

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) ได้มีหนังสือ ที่ กก ๕๓๐๑.๐๑/๒๑๐๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ อพท. ทราปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่เจ้าหน้าที่ของ อพท. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นการขัดการปกครองการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ออกโดยผู้ว่าราชการ อพท. เป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อพท. ไม่สามารถอาศัยระเบียบดังกล่าวเพื่อจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้ จึงมีผลทำให้ผู้รับเงินรางวัลประจำปีได้รับเงินโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ ซึ่งเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ อพท. ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ปฏิบัติงานคืนเงินดังกล่าว ทั้งนี้ อพท. ได้ใช้สิทธิเรียกร้องทวงถามจากผู้ปฏิบัติงาน อพท. ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีให้คืนเงินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวมีข้อโต้แย้งประเด็นข้อกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานต่อไป อพท. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

๑. การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งตามขั้นตอนกฎหมายต่อไปหรือไม่

๒. อพท. ทำหนังสือขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีไปยังผู้ปฏิบัติงาน อพท. โดยมีได้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการ อพท. ที่สั่งอนุมัติให้จ่ายเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ซึ่งการสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินรางวัลประจำปี และการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับหนังสือ อพท. ขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีกระทบต่อสิทธิของผู้ปฏิบัติงาน อพท. มิใช่เป็นเพียงแต่หนังสือทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น จึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่ และการปฏิบัติของ อพท. จะชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

๓. ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริต ซึ่งต้องคืนเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเรียกคืน แต่ได้ใช้ประโยชน์ไปจนหมดโดยสุจริตแล้ว จึงไม่มีเงินใดที่ต้องคืนแก่ อพท. ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้ ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จะต้องคืนเงินรางวัล

ประจำปีให้แก่ อพท. หรือไม่ เพียงใด และ อพท. จะต้องเรียกคืนจากผู้ปฏิบัติงาน อพท. ผู้ที่สุจริต และได้ใช้ประโยชน์ไปหมดแล้วอีกหรือไม่

๔. ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้แย้งว่า อพท. ออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย ให้แก่ ผู้ปฏิบัติงานไปแล้ว และนำส่งกรมสรรพากรแล้ว และเมื่อสิ้นปี อพท. ได้ออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่ายให้ผู้ปฏิบัติงานนำเงินรางวัลประจำปีไปคำนวณรวมกับเงินเดือนที่ได้รับทั้งปีเพื่อเสียภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาครั้งนี้แล้ว หากจะต้องคืนเงินจะต้องคืนจำนวนเท่าใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของ อพท. โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) และผู้แทน อพท. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสี่ประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การส่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือเป็น คำสั่งทางปกครองหรือไม่ และการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จะต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เห็นว่า การพิจารณา ว่าคำสั่งใดจะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ถ้าหากคำสั่งใดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งนั้น ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อการส่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิ ในการได้รับเงินรางวัลของผู้ปฏิบัติงาน อพท. การส่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่ พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษ เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติไว้ ทำให้ อพท. ไม่สามารถ จัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ อพท. โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวได้

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็น การถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับ จดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๕/๒๕๖๒^๒ การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง ซึ่งย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและขัดแย้ง จึงไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๐/๒๕๖๓^๓ เมื่อการสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น อพท. จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง หนังสือ อพท. ขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีมิใช่เป็นเพียงแต่หนังสือ ทวงถามให้ชำระหนี้ แต่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่ เห็นว่า การที่ อพท. ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ปฏิบัติงาน อพท. เพื่อขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีที่ได้รับไปเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีคืนเงินที่รับไปโดยไม่สิทธิ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หนังสือทวงถามของ อพท. ดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘๑/๒๕๕๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) ที่ ๔๗๕/๒๕๕๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๙๐๒/๒๕๖๐

ประเด็นที่สาม ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ซึ่งได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริตจะต้องคืนเงินรางวัลประจำปีให้แก่ อพท. หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยปราศจากอำนาจโดยสิ้นเชิง ไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น การจ่ายเงินรางวัลประจำปีตามคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงได้รับเงินรางวัลประจำปีจาก อพท. โดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ และเป็นทางให้ อพท. นั้นเสียเปรียบผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นให้แก่ อพท. ในฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้รับลาภมิควรได้ไว้เป็นเงินจำนวนหนึ่งนั้น ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่ว่าได้รับเงินรางวัล

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผลของใบอนุญาตให้นำรถยนต์ที่ใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อปรับสภาพแล้วส่งออก กรณีที่ผู้ขออนุญาตได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จและมีการนำรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักรก่อนที่จะได้รับใบอนุญาต ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

