่ใช่ความรับผิดชอบที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน มติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเรื่องของลาภมิควรได้ ดังนั้น ความรับผิดชอบของข้าราชการที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิจึงต้องนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับลาภมิควรได้ในทางแพ่งมาใช้ในการพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายปัจจุบันดังที่ได้วินิจฉัยไปแล้ว

5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการในฐานะผู้บังคับบัญชา การเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธีย่อมกระทบต่อสถานะส่วนตัวหรือสิทธิหน้าที่ของข้าราชการในฐานะที่เป็นเอกชน โดยที่รัฐและข้าราชการมีนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษ และรัฐย่อมมีอำนาจเหนือกว่าข้าราชการในสังกัดของตน อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองบังคับแก่ข้าราชการของตนต้องถือว่าเป็นอำนาจเฉพาะอันเกิดจากนิติสัมพันธ์พิเศษระหว่างรัฐกับข้าราชการ ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐอย่างชัดแจ้งในการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ รัฐก็ควรที่จะสามารถออกคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องข้าราชการผู้นั้นต่อศาล เพื่อบังคับการตามสิทธิเรียกร้องของตน อย่างไรก็ตาม ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองให้คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ก็จะสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีความชัดเจน เมื่อไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นควรมีบทบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนเงินในกรณีการเรียกคืนเงินที่ได้มาโดยคำสั่งทางปกครองได้ นอกจากนี้ เห็นควรเสนอให้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองสามารถเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยปฏิบัติการทางปกครองโดยการออกเป็นคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งจะมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคำสั่งต่อศาลปกครองได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินจากข้าราชการได้



บรรณานุกรม

หนังสือ

- กรมบัญชีกลาง. กฎหมายและข้อหารือเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : กรมบัญชีกลาง, 2553.
- จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วยการจัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรรได้ ละเมิด บรรพ 2 มาตรา 395 – 452. กรุงเทพมหานคร : กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : จีรัชการพิมพ์, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2555.
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ จัดการงานนอกสั่ง และลากมิควรรได้. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554.
- _____. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- _____. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2549.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- สุขุม ศุภนิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะจัดการงานนอกสั่งและลากมิควรรได้. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. คำบรรยายกฎหมายแพ่งว่าด้วย จัดการงานนอกงานสั่ง และลากมิควรรได้. กรุงเทพมหานคร : สำนักกฎหมาย ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน, 2515.

วิทยานิพนธ์

กาญจน์กนก อติสุธาโกชน. “ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 : ศึกษาเปรียบเทียบกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ฉันทิกา กุลธำรงค์. “ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด : ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทย” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

พูนศักดิ์ อ้นขำ. “การคืนทรัพย์สินตามลักษณะลามิควรได้.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.

วสุวรรค์ ทองโคกสี. “เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

สุรียา เพิ่มบุญ. “การเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกฎหมายว่าด้วยลามิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

บทความวารสาร

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “ประเภทคำฟ้องคดีปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์. เล่ม 2 (2554) : 263 – 286.

เอกสารอื่น ๆ

ไกรลาส หนูตาช. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ. หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 9 สำนักงานศาลปกครอง, 2557.

สุชาติ วงศ์สินนาค. บทความทางวิชาการ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย. กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด, 2558.

เสกสิทธิ์ พงษ์พิกุล. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาการฟ้องคดีเรียกเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืน : ศึกษากรณีบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 10 สำนักงานศาลปกครอง, 2558.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ไชยรัตน์ แขวงโสภา, “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี.” http://www.admincourt.go.th/00_web/09_academic/document/03_technical_papers/article_chairat_k27122013.pdf, 27 ธันวาคม 2556.

BOOKS

Christian von Bar and Stephen Swann. Principles of European Law Study Group on a European Civil Code : Unjustified Enrichment. Munich : Stämpfli, 2010.

Rebecca Williams. Unjust Enrichment and Public Law : A Comparative Study of England, France, and The EU. Oxford : Hart Publishing, 2010.

ภาคผนวก



○ คำสั่ง



(จ. ๒๑)

คำร้องที่ ๖๑๙/๒๕๕๕

คำสั่งที่ ๓๗๓/๒๕๕๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๖ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ระหว่าง	{	มหาวิทยาลัยมหิดล	ผู้ฟ้องคดี
		นายเฉลิมพล ต้นสกุล	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๓๐/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๑๓๗๕/๒๕๕๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ระดับ ๙ สังกัด ภาควิชาสุขศึกษาและพฤติกรรมศาสตร์ คณะสาธารณสุขศาสตร์ ของผู้ฟ้องคดี และได้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ ตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ ๑ มาตรการสนับสนุนผู้ประสงค์จะเริ่มอาชีพใหม่ในระบบราชการ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหิดล

/ที่ ๔๘๐/๒๕๕๗...

ที่ ๔๘๐/๒๕๔๗ เรื่อง อนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเงินจำนวน ๖๓๘,๗๐๐ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการประจำในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหารตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ ๑๗๓๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ที่ตกลงจ้างผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองคณบดีคณะสาธารณสุขศาสตร์ ฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อีกตำแหน่งหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เป็นต้นไป ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ ๒๓๕๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และมหาวิทยาลัยมหาสารคามได้ขยายเวลาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ ๖๓๕๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ต่อมา มหาวิทยาลัยมหาสารคามได้หารือไปยังสำนักงาน ก.พ. กรณีที่มหาวิทยาลัยมหาสารคามได้รับข้าราชการที่เข้าร่วมมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ ๑ มาตรการสนับสนุนผู้ประสงค์จะเริ่มอาชีพใหม่นอกระบบราชการ กลับเข้ารับราชการประจำในสังกัดมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้แจ้งว่า กรณีการจ้างข้าราชการที่เข้าร่วมมาตรการเป็นพนักงานนั้น ต้องพิจารณาว่าการจ้างดังกล่าวเป็นการจ้างงานชั่วคราวหรือไม่ หากเป็นการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประจำก็จะขัดกับเงื่อนไขการเข้าร่วมมาตรการ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ก.บ.ม.) ในการประชุมครั้งที่ ๑๕๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ พิจารณาแล้วมีมติว่า การจ้างผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นการจ้างในลักษณะการจ้างงานประจำ ขัดต่อวัตถุประสงค์ตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ ๑ จากนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหาสารคามได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ ๑๗/๒๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (เลิกจ้าง) ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยกลับเข้ามาเป็นพนักงานประจำในมหาวิทยาลัย

มหาสารคาม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินช่วยเหลือซึ่งได้รับไปแล้วให้แก่ทางราชการพร้อมทั้งดอกเบี้ยตามอัตราเงินฝากประจำสิบสองเดือนของธนาคารออมสิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการนี้ มหาวิทยาลัยมหาสารคามจึงได้ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๘๖/๒๕๕๓ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากมหาวิทยาลัยมหาสารคามไม่ใช่ส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตราการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมีสิทธิเรียกเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการดังกล่าวคืน เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๗๑/๒๕๕๓

หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๑๗๐๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตราการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและเป็นผู้มีอำนาจลงนามอนุมัติการจ่ายเงินช่วยเหลือในคำขอรับเงินช่วยเหลือของผู้ถูกฟ้องคดีไปยังกรมบัญชีกลาง ดำเนินการฟ้องคดีเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๑๗/๓๑๖๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถาม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กลับเข้ารับราชการประจำในส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับของฝ่ายบริหาร จึงไม่มีหน้าที่ต้องคืนเงินช่วยเหลือที่ได้รับไปให้แก่ผู้ฟ้องคดี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวนเงิน ๖๓๘,๗๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำสิบสองเดือนตามประกาศธนาคารออมสิน เรื่อง อัตราดอกเบี้ยเงินฝากในธุรกิจธนาคารออมสินสำหรับผู้ฝากทั่วไป และนิติบุคคล ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ในอัตราร้อยละ ๒.๗๘ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ จำนวนเงิน ๑๔๕,๑๖๐.๒๔ บาท และดอกเบี้ยผิดนัดชำระหนี้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ จนกว่าจะชำระเสร็จ

/ดอกเบื้อ...

ดอกเบี้ยยคำนวณถึงวันฟ้อง (วันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕) จำนวนเงิน ๑,๓๑๒.๔๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๘๕,๑๗๒.๖๔ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๗๘๕,๑๗๒.๖๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๖๓๘,๗๐๐ บาท นับจากวันฟ้อง (ที่ถูกต้อง นับถัดจากวันฟ้อง) จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๒๘๓๐๙ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ส่งสำเนาหนังสือมหาวิทยาลัยมหิดล ที่ ศธ ๐๕๑๗/๑๐๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากการเข้าร่วมมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงตามคำสั่งศาล ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมบัญชีกลางได้รับแจ้งจากมหาวิทยาลัยมหาสารคามกรณีการฟ้องเรียกคืนเงินช่วยเหลือตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากมหาวิทยาลัยมหาสารคามไม่ใช่ส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมีสิทธิเรียกเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการดังกล่าวคืน ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๘๖/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๒๗๑/๒๕๕๓ กรมบัญชีกลางจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๓๘๖๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการดังกล่าวคืน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเป็นโจทก์ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการต่อไป โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๑๗/๑๐๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แจ้งอธิบดีกรมบัญชีกลางว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะจำนวนเงินที่จะฟ้องเรียกคืนได้จ่ายจากเงินงบกลางหมวด ๕๕๖ ตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หากศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นว่ามหาวิทยาลัยมหาสารคามมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้ว ผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวคือกระทรวงการคลังในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือคืน และคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นยังไม่สามารถเป็นบรรทัดฐานได้ว่าหน่วยงานที่อนุญาตให้ลาออก

/เป็นผู้มีสิทธิฟ้อง...

เป็นผู้มีสิทธิฟ้องเรียกเงินคืน สมควรให้มหาวิทยาลัยมหาสารคามอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๑๗๐๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นโจทก์ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการอีกครั้ง โดยผู้ฟ้องคดีอาจดำเนินการให้กรมบัญชีกลางเข้าเป็นโจทก์ร่วมเพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ ๑ มาตรการสนับสนุนผู้ประสงค์จะเริ่มอาชีพใหม่นอกระบบราชการ โดยได้รับเงินช่วยเหลือตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเงินจำนวน ๖๓๘,๗๐๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการประจำในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหาร และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๑๗๐๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายเงินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๑๗/๓๑๖๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กลับเข้ารับราชการประจำในส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับของฝ่ายบริหาร จึงไม่มีหน้าที่ต้องคืนเงินช่วยเหลือที่ได้รับไปให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๗๘๕,๑๗๒.๖๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๖๓๘,๗๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิพากษาพิพากษาของศาลปกครอง และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๓๘๖๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า โดยที่

/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตราการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการดังกล่าวคืน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเป็นโจทก์ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการต่อไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๑๗/๑๐๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แจ้งอธิบดีกรมบัญชีกลางว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะจำนวนเงินที่จะฟ้องเรียกคืนเป็นเงินที่จ่ายจากเงินงบกลางหมวด ๕๕๖ ตามมาตราการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๑๗๐๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นโจทก์ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการต่อไป โดยอาจดำเนินการให้กรมบัญชีกลางเข้าเป็นโจทก์ร่วมเพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดีดังกล่าวด้วย กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๓๘๖๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการ หรืออย่างช้าในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๑๗/๑๐๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แจ้งกรมบัญชีกลางว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้เสียหายคือกระทรวงการคลัง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการฟ้องคดีนี้มีได้เป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ

/ความรับผิดชอบ...

ความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดข้อตกลงตามแบบหนังสือขอลาออกจากราชการตามมาตรการปรับปรุงอัตรากำลังของส่วนราชการที่ได้ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้แต่อย่างใด ประกอบกับเป็นการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ ซึ่งไม่มีอายุความ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงไม่ขาดอายุความ อีกทั้งกรณีพิพาทนี้ส่วนราชการได้รับความเสียหายจากการที่รัฐต้องจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับผู้ที่สมัครใจเข้าร่วมมาตรการโดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์จูงใจพิเศษเพิ่มเติมจากการลาออกปกติเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก ซึ่งเงินดังกล่าวเป็นภาษีประชาชน นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าไม่ให้ผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการดังกล่าวบรรจุกลับเข้ารับราชการประจำในสังกัดฝ่ายบริหารอีก ฉะนั้น หากศาลปกครองได้มีการวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีและมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ทางราชการก็จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อทางราชการอย่างสูงสุด โดยการนำเงินมาพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ และเพื่อเป็นบรรทัดฐานว่า ผู้ที่ออกจากราชการตามมาตรการดังกล่าว ไม่สามารถที่จะบรรจุกลับเข้ารับราชการในสังกัดฝ่ายบริหารได้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วคดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการของรัฐบาล เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเดิมเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ระดับ ๙ สังกัด ภาควิชาสุขศึกษาและ

/พฤติกกรมศาสตร์...

พฤติกกรมศาสตร์ คณะสาธารณสุขศาสตร์ ของผู้ฟ้องคดี และได้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ ตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ ๑ มาตรการสนับสนุนผู้ประสงค์จะเริ่มอาชีพใหม่ในระบบราชการ ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยมหิดล ที่ ๔๘๐/๒๕๕๗ เรื่อง อนุญาตให้ข้าราชการลาออกจากราชการ ตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นเงินจำนวน ๖๓๘,๗๐๐ บาท ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการประจำในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดฝ่ายบริหาร ต่อมาคณะกรรมการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ก.บ.ม.) ในการประชุมครั้งที่ ๑๕๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ พิจารณาแล้วมีมติว่า การจ้างผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นการจ้างในลักษณะการจ้างงานประจำ ขัดต่อวัตถุประสงค์ตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง มาตรการที่ ๑ จากนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหาสารคามได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ที่ ๑๗/๒๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (เลิกจ้าง) ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป โดยมหาวิทยาลัยมหาสารคามได้ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากมหาวิทยาลัยมหาสารคามไม่ใช่ส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมีสิทธิเรียกเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการดังกล่าวคืน ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๘๖/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๒๗๑/๒๕๕๓ ซึ่งมหาวิทยาลัยมหาสารคามได้แจ้งเรื่องดังกล่าวให้กรมบัญชีกลางทราบ กรมบัญชีกลางจึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๓๘๖๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนราชการที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการดังกล่าวคืน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเป็นโจทก์ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการต่อไป โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ศร ๐๕๑๗/๑๐๕๑ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แจ้งอธิบดีกรมบัญชีกลางว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับ

/ความเดือดร้อน...

ความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะจำนวนเงินที่จะฟ้องเรียกคืนได้จ่ายไปตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายจากเงินงบกลางหมวด ๙๕๖ ตามมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นหากศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นว่ามหาวิทยาลัยมหาสารคามมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีแล้วผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวคือกระทรวงการคลังในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือคืน และคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นยังไม่สามารถเป็นบรรทัดฐานได้ว่าหน่วยงานที่อนุญาตให้ลาออกเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเรียกเงินคืน สมควรให้มหาวิทยาลัยมหาสารคามอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๕/๑๗๐๕๗ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจงให้ผู้ฟ้องคดีเป็นโจทก์ฟ้องเรียกเงินช่วยเหลือที่จ่ายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนแก่ทางราชการอีกครั้ง โดยผู้ฟ้องคดีอาจดำเนินการให้กรมบัญชีกลางเข้าเป็นโจทก์ร่วมเพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดีดังกล่าวต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ เพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิรับเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการของรัฐบาลจากผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด ซึ่งการออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวแก่ผู้ถูกฟ้องคดีไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้รับผลของคำสั่งเพิกถอนนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์และนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีกด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปจึงมีลักษณะเป็นเพียงลามมิควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอันอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจาก

/ราชการ...

ราชการตามมาตรการของรัฐบาล จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวิษณุ วรรณุญ

ตุลาการหัวหน้าคณะ

ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีวินัยการคลัง

และการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย เอ็มโอช

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น

ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้

วันที่อ่าน ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙

กรณีสสร : ผู้พิมพ์

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(จ. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๗๒๘/๒๕๕๑
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๙๗/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๑ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ระหว่าง { นายสถิตย์ ยะสะกะ ผู้ฟ้องคดี
ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๗๕/๒๕๕๐
หมายเลขแดงที่ ๙๐๓/๒๕๕๑ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้บรรจุเข้ารับราชการครั้งแรก
ที่โรงพยาบาลสร้างคอม จังหวัดอุดรธานี เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๑ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี
ได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๓๕๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘
ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
เป็นการประจำ ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตลอดมา ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๒
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดี นางนงลักษณ์ ยะสะกะ ภรรยาของผู้ฟ้องคดี และนายอภิชาติ
สิทธิโคตร บิดาของนางนงลักษณ์ ได้กู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อชำระราคาที่ดิน
โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๐๗๒๐ เลขที่ดิน ๗๕ พร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาว์นเฮาส์สองชั้น

/เลขที่ ๑๒๕/๑๓๑...

เลขที่ ๑๒๕/๑๓๑ หมู่ที่ ๓ ตำบลไทรมา อำเภอมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ ๑๙^๕/_{๒๐} ตารางวา สำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นเงินจำนวน ๘๐๗,๐๐๐ บาท แต่ราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาว์นเฮาส์สองชั้นดังกล่าว ตามที่จดทะเบียนไว้ที่สำนักงานที่ดินมีราคาจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีและนางนงลักษณ์ ภรรยาของผู้ฟ้องคดีร่วมกันผ่อนชำระเงินกู้ให้แก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาว์นเฮาส์สองชั้นดังกล่าวนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อชำระค่าเช่าบ้านเป็นเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพื่อผ่อนชำระเงินกู้ราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาว์นเฮาส์สองชั้น ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ ในอัตราเดือนละ ๒,๔๐๐ บาท ภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกโอนไปสังกัดกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ และโอนไปสังกัดกลุ่มประกันสุขภาพ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ตามลำดับ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๓/๒๓๙๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท แก่ทางราชการ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาว์นเฮาส์สองชั้นของนางนงลักษณ์ ภรรยาของผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อชำระเงินกู้ดังกล่าวจากทางราชการ ทั้งนี้ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๙.๕/๐๖๓๐๑ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๓/๑๒๕๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกล่าวอ้างหนังสือกรมบัญชีกลางที่มีใช้ประเด็นโดยตรงที่ขอหารือ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและผ่านการอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว เป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจากทางราชการและได้ใช้สิทธิต่อเนื่อง

/มาตั้งแต่...

มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้าน จำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท

๒. ให้แสดงความเป็นอยู่แห่งสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีแสดงข้อมูลต่อศาลเกี่ยวกับผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ ว่ามีข้าราชการรายอื่นนอกจากผู้ฟ้องคดีถูกเรียกเงินคืนหรือไม่ เนื่องจากสาเหตุใด

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๔/๑๘๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ หรือการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่ออธิบดีกรมบัญชีกลาง กรณีการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการรายนางนงลักษณ์ ภรรยาของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากมีปัญหาเรื่องของสัดส่วนการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นที่ต้องชำระกับสถาบันการเงินว่าจะสามารถเบิกได้เต็มวงเงินหรือไม่ ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๙.๕/๐๖๓๐๑ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ ตอบข้อหารือมีสาระสำคัญว่า นางนงลักษณ์มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ราคาบ้านทาวน์เฮาส์และที่ดินที่ค้างชำระกับสถาบันการเงินในสัดส่วนเพียงครึ่งหนึ่งของวงเงินกู้ และผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นของกลุ่มสมรสของผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากทางราชการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้กรณีราคาบ้านทาวน์เฮาส์และที่ดินที่ซื้อดังกล่าวนั้นในระหว่างเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท โดยใช้ใบเสร็จรับเงินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่ออกให้ในนามของนางนงลักษณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๓/๒๓๙๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเงิน

/ค่าเช่าบ้าน...

ค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ ไปชำระคืนให้แก่ทางราชการ การพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๗ ประกอบกับ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนั้น การมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๓/๒๓๙๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยอ้างมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่ชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะได้พิจารณาทบทวนเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และพิจารณาตรวจสอบสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้ถูกต้องต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาโดยตลอด ประกอบกับสัญญากู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ก็ระบุว่า ผู้ฟ้องคดี นางนงลักษณ์ คู่สมรสของผู้ฟ้องคดี และนายอภิชาติ สิทธิโคตร บิดาของนางนงลักษณ์ ได้ร่วมกันกู้เงินจำนวน ๘๐๗,๐๐๐ บาท เพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านหลังดังกล่าวตลอดมา แม้สัญญาซื้อขายที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ระบุว่า ผู้ขายยอมขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๐๗๒๐ เลขที่ดิน ๗๕ ตำบลไทรมา อำเภอมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี พร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นให้แก่ผู้ซื้อในราคา ๘๐๐,๐๐๐ บาท รวมทั้งสารบัญญัติทะเบียนท้ายโฉนดที่ดินดังกล่าวจะระบุชื่อนางนงลักษณ์ คู่สมรสของผู้ฟ้องคดี และนายอภิชาติ บิดาของนางนงลักษณ์ เป็นผู้ซื้อและผู้รับสัญญาและการจดทะเบียนจำนองกับธนาคารอาคารสงเคราะห์จะได้ระบุชื่อนางนงลักษณ์และนายอภิชาติ เป็นผู้ให้สัญญาโดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีด้วยก็ตาม ก็มีได้ทำให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอยู่เดิมต้องเสียไปแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สมรสของนางนงลักษณ์ และได้ร่วมกันกู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ฟ้องคดีก็ต้องร่วมรับผิดชอบในการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำเอกสารหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ในนามคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีใช้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้าน

/แก่ทางราชการ...

แก่ทางราชการ ระหว่างเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการแก่ทางราชการ ระหว่างเดือนเมษายน ถึงกันยายน ๒๕๔๕ จำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์และแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ว่า มาตรา ๑๖ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้ผู้ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านจะต้องมีชื่อทั้งสามีและภริยาเป็นผู้ชำระหรือผ่อนชำระจะมีชื่อเฉพาะคู่สมรสเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ เพราะไม่มีหลักฐานใดที่จะแสดงให้เห็นว่าข้าราชการที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจะเป็นผู้ชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับสถาบันการเงินจริง หากภายหลังคู่สมรสหรือภริยาที่มีชื่อในการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าว ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอีกโดยอ้างสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพราะยังไม่เคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการเพื่อชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาก่อน เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อราคาบ้านมาก่อน ทำให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการซ้ำซ้อนกันได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่ปรากฏชื่อเฉพาะนางนงลักษณ์ คู่สมรส (ภริยา) ของผู้ฟ้องคดี มาใช้ประกอบการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยไม่มีหลักฐานอื่นมาแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชำระเงินค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่มีชื่อเฉพาะคู่สมรส (ภริยา) เพียงผู้เดียวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท นั้น ก็เป็นการสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ตามหนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๔๐๙.๕/๐๖๓๐๑ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ จึงต้องเรียกให้กรมบัญชีกลางเข้ามาเป็นคู่กรณี เมื่อไม่ได้เรียกให้กรมบัญชีกลางเข้ามาเป็นคู่กรณี คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

/ขอให้ศาล...

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อเท็จจริงว่า กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ไม่ใช่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นเพียงผู้ตอบข้อหารือแก่ส่วนราชการเท่านั้น หากคำตอบข้อหารือที่นำมาอ้างอิงในการออกคำสั่งนั้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงให้รอบคอบก่อนออกคำสั่งทางปกครอง และในการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นไม่มีบทบังคับให้ศาลจะต้องเรียกบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ผู้ถูกฟ้องคดีเข้ามาในคดี จึงเป็นดุลพินิจของศาลปกครองชั้นต้นโดยแท้ และผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยยกประเด็นข้อต่อสู้ขึ้นมาใหม่ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ที่มีชื่อเฉพาะคู่สมรสเพียงผู้เดียวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งเป็นการยกข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวขึ้นอ้างอิงในชั้นอุทธรณ์ โดยมีโต้แย้งข้อต่อสู้ในศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยกขึ้นว่ากล่าวในศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับการยื่นอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์เพื่อประวิงเวลาในการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้บรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกที่โรงพยาบาลสร้างคอม จังหวัดอุดรธานี เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๓๕๕/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่กองสาธารณสุขภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตลอดมา ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดี นางนงลักษณ์ ภรรยาของผู้ฟ้องคดี และนายอภิชาติ บิดาของนางนงลักษณ์ ได้กู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อชำระราคาที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๐๗๒๐ เลขที่ดิน ๗๕ พร้อมบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นเลขที่ ๑๒๕/๑๓๑

/หมู่ที่ ๓...

หมู่ที่ ๓ ตำบลไทรมา อำเภอมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ ๑๙^๙/_{๒๐} ตารางวา สำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นเงินจำนวน ๘๐๗,๐๐๐ บาท ตามสัญญาซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นเงินจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีนางนงลักษณ์ และนายอภิชาติ เป็นผู้ซื้อ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อชำระค่าเช่าบ้านเป็นเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพื่อผ่อนชำระเงินกู้ราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้น ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ ในอัตราเดือนละ ๒,๔๐๐ บาท ภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกโอนไปสังกัดกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ และโอนไปสังกัดกลุ่มประกันสุขภาพ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ตามลำดับ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๓/๒๓๙๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท แก่ทางราชการ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นของนางนงลักษณ์ ภรรยาของผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อชำระเงินกู้ดังกล่าวจากทางราชการ ทั้งนี้ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๐๙.๕/๐๖๓๐๑ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดี มีสาระสำคัญว่า นางนงลักษณ์ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นที่ค้างชำระกับสถาบันการเงินในสัดส่วนเพียงครึ่งหนึ่งของวงเงินกู้ และผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบ้านทาวน์เฮาส์สองชั้นของคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากทางราชการ ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้กรณีราคาบ้านทาวน์เฮาส์และที่ดินที่ซื้อดังกล่าวในระหว่างเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท โดยใช้ใบเสร็จรับเงินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่ออกให้ในนามของนางนงลักษณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๓/๑๒๕๓ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดี

/เห็นว่า...

เห็นว่า คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกล่าวอ้างหนังสือกรมบัญชีกลางที่มีใช้ประเด็นโดยตรงที่ขอหารือ เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงและผ่านการอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้ว เป็นการใช้สิทธิโดยสุจริต เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการทางราชการและได้ใช้สิทธิต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านแก่ทางราชการจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นฟ้องด้วย จึงอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๓/๒๓๙๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ แจงให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ถึงกันยายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๔๐๐ บาท แก่ทางราชการ นั้น ถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๒๓/๒๓๙๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ นั้น เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงิน ไม่มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าผู้ออกหนังสือมีเจตนาที่จะให้หนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกขึ้นว่ากล่าวในชั้นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจยกปัญหา

/ดังกล่าวขึ้น...

ดังกล่าวซึ่งวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบ
ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓
ดังนั้น เมื่อวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้
ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านแก่ทางราชการ ระหว่างเดือนเมษายนถึงกันยายน ๒๕๕๕
จำนวน ๑๔,๕๐๐ บาท ส่วนค่าขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกฟ้อง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวิษณุ วรรณุญ
ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีวินัยการคลัง
และการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายประสิทธิ์ศักดิ์ มีลาภ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายอุดมศักดิ์ อังศุพิสิฐ

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้

วันที่อ่าน ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙

วิไลวรรณ : ผู้พิมพ์

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวพุลสุข ทองน่วม
วันเดือนปีเกิด	23 มีนาคม 2520
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง
วุฒิการศึกษา	เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 61 ปีการศึกษา 2551 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา นิติศาสตรบัณฑิต ปีการศึกษา 2549 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (สาขาเทคโนโลยีการจัดการ ระบบสารสนเทศ) ปีการศึกษา 2547 มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาศาสตร์บัณฑิต (สาขาวิทยาการคอมพิวเตอร์) ปีการศึกษา 2540 มหาวิทยาลัยศิลปากร
ผลงานทางวิชาการ	พุลสุข ทองน่วม. “ปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการ ได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
ประสบการณ์ทำงาน	พ.ศ. 2551 – ปัจจุบัน พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 – 2551 นักวิชาการคอมพิวเตอร์ สำนักงานสรรพากรภาค 3 กรมสรรพากร