

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ¹

ว่าที่ร้อยตรีหญิงกุลธิดา พันธ์ฟ้า²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด หลักการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจความเป็นมา แนวคิด หลักการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิของประเทศไทยและต่างประเทศ

“ข้าราชการ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า บุคคลได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้รับราชการปฏิบัติหน้าที่และได้รับเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ หน่วยงานที่ข้าราชการเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ เรียกว่า “ส่วนราชการ” ในระบบราชการของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ข้าราชการมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติราชการเพื่อบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการเหล่านี้ ย่อมได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน และค่าตอบแทนลักษณะอื่นๆ สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล และเงินรางวัลประจำปี ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความภาคภูมิใจและเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับการยกย่องนับถืออย่างภาคภูมิใจ ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการย่อมได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยค่าตอบแทนอันเป็นเงินเดือน หมายถึง เงินเดือนและเงินอื่นที่มีกำหนดจ่ายเป็นรายเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประเภทงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน

ข้าราชการพลเรือนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำตนให้เป็นที่น่าเชื่อถือศรัทธาของประชาชน โดยการประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นข้าราชการที่ดีอยู่ในระเบียบวินัยของข้าราชการ ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ หากปรากฏว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยก็ต้องถูกลงโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ และกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือ โดยมีพฤติการณ์อันแสดง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และในระหว่างที่ละทิ้งหน้าที่ราชการไปนั้นส่วนราชการได้เบิกจ่ายเงินเดือนให้ทุกเดือนจำนวนหลายเดือน ต่อมาส่วนราชการได้ลงโทษไล่ออกจากราชการย้อนหลังตั้งแต่วันที่ละทิ้งหน้าที่ หรือกรณีที่ข้าราชการถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่จะเกษียณอายุราชการ โดยคดียังไม่ยุติ ต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการผู้เกษียณอายุราชการออกจากราชการมีผลย้อนหลังวันสิ้นปีงบประมาณ คือวันที่ 30 กันยายน ของปีนั้นๆ ซึ่งเป็นเหตุให้ข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดไว้ว่า ข้าราชการที่ละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือหนีราชการ ห้ามมิให้จ่ายเงินเดือนสำหรับวันที่ละทิ้งหน้าที่ราชการหรือหนีราชการ และมาตรา 19 การจ่ายเงินเดือนในกรณีต่างๆให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้ (2) ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้จ่ายได้ถึงวันก่อนวันที่ระบุในคำสั่ง แต่ถ้ายังไม่ได้รับทราบคำสั่งและข้าราชการผู้นั้นยังคงรับราชการต่อมาให้จ่ายได้ถึงวันรับทราบคำสั่งหรือควรได้รับทราบคำสั่ง เมื่อส่วนราชการมีหนังสือเรียกคืนเงินเดือนกับข้าราชการ และข้าราชการผู้นั้นไม่ยอมส่งคืน ส่วนราชการจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกคืนเงิน รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดแก่ผู้ที่มีหน้าที่เบิกจ่ายเงินเดือนที่ทำให้ส่วนราชการเสียหาย

จากการศึกษาความเป็นมา แนวคิด หลักการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เมื่อส่วนราชการได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการแล้ว ส่วนราชการได้ออกหนังสือเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ ส่วนราชการประสบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการตีความหนังสือแจ้งเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ การออกหนังสือเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพ สิทธิ ทำให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองต้องหมดสถานภาพ เสียสิทธิ และยังคงต้องคืนเงินค่าตอบแทนที่ได้รับมาแล้วนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติที่ชัดเจนเกิดปัญหาทำให้การเรียกคืนเงินนั้นขาดประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการบัญญัติกฎหมายที่เรียกว่า ระเบียบการบัญชีภาครัฐ ค.ศ. 1962 โดยมาตรา 82 ถึง 92 และมาตรา 98 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 1992 ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยถือว่าคำสั่งเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครอง และแตกต่างกับประเทศเยอรมนีที่มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิชำระเงินคืนได้ เช่น มาตรา 12 ของกฎหมายว่าด้วยเงินค่าตอบแทนของข้าราชการ ค.ศ. 2002 (Bundesbesoldungsgesetz) หรือ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (VwVFG) มาตรา 49a 82 ซึ่งบัญญัติเป็นหลักการว่า การเรียกเงินคืนสามารถกระทำโดยการออกคำสั่งทางปกครองเป็นลายลักษณ์อักษร ที่มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเรียกคืนเงิน

กับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิบังคับใช้โดยเฉพาะ ทำให้ไม่มีปัญหาดังกล่าว ซึ่งของประเทศไทยมีคำวินิจฉัยของศาลเท่านั้นที่ส่วนราชการนำมาเป็นแนวปฏิบัติ โดยคำวินิจฉัยของศาลแต่ละกรณีก็จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นเรื่องราวๆ ไป ไม่มีกฎหมายกลางที่บัญญัติให้ส่วนราชการได้ปฏิบัติที่เป็นแนวทางเดียวกัน บทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นิยามความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ยังไม่ครอบคลุม เหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาการดำเนินการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ เนื่องจากเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิของข้าราชการ และเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองต้องคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ ทำให้หน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการแต่อย่างใด เมื่อเทียบกับประเทศฝรั่งเศส กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยถือว่าคำสั่งเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองของแต่ละส่วนราชการจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว เมื่อออกคำสั่งแล้วจะส่งคำสั่งไปยังเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ (Comp table public) ให้เป็นผู้ติดตามเอาเงินคืนจากผู้รับคำสั่ง โดยขั้นตอนแรกเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะส่งสำเนาคำสั่งไปให้ผู้รับคำสั่งเพื่อให้ชำระเงินภายใน 1 เดือน นับแต่วันได้รับคำสั่ง หากครบกำหนดเวลาแล้วยังไม่ชำระจะมีหนังสือแจ้งเตือนเป็นครั้งที่สอง หากพ้นกำหนด 4 เดือนแล้วยังไม่ชำระจะมีการแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ส่งให้ผู้รับคำสั่งทางไปรษณีย์ตอบรับอีกครั้ง และจะถือเป็นวันแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยแท้จริง หากลูกหนี้ไม่ชำระจะมีการบังคับทางปกครองต่อไป และประเทศเยอรมนี ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิชำระเงินคืนได้ เมื่อหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินจำนวนดังกล่าวคืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิแล้ว หากผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวไม่เห็นด้วยสามารถอุทธรณ์ (Widersprch) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง (Ausgangsbehörde) หรือต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาการฟ้องคดีเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาใน คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในปัจจุบันการฟ้องเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ มี 2 แนวทาง

คือไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งเมื่อเทียบกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีซึ่งมีบทบัญญัติกฎหมายไว้ชัดเจนว่า การฟ้องเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มิสิทธิให้ยื่นฟ้องที่ศาลปกครอง เมื่อนำมาปรับใช้ในการดำเนินการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มิสิทธิยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ทำให้เกิดความสับสนว่าในการฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มิสิทธินั้น ศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว เพื่อบังคับให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มิสิทธิให้กับส่วนราชการ โดยเร็ว

ประเด็นปัญหาที่สืบปัญหาอายุความการฟ้องคดีเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มิสิทธิ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หน่วยงานทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี มาตรา 419 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนด ระยะเวลาในการฟ้องคดีลาภมิควรได้ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ว่ามีสิทธิเรียกทรัพย์คืน หรือภายในสิบปีนับแต่วันที่สิทธินั้นได้มีขึ้น ระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มิสิทธิ ซึ่งยังไม่เป็นอันที่ยุติว่าหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในการฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มิสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน เงินบำเหน็จบำนาญ ค่าตอบแทน หรือเงินอื่นใด หรือสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกื้อกูลต่างๆ ทำให้ส่วนราชการต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมไปก่อนโดยคำนึงถึงอายุความในการฟ้องคดีลักษณะลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ตนรู้ว่ามีสิทธิเรียกคืนหรือภายใน 10 ปี นับแต่เวลาสิทธินั้นได้มีขึ้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 419 นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีอีกด้วย หากปรากฏว่ายื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมแล้วศาลยุติธรรมเห็นเองหรือรู้ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีที่ฟ้องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จะต้องมีการโอนคดีไปยังศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษา

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มิสิทธิ ผู้ศึกษาพบว่ามิมีข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาการตีความหนังสือแจ้งเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มิสิทธิ

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” ความหมายว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล รวมทั้งมีผลสืบเนื่องจากผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เมื่อหน่วยงานทางปกครองต้องดำเนินการทางปกครองเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลสืบเนื่องจากผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล พึงทราบให้เป็นแนวปฏิบัติว่าการออกหนังสือเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง

2. ปัญหาการดำเนินการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 51 วรรคสี่ “ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ โดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาณเลออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิเต็มจำนวน”

เมื่อหน่วยงานทางปกครองมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์โดยมีผลย้อนหลัง ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่รับไปโดยไม่มีสิทธินั้นเป็นจำนวนเท่าใดให้หน่วยงานทางปกครองนำหลักว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้

3. ปัญหาการฟ้องคดีเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร รวมทั้งคดีพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับคำสั่งทางปกครอง”

การเรียกคืนเงินค่าตอบแทนกับข้าราชการที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองและข้าราชการย่อมเกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองทั้งสิ้น อันเป็นการใช้อำนาจเหนือฝ่ายเดียวของรัฐที่กระทบต่อข้าราชการที่อยู่ในฐานะเอกชน อันเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะพิเศษ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นคดีควรอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

4. ปัญหาอายุความการฟ้องคดีเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีและการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีต้องเป็นเหตุอันถึงที่สุดแล้ว”

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หน่วยงานทางปกครองต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีและซึ่งเหตุแห่งการฟ้องคดีต้องเป็นเหตุอันถึงที่สุดแล้ว เพื่อให้การฟ้องคดีของหน่วยงานทางปกครองที่ต้องมีกระบวนการ ขั้นตอนต่างๆ ได้ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล

เอกสารอ้างอิง

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- _____. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554.
- _____. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบ กฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และ อังกฤษ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555. หน้า
- สมศักดิ์ เจตสุรกานต์และคณะ. คู่มือระบบคำตอบแทนสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2555.
- เจตน์ สดาวรศิลป์. “ข้อสังเกตบางประการในคดีปกครองไทย: อำนาจศาลกับประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ที่อยู่ในอำนาจศาลอื่นที่มีไต่ศาลปกครอง”. วารสารวิชาการศาลปกครอง 17, 3 (กันยายน 2560): 27.
- ธัญลักษณ์ นิลศิริ. “ปัญหาทางกฎหมายของการใช้หลักกรรมสิทธิ์ติดตามเอาคืน: ศึกษากรณีที่ดินเงิน”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2558.
- พูนศักดิ์ อ้นขำ. “การคืนทรัพย์ตามลักษณะลามิควรได้”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2553.
- พลสุข ทองน่วม. “ปัญหาเขตอำนาจศาลในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

- ณัฐพล เริ่มเสริมสุข. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ศึกษากรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนค่าเช่าบ้านข้าราชการ”. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2565.
- ธัญลักษณ์ นิลศิริ. “ปัญหาทางกฎหมายของการใช้หลักกรรมสิทธิ์ติดตามเอาคืน: ศึกษากรณีคืนเงิน”. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- สิทธิศักดิ์ เงินสม. “อำนาจศาลกรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิติดตามเงินคืนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย”. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2561.
- กิตติศักดิ์ ปกติและสมเกียรติ วรรณปัญญอนันต์. รายงานฉบับสมบูรณ์ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน. สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรชีวภาพ สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา, 2562.
- เพ็ญศรี วายวานนท์ และเลขา วัลไพจิตร. รายงานการวิจัย เรื่อง ผลประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการและลูกจ้าง. สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2523.
- กรมบัญชีกลาง. เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง. [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER4/DRAWER052/GENERAL/DATA0001/00001440.PDF> 2565 (สิงหาคม, 26).
- _____. เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง. [Online]. Available URL: <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER4/DRAWER052/GENERAL/DATA0001/00001440.PDF>, 2565 (สิงหาคม, 26).
- ไกรลาส หนูดา. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ. หลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 9 สำนักงานศาลปกครอง, 2557.
- คลังความรู้ออนไลน์ของสำนักงาน ก.พ.. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 [Online]. Available URL: http://wiki.ocsc.go.th/องค์ความรู้กฎหมาย/พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน_พ.ศ._2551, 2565 (สิงหาคม, 26).
- จุไรพร ชีพประสพ. นิตินิติทางกฎหมายเอกชน : นิตินิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 2558.
- นิตินิติทางกฎหมายมหาชน. [Online]. Available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1777>. 2565 (สิงหาคม, 21).
- เบญจธรรม ดิสกุล. การรับราชการ: แรงจูงใจในการบริการสาธารณะหรือ สวัสดิการในองค์การ. การค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

ปาลีรัฐ ศรีวรรณพุกภัย. **ลามิควรไต้ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**, [Online]. Available URL: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1739,2565> (สิงหาคม, 26).

สำนักงาน ก.พ.. **สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ** [Online]. Available URL:

<https://www.ocsc.go.th/compensation/> สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล 2565 (สิงหาคม, 21).

_____. **การให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบ** [Online]. Available URL: [http://wiki.ocsc.go.th/สำนักงาน ก.พ./กลุ่มห้องสมุด/จดหมายเหตุสำนักงาน ก.พ./2526/การให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบ 2565](http://wiki.ocsc.go.th/สำนักงาน%20ก.พ./กลุ่มห้องสมุด/จดหมายเหตุสำนักงาน%20ก.พ./2526/การให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบ%202565) (สิงหาคม 21).

_____. **กลุ่มพัฒนาระบบค่าตอบแทน. ค่าตอบแทน** [Online]. Available URL: [https://www.ocsc.go.th/compensation 2565](https://www.ocsc.go.th/compensation%202565) (สิงหาคม 21).

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. **เงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง หน่วยที่ 7 กฎหมายปกครองชั้นสูง.**

เอกสารประกอบการเรียน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2562.

อมราลักษณ์ รัชวงศ์. **สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล**

พ.ศ. 2542 [Online]. Available URL: http://web.krisdika.go.th/data/lawabout/lawdetail/lawdetail_128.htm 2565 (สิงหาคม, 26).

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2535.

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. 2551.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 318/2559 (ประชุมใหญ่).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 375/2559 (ประชุมใหญ่).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 542/2559 (ประชุมใหญ่).

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 84/2561.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 13/2553.

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 43/2548.

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 163/2561.