

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีข้าราชการไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
เรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิ

กระทรวงพลังงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๒๐๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการได้จัดสรรทุนการศึกษาให้กับบุตรธิดาของข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน (โครงการทุนการศึกษามูลนิธิผู้ทำคุณประโยชน์แก่สังคมและราชการ) มีข้าราชการและลูกจ้างที่บุตรธิดาได้รับทุนการศึกษาดังกล่าวจำนวน ๑๐ ราย ได้ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานได้มีหนังสือหารือกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับสิทธิขอเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือว่ากรณีผู้มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือเป็นทุนการศึกษาสำหรับบุตรแล้ว ย่อมไม่อาจเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจากทางราชการได้อีก ปลัดกระทรวงพลังงานจึงได้มีคำสั่งเรียกเงินคืนจากข้าราชการและลูกจ้างจำนวน ๑๐ ราย โดยมีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวนำเงินมาชำระคืนให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน แต่ข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ ราย ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งเรียกเงินคืนต่อปลัดกระทรวงพลังงาน และปลัดกระทรวงพลังงานพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์โดยได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานพิจารณาอุทธรณ์แล้วมีความเห็นเช่นเดียวกันกับปลัดกระทรวงพลังงาน และได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ รายทราบ พร้อมกับแจ้งให้ข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวนำเงินมาชำระคืน แต่ข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวมิได้นำเงินมาชำระคืนภายในเวลาที่กำหนด จนขณะนี้ทางราชการยังมิได้รับชำระคืนจากข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ ราย

กระทรวงพลังงานจึงขอหารือว่ากรณีดังกล่าวกระทรวงพลังงานอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ ราย และขายทอดตลาดเพื่อชำระคืนให้ครบถ้วนตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ และหากมีการรับสภาพหนี้โดยมีผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ หากผิดข้อตกลงไม่ยอมชำระตามกำหนดในหนังสือรับสภาพหนี้ กระทรวงพลังงานจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ โดยมีแนวทางปฏิบัติและขอบเขตใช้อำนาจเพียงใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงข้าราชการและลูกจ้าง ทั้ง ๑๐ ราย เรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเพื่อนำส่งคืนคลัง โดยหนังสือดังกล่าว กำหนดระยะเวลาให้ข้าราชการและลูกจ้างแต่ละรายนำเงินมาชำระคืนภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับ หนังสือ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ โดยปัจจุบัน สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานยังไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษา ของบุตรจากข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ ราย และข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวก็ยังมีได้ทำหนังสือ รับสภาพหนี้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานแต่อย่างใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นในแต่ละ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานสามารถใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ ข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ ราย ไม่นำเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิ มาชำระคืนภายในเวลาที่กำหนดได้หรือไม่ เห็นว่า ตามที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือ ของสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน เรื่อง สิทธิขอเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ว่า กรณีผู้มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือเป็นทุนการศึกษาสำหรับบุตรแล้ว ย่อมไม่อาจเบิกเงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ จากทางราชการได้อีก ด้วยเหตุนี้ กรณีที่ข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ ราย ของสำนักงาน ปลัดกระทรวงพลังงานซึ่งได้รับจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับบุตรไปแล้ว ได้รับอนุมัติเบิกจ่ายเงิน สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ อีก จึงเป็นการได้เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานเสียเปรียบ เข้าลักษณะ ๔ ลากมิควรได้ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ ราย ต้องคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการ ศึกษาของบุตรให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานตามมาตรา ๔๐๖^๑ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่

^๑มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบ ไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการ กระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มี ได้เป็นขึ้นหรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

๗๗๗/๒๕๔๘^๒ และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีที่ ๒/๒๕๕๑^๓ ดังนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ ราย คืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่รับไปโดยไม่มีสิทธิภายใน ๑ ปี นับแต่เวลาที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานซึ่งเป็นฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกเงินคืน ตามมาตรา ๔๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับกรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ รายคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ โดยคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดระยะเวลาให้นำเงินมาชำระคืนภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งให้ผู้รับคำสั่งทราบด้วยนั้น ไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการจะออกคำสั่งทางปกครองได้ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง แต่โดยที่พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรไว้ อีกทั้งไม่มีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานออกคำสั่งทางปกครองเรียกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรคืนจากข้าราชการและลูกจ้างได้ ดังนั้น กรณีที่ข้าราชการและลูกจ้างทั้ง ๑๐ รายไม่นำเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรมาชำระคืน

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย (กรณีกรมศุลกากร) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๘๖๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเดือน และการเรียกคืนเงินเดือนหรือการหักกลบลบหนี้กับเงินเดือนของข้าราชการ กรณีข้าราชการละทิ้งหน้าที่ราชการ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตอนที่ ๓๓๓๓/๐๐๐๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔มาตรา ๔๑ ในเรื่องลามิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

^๕มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

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

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ภายในเวลาที่กำหนด จึงมิใช้กรณีที่อยู่ใบบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

ประเด็นที่สอง หากข้าราชการและลูกจ้างทำหนังสือรับสภาพหนี้โดยมีผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ และไม่ยอมชำระหนี้ตามข้อตกลงในหนังสือรับสภาพหนี้ กระทรวงพลังงานจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีที่ข้าราชการและลูกจ้างทำหนังสือรับสภาพหนี้กับสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานและไม่ยอมชำระหนี้ตามข้อตกลงในหนังสือรับสภาพหนี้ มิใช่กรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน อันจะทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ แต่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานอาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ข้าราชการและลูกจ้างคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๒

^๖มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง