

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง การเรียกคืนเงินตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่จากบุคคล  
ซึ่งพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง

สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สพม ๐๐๐๒/๓๘๕ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

(๑) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๕๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า แจ้งความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๕๖ เกี่ยวกับสมาชิกภาพ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง สรุปได้ว่า มาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองมีที่มาจากหัวหน้า พรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมิได้มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสองคน จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงค์ให้บุคคล ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้มีสิทธิเลือกและได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง และหากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองจะไม่ใช้สิทธิดังกล่าวด้วยตนเองก็สามารถแต่งตั้ง บุคคลใดเป็นผู้แทนของตนเพื่อเลือกและเข้ารับการเลือกให้เป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้ การแต่งตั้งผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองจึงเป็นการใช้อำนาจเฉพาะตัวของตนและผู้แทนที่ได้รับแต่งตั้ง ย่อมเป็นผู้แทนเฉพาะของตนอันมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว เมื่อต่อมาบุคคลที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้า พรรคการเมืองต้องพ้นจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองอันเป็นเหตุให้ตนเองหมดสิทธิที่จะเข้าเลือก หรือรับเลือกเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองแล้ว ย่อมมีผลให้สิทธิของผู้แทนของตนที่จะเข้าเลือก หรือรับเลือกเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองต้องหมดไปด้วย ดังนั้น เมื่อนายทองพูล ดีไพร หัวหน้า พรรคกิจสังคม พ้นจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคกิจสังคม จึงมีผลให้นายสมมญ เกียรติสมมญ ซึ่งเป็นผู้แทน ของบุคคลดังกล่าวพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเมืองฯ นับตั้งแต่วันที่นายทองพูลฯ ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคกิจสังคม

(๒) เมื่อได้รับแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว สำนักงาน สภาพัฒนาการเมือง โดยเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ได้มีหนังสือ ที่ สพม ๐๐๐๓/๒๐๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงนายสมมญ เกียรติสมมญ แจ้งผลการสิ้นสุดสถานภาพการเป็นสมาชิก สภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๔) และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สพม ๐๐๐๒/๘๔๒ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรียกให้นายสมมญฯ คืนเงินที่ได้รับไปจากสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง ย้อนหลังไปนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง รวมเป็นเงินจำนวน ๓๘๕,๖๘๘ บาท พร้อมทั้งแจ้งสิทธิ ในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งหนังสือดังกล่าวให้นายสมมญฯ ทราบ

(๓) นายสมมญ เกียรติสมมญ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ๒๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง ขออุทธรณ์เรื่องขอใช้เงินคืนให้แก่สำนักงาน สภาพัฒนาการเมือง และขอให้สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองขอใช้เงินค่าเสียโอกาสจากการเข้าประชุม

กับสภาพพัฒนาการเมือง พร้อมกันนี้นายสมญาฯ ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๗๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ที่ สพม ๐๐๐๓/๒๐๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ที่แจ้งการสิ้นสุดสถานภาพการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองของตน รวมทั้งยกเลิกคำสั่งเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ส่วนที่สุดที่ สพม ๐๐๐๒/๘๔๒ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ที่เรียกให้ชดใช้เงินคืนแก่สำนักงานสภาพพัฒนาการเมือง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น สำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาำนำเรื่องนี้หรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การสิ้นสุดสถานภาพสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง มาตรา ๗ (๔) เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ เมื่อมีการสิ้นสุดสถานภาพการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๔) และเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของสำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองได้มีหนังสือแจ้งการสิ้นสุดสถานภาพการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ใช่หรือไม่

๒. เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายทองพูลฯ หัวหน้าพรรคกิจสังคม ได้ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคกิจสังคมตั้งแต่วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ แต่นายสมญาฯ มิได้แจ้งการลาออกของนายทองพูลฯ ให้สำนักงานสภาพพัฒนาการเมืองทราบ ซึ่งหากสำนักงานฯ ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว สำนักงานฯ จะดำเนินการให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมิได้มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเองใหม่เพื่อเป็นสมาชิกฯ แทนสมาชิกฯ ที่พ้นจากตำแหน่ง การที่นายสมญาฯ ยังคงปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองรวมทั้งได้รับเงินตอบแทนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบด้วยค่าเบี้ยประชุม ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่าเดินทาง ค่าชดเชยน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเบี้ยประกันภัย ไปจากสำนักงานฯ เรื่อยมานับตั้งแต่วันที่หัวหน้าพรรคการเมืองของตนลาออก ซึ่งต้องถือว่านายสมญาฯ ไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวแล้ว นายสมญาฯ จึงมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินที่ไม่มีสิทธิได้รับทั้งหมดคืนให้แก่สำนักงานฯ ดังนั้น การที่เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้ามีคำสั่งเรียกให้นายสมญาฯ คืนเงินแก่สำนักงานฯ เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช่หรือไม่

๓. การที่นายสมญาฯ ได้แจ้งการเรียกให้ชดใช้คืนเงินที่ได้รับไปจากสำนักงานฯ โดยอ้างความเชื่อโดยสุจริตว่าตนมิได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายสมญาฯ มิได้แจ้งข้อเท็จจริงการลาออกของหัวหน้าพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ ให้สำนักงานฯ ทราบ และยังคงปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองและได้รับเงินจากการปฏิบัติหน้าที่เรื่อยมานับแต่เวลาดังกล่าวนั้น การที่นายสมญาฯ ปกปิดหรือไม่แสดงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลต่อสถานภาพการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองให้สำนักงานฯ ได้รับทราบ นายสมญาฯ ย่อมไม่มีสิทธิอ้างความเชื่อโดยสุจริตซึ่งจะได้รับความคุ้มครองจากการได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วตามความในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช่หรือไม่

**คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า โดยมีผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง สถาบันพระปกเกล้า เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** การที่เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้ามีหนังสือแจ้งการสิ้นสุดสถานภาพการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองไปยังบุคคลที่พ้นจากการเป็นสมาชิกฯ เป็นเพียงการแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๕๖<sup>๑</sup> เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้ทราบว่าตนได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองแล้ว โดยผลของกฎหมาย การมีหนังสือแจ้งดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้าที่จะกระทำได้ในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง ซึ่งเป็นหน่วยธุรการของสภาพัฒนาการเมือง

**ประเด็นที่สอง** มาตรา ๕๑<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ แต่โดยที่การจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน แต่เป็นเพียงการปฏิบัติการทางปกครองในการเบิกจ่ายเงินให้แก่บุคคลตามสิทธิที่พึงจะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีการก่อตั้งสิทธิใด ๆ ขึ้นใหม่ในทางกฎหมาย กรณีจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นายสมญา ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองอันทำให้การจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นการจ่ายเงินทั้งที่นายสมญา ไม่มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย อันเข้าลักษณะ ๔ ลาภมิควรได้ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองก็อาจใช้สิทธิเรียกให้นายสมญาฯ คืนเงินให้แก่

<sup>๑</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ตามมาตรา ๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๕๖ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>๒</sup>มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

ทางราชการตามนัยมาตรา ๔๐๖<sup>๓</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความตามมาตรา ๔๑๙<sup>๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๗๗/๒๕๔๘<sup>๕</sup> และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒/๒๕๕๑<sup>๖</sup>

**ประเด็นที่สาม** เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่สองแล้วว่า การเรียกคืนเงินตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่จากนายสมญาฯ ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะกรรมการฯ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๖

---

<sup>๓</sup>มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไขว่ ทานว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ทานก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ทานให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

<sup>๔</sup>มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลาภมิควรได้นั้น ทานห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

<sup>๕</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย (กรณีกรมปศุสัตว์) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๑๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>๖</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเดือน และการเรียกคืนเงินเดือนหรือการหักกลบลบหนี้กับเงินเดือนของข้าราชการ กรณีข้าราชการละทิ้งหน้าที่ราชการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๐๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี