

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ
และการเรียกคืนเงินซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย
: กรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๒๒๐๓ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับ การเรียกคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๒๗.๒/๐๔๓๒๖๖ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๐ และหนังสือ ที่ กค ๐๕๑๓/๑๔๔๖๕ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๓๓ แจ้งอนุมัติการส่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่นางวันทนา โกวิทาทูร และนางมรรยาท เทียมทัต ซึ่ง ส.ป.ก. ได้โอนเงิน ช.ค.บ. ก่อนเข้าระบบจ่ายตรงให้แก่นางวันทนา ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และให้แก่นางมรรยาท ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๓ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และต่อมาเมื่อเข้าระบบจ่ายตรงแล้ว กรมบัญชีกลางได้โอนเงิน ช.ค.บ. ให้แก่นางวันทนา ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ และให้แก่นางมรรยาท ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔

๒. กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๐.๗/๒๑๙๓๓ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แจ้งการงดจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ตั้งแต่ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป รวม ๓ ราย ซึ่งรวมถึงนางวันทนา และนางมรรยาท และมี หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๐.๗/๑๑๓๘๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึง ส.ป.ก. ขอให้ดำเนินการ เรียกคืนเงินที่เบิกเกินสิทธิส่งคืนคลัง โดยคำนวณเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิในระบบจ่ายตรง รายนางวันทนา เป็นเงินจำนวน ๑๕๗,๐๒๓.๒๕ บาท และรายนางมรรยาท เป็นเงินจำนวน ๒๕๗,๐๖๙.๘๘ บาท ส่วนเงิน ช.ค.บ. ที่เบิกจ่ายก่อนเข้าระบบจ่ายตรงนั้น ส.ป.ก. ได้คำนวณแล้ว มีเงินที่เบิกเกินสิทธิรายนางวันทนา เป็นเงินจำนวน ๔๐,๘๘๔.๓๕ บาท และรายนางมรรยาท เป็นเงินจำนวน ๑๑๓,๕๒๕.๘๕ บาท

๓. ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๑/๒๕๗๗ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ และ หนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๑/๒๕๗๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ เรียกให้นางวันทนา และนางมรรยาท คืนเงิน ช.ค.บ. ที่ได้รับเกินสิทธิ จำนวน ๑๙๗,๙๐๗.๖๐ บาท และจำนวน ๓๗๐,๕๙๕.๗๓ บาท ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง โดยนางมรรยาท ได้อุทธรณ์คำสั่งเรียกเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิส่งคืนคลัง ซึ่ง ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือเรียกให้บุคคลทั้งสองส่งเงิน ช.ค.บ. ที่ได้รับเกินสิทธิส่งคืนคลัง ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการโอนเงิน ช.ค.บ. ซึ่งเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คำนึงถึงความเชื่อ โดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงินที่ผู้รับคำสั่งได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งนางมรรยาท ได้ระบุข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ

ความสุจริตและพฤติการณ์ของตนในคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส.ป.ก. จึงเห็นควรทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่แจ้งให้นางวันทนาฯ ส่งเงิน ช.ค.บ. ที่เบิกเกินสิทธิคั้นนั้น แม้ว่านางวันทนาฯ จะมีได้อุทธรณ์คำสั่ง แต่ ส.ป.ก. ก็เห็นควรทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวในแนวทางเดียวกันกับกรณีของนางมรรยาทาฯ ด้วย

๔. ส.ป.ก. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๕๒๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๕๒๖ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงนางมรรยาทาฯ และนางวันทนาฯ แจ้งทบทวนคำสั่งเรียกเงิน ช.ค.บ. โดยเห็นควรให้นางมรรยาทาฯ คืนเงินจำนวน ๔,๙๐๗.๙๐ บาท และให้นางวันทนาฯ คืนเงินจำนวน ๕๑๐.๗๒ บาท ซึ่งหนังสือดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนหนังสือที่ กษ ๑๒๐๑/๒๕๗๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ และหนังสือ ที่ กษ ๑๒๐๑/๒๕๗๗ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ โดย ส.ป.ก. ได้รายงานผลการพิจารณาดังกล่าวให้กรมบัญชีกลางทราบสรุปสาระสำคัญได้ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ส.ป.ก. จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อไม่ปรากฏว่าบุคคลทั้งสองได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการโอนเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิในขณะที่ตนได้รับโอน และการไม่รู้นั้นมิได้เป็นไปเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตน ดังนั้น บุคคลทั้งสองจึงได้รับความคุ้มครองในกรณีที่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้บุคคลทั้งสองต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ฉะนั้น เมื่อการเพิกถอนคำสั่งโอนเงิน ช.ค.บ. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่บุคคลทั้งสองเป็นการเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงินที่ผู้รับคำสั่งได้ไปจึงต้องนำทบทวนคดีว่าด้วยลามิครได้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการออกคำสั่งทางปกครองอนุมัติเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่อาจเรียกคืนจากบุคคลทั้งสองได้นั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าน่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ส.ป.ก. จึงเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. และกรมบัญชีกลาง เพื่อหาบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าเสียหายที่ต้องชดเชยให้แก่ทางราชการต่อไป

๕. กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๒๐.๗/๐๓๔๔๐ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ แจ้งว่าการวินิจฉัยของ ส.ป.ก. ไม่ถูกต้อง และขอให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเรียกคืนเงิน ช.ค.บ. ที่บุคคลทั้งสองได้รับเกินสิทธิส่งคืนคลังให้ครบถ้วน ซึ่งกรณีนี้กรมบัญชีกลางและ ส.ป.ก. มีความเห็นแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

๕.๑ กรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า นางวันทนาฯ และนางมรรยาทาฯ มีฐานะเป็นข้าราชการอยู่ในขณะที่มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ บุคคลทั้งสองจึงไม่มีสิทธิได้รับเงิน ช.ค.บ. ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งบุคคลทั้งสองไม่อาจปฏิเสธว่าไม่รับทราบว่ามีกฎหมายกำหนดสิทธิไว้อย่างไร ประกอบกับการที่นางมรรยาทาฯ ได้ติดต่อสอบถามที่มาของเงินจากเจ้าหน้าที่การเงินของ ส.ป.ก. และได้รับแจ้งว่าเป็นเงินอันพึงจะได้รับตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด แต่กลับไม่ติดต่อสอบถามไปยังกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฯ ย่อมถือได้ว่าการไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง

ทางปกครองเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับคำสั่งเอง การวินิจฉัยของ ส.ป.ก. ที่เรียกให้คืนเงินเฉพาะส่วนที่ยังเหลืออยู่ตามหลักกลาภมิควรได้จึงไม่ถูกต้อง

๕.๒ ส.ป.ก. เห็นด้วยกับความเห็นของกรมบัญชีกลางที่ว่าบุคคลทั้งสองได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิและต้องมีการเรียกเงินคืน แต่โดยที่การเรียกเงิน ช.ค.บ. ที่ได้รับเกินสิทธิคืนเป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการโอนเงิน ช.ค.บ. ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่ง ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่การเงินของ ส.ป.ก. และเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางได้ออนจ่ายเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิให้แก่บุคคลทั้งสองไปโดยปราศจากการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลผู้จะได้รับเงินและไม่ปรากฏว่ามีการยื่นคำขอจากบุคคลดังกล่าว บุคคลทั้งสองย่อมไม่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีเงินฝากของตนตลอดเวลาเพื่อป้องกันผลอันจะเกิดจากความผิดพลาดของบุคคลอื่น กรณีจึงไม่อาจจะถือได้ว่าบุคคลทั้งสองได้กระทำไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และการที่บุคคลทั้งสองได้ติดต่อสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่การเงินของ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาฯ และมีหน้าที่โอนเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัด จึงถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำไปด้วยความระมัดระวังตามภาวะวิสัยและพฤติการณ์ในระดับวิญญูชนแล้ว หากใช้การกระทำอันจะถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามความเห็นของกรมบัญชีกลางไม่ ส.ป.ก. จึงไม่เห็นด้วยกับการตีความขอบเขตของการกระทำอันถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ส่วนความเห็นของกรมบัญชีกลางที่ว่า บุคคลทั้งสองไม่อาจปฏิเสธไม่รับทราบว่ามีกฎหมายกำหนดสิทธิไว้อย่างไร นั้น ส.ป.ก. พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยอาศัยหลักการเดียวกัน เจ้าหน้าที่การเงินของ ส.ป.ก. และเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ย่อมต้องเป็นบุคคลที่ไม่อาจปฏิเสธว่าไม่รับทราบหรือรับรู้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวด้วยเช่นกัน เมื่อทั้งบุคคลผู้รับโอนเงินและเจ้าหน้าที่ผู้โอนเงินต่างก็ไม่อาจปฏิเสธไม่รับทราบบทบัญญัติแห่งกฎหมายและปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลผู้รับโอนเงินมิได้กระทำการใด ๆ เพื่อให้ตนได้รับโอนเงินที่ตนไม่มีสิทธิ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติและโอนเงิน ช.ค.บ. ได้กระทำการไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส.ป.ก. จึงมีความเห็นว่า การตีความขอบเขตของความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้รับโอนเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิตามความเห็นของกรมบัญชีกลางโดยไม่พิจารณาความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้โอนเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิ เป็นการตีความที่ขัดต่อหลักการให้เหตุผลแบบ “ยิ่งต้องเป็นเช่นนั้น” (argumentum a fortiori) อันเป็นหลักการใช้และการตีความกฎหมายปกครอง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ส.ป.ก. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. ตามที่มาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ และกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานผู้อนุมัติโอนเงิน ช.ค.บ. ตามพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน กรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คือหน่วยงานใดระหว่าง ส.ป.ก. กับกรมบัญชีกลาง และหน่วยงานใดเป็นผู้เสียหายซึ่งมีอำนาจใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีเพื่อเรียกให้บุคคลทั้งสองส่งเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิคืนคลัง

๒. หากผลการวินิจฉัยตามข้อ ๑ ได้ความว่า กรมบัญชีกลางเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส.ป.ก. จะต้องเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้นางวันทนา และนางมรรยาทฯ ผู้ได้รับเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิส่งคืนคลัง หรือไม่ อย่างไร และในทางตรงกันข้าม หากผลการวินิจฉัยดังกล่าวได้ความว่า ส.ป.ก. เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ขอรื้อต่อไปว่า กรณีการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลทั้งสองคืนเงิน ช.ค.บ. ที่ได้รับเกินสิทธิซึ่ง ส.ป.ก. ได้ออกคำสั่งไปโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ส.ป.ก. มีความเห็นแตกต่างจากกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางแล้ว ส.ป.ก. จำเป็นต้องผูกพันและออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเช่นเดียวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ กล่าวคือ การออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) หรือเป็นอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) และหาก ส.ป.ก. ต้องผูกพันและออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จะต้องกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด

๓. ตามที่ ส.ป.ก. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจ่ายโอนเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิให้แก่บุคคลทั้งสองและเสนอความเห็นต่อกรมบัญชีกลางว่า ความเสียหายดังกล่าวน่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่การเงินของ ส.ป.ก. และหรือเจ้าหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง และเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. และกรมบัญชีกลาง เพื่อหาบุคคลผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าเสียหายที่ต้องชดเชยให้แก่ทางราชการในส่วนที่หน่วยงานไม่อาจเรียกคืนจากนางวันทนา และนางมรรยาทฯ ตามคำสั่งดังกล่าวได้ นั้น ส.ป.ก. และกรมบัญชีกลางจะสามารถดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร และการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวจะต้องขึ้นอยู่กับผลการวินิจฉัยของหน่วยงานซึ่งเป็นผู้เสียหายตามข้อ ๑ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ส.ป.ก. ได้ประสานไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดขอให้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกคืนเงิน ช.ค.บ. ที่เบิกจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ไปเกินสิทธิ โดยในเดือนเมษายน ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องนางวันทนา โกวิทาทูร ต่อศาลแขวงพระนครเหนือ เป็นคดีหมายเลขดำ ที่ พ.๖๗๑/๒๕๕๖ และได้ยื่นฟ้องนางมรรยาท เทียมทัด ต่อศาลจังหวัดปทุมธานี เป็นคดีหมายเลขดำ ที่ พ.๑๘๑/๒๕๕๖ ซึ่งเหตุที่ ส.ป.ก. ได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม นั้น เนื่องจากไม่มั่นใจว่ากรณีดังกล่าวจะใช้วิธีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกคืนเงิน ช.ค.บ. ได้เอง หรือจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยฟ้องคดีเรียกเงินคืนฐานลามิควรได้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสามประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. เป็น “คำสั่งทางปกครอง” หรือไม่ เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิรับเงิน ช.ค.บ. ไว้ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. โดยส่วนราชการผู้เบิกมีหน้าที่ตรวจสอบว่าผู้ยื่นคำขอเบิกเงินหรือผู้ที่ส่วนราชการผู้เบิกจะดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้นั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน ช.ค.บ. หรือไม่ หากเป็นผู้มีสิทธิก็จะลงลายมือชื่อในคำขอเบิกเงินและดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้ต่อไปโดยวางฎีกาเบิกเงินกับกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคลังจังหวัดในฐานะสำนักเบิกบำนาญ ดังนั้น การที่ส่วนราชการผู้เบิกได้พิจารณาและเห็นควรให้ดำเนินการเบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่บุคคลใดนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง กรณีที่คำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานใดระหว่างกรมบัญชีกลางและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และหาก ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ในการใช้อำนาจเพิกถอนจะต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ เห็นว่า ในการพิจารณาอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. นั้น ส่วนราชการผู้เบิกเป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับเงิน ช.ค.บ. และพิจารณาว่าเห็นควรเบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่บุคคลใดหรือไม่ ส่วนราชการผู้เบิกจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ส่วนกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคลังจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินให้แก่ส่วนราชการผู้เบิกอันเป็นเพียงขั้นตอนปฏิบัติภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐเท่านั้น กรณีตามข้อหาข้อนี้ ส.ป.ก. ในฐานะส่วนราชการผู้เบิกจึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และโดยที่กรณีนี้เป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. แก่เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินตามกฎหมาย มิใช่การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสียหายถูกผูกพันให้ต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามขั้นตอนที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ส.ป.ก. ในฐานะเจ้าหน้าที่

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือไม่ได้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๕๐^๓ และมาตรา ๕๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ โดยไม่ผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ประเด็นที่สาม กรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. แล้ว การเรียกคืนเงิน ช.ค.บ. ที่เจ้าหน้าที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายจะต้องดำเนินการอย่างไร จะใช้วิธีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืน หรือต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกเงินคืนฐานลามิควรได้ เห็นว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านานาญฯ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านานาญฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเรียกคืนเงิน ช.ค.บ. ไว้ และไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจ ส.ป.ก. ออกคำสั่งทางปกครองเรียกเงิน ช.ค.บ. คืนแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ ส.ป.ก. ได้มีคำสั่ง ที่ ๖๔๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ และคำสั่ง ที่ ๖๔๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งแจ้งตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๕๒๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๒๐๔/๔๕๒๖ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงนางมรรยาท เทียมทัด และนางวันทนี โกวิททางกูร เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงิน ช.ค.บ. พร้อมทั้งเรียกให้บุคคลทั้งสองนำเงิน ช.ค.บ. ส่งคืนคลังภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง นั้น เนื้อหาของคำสั่งข้างต้นในส่วนที่เป็นการเรียกเงินคืน ย่อมไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๕๙๔/๒๕๕๒^๕ กรณีนี้ เมื่อ ส.ป.ก. เห็นว่าการเบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่นางวันทนีฯ

^๓มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^๔มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- (๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย
- (๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^๕บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีข้าราชการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๕๖๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงกระทรวงพลังงาน

และนางมรรยาทา เป็นการจ่ายเงินทั้งที่บุคคลทั้งสองไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ย่อมเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และทำให้ ส.ป.ก. ในฐานะส่วนราชการ ผู้เบิกเสียเปรียบ เข้าลักษณะ ๔ ลาภมิควรได้ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส.ป.ก. จึงมีสิทธิเรียกให้บุคคลทั้งสองคืนเงินให้แก่ทางราชการได้ตามนัยมาตรา ๔๐๖^๖ โดยฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความตามมาตรา ๔๑๙^๗ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ ๗๗๗/๒๕๔๘^๘ และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสร็จที่ ๒/๒๕๕๑^๙ ดังนั้น การที่ ส.ป.ก. ได้ขอให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกเงินคืนจากบุคคลทั้งสองจึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องแล้ว

อนึ่ง ในส่วนของปัญหาที่ว่า กรณีที่ ส.ป.ก. ไม่อาจเรียกเงินคืนจากนางวันทนา และนางมรรยาทา ได้โดยครบถ้วน ส.ป.ก. จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแก่เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ นั้น เห็นว่า ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น ส.ป.ก. ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องพิจารณาว่าความเสียหายในกรณีนี้เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้ใด และดำเนินการแต่งตั้งหรือร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต่อไป

(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๖

^๖ มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่งการรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมา เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

^๗ มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลาภมิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย (กรณีกรมปศุสัตว์) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๐๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๙ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเดือน และการเรียกคืนเงินเดือนหรือการหักกลบลบหนี้กับเงินเดือนของข้าราชการ กรณีข้าราชการละทิ้งหน้าที่ราชการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๐๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี