

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนซึ่งเจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย (กรณีกรมปศุสัตว์)

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๖๐๔/๑๗๔๐๕ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการเรียกคืนเงินเดือนข้าราชการ กรณีที่รับเงินเดือนในระหว่างขาดราชการไปโดยไม่มีสิทธิที่จะได้รับตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปความได้ว่า

(๑) จังหวัดระนองมีคำสั่งที่ ๓๘๙/๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๕ และคำสั่งที่ ๖๘๕/๒๕๔๕ เรื่อง เปลี่ยนแปลงประธานกรรมการสอบสวนข้าราชการ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ ดำเนินการสอบสวนนายวิทยา สมุทรสิงห์ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งสัตวแพทย์ ระดับ ๖ สังกัดสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระนอง กรมปศุสัตว์ กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ในเรื่องละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า ๑๕ วัน และปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยนำเงินของกลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ไปและไม่ได้จัดการซื้อปัจจัยให้กลุ่ม โดยคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งได้พิจารณาสรุปผลการสอบสวนว่านายวิทยากระทำผิดวินัย กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ เห็นสมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ และต่อมา อ.ก.พ. จังหวัดระนอง ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๕ พิจารณามีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสอบสวน เห็นสมควรลงโทษไล่นายวิทยาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองได้มีคำสั่งจังหวัดระนอง ที่ ๑๔๔๒/๒๕๔๕ เรื่อง ไล่นายวิทยาออกจากราชการ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ลงโทษไล่นายวิทยาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีหนังสือรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้กรมปศุสัตว์ทราบ

(๒) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระนองโดยปศุสัตว์จังหวัดระนองได้ทำบันทึกเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดระนองว่า นายวิทยาได้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการที่กิ่งอำเภอสหัสขันธ์ และกิ่งอำเภอสหัสขันธ์ได้แจ้งให้จังหวัดระนองทราบเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ว่า นายวิทยาได้ขาดราชการตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน จังหวัดระนองได้แจ้งให้สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระนองทราบเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระนองจึงดเบิกเงินเดือนให้นายวิทยาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยนายวิทยาได้เบิกเงินเดือนใน

ระยะเวลาที่ขาดราชการไป จำนวน ๘๖ วัน (เดือนสิงหาคม กันยายน และตุลาคม ๒๕๔๔) เป็นเงิน ๓๖,๕๙๖.๑๓ บาท ดังนั้น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี เงินบำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเห็นสมควรลงนามหนังสือแก่นายวิทยาฯให้นำเงินส่วนที่เบิกไปแล้วคืนแก่ทางราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองได้พิจารณาและลงนามในหนังสือ ที่ รน ๐๐๑๐/๑๖๓๙๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้นายวิทยานำเงินที่ได้รับไปมาคืนที่สำนักงานปลัดตัวจังหวัดระนองภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

(๓) กรมปลัดตัวได้พิจารณารายงานผลการสอบสวนความผิดทางวินัยแล้ว เห็นสมควรลงโทษนายวิทยาฯตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกฐานหนึ่ง ส่วนระดับโทษนั้นเห็นว่าเหมาะสมแล้ว และรายงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อพิจารณา ต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์แจ้งว่า อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๒ /๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ มีมติรับทราบรายงานการลงโทษ และให้กรมปลัดตัวดำเนินการแก้ไขคำสั่งลงโทษโดยระบุข้อเท็จจริงและฐานความผิดให้ครบถ้วน กรมปลัดตัวพิจารณาเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งของจังหวัดระนอง จึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดระนองทราบและพิจารณาดำเนินการ

(๔) ต่อมากรมปลัดตัวได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๔/๒๐๙๒ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอให้พิจารณาดำเนินคดีกับนายวิทยาฯฐานละทิ้งราชการเรียกเงินเดือนที่รับไประหว่างขาดราชการ จำนวน ๓๖,๕๙๖.๑๓ บาท คืนแก่ทางราชการ

(๕) ต่อมาสำนักงานอัยการจังหวัดระนองได้มีหนังสือที่ อส(รน) ๐๐๓+/๑๔๘๔ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๔ แจ้งฐานะคดีว่า พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กรมปลัดตัวมีคำสั่งให้นายวิทยาฯคืนเงินเดือนที่รับไประหว่างขาดราชการ ซึ่งไม่มีสิทธิจะรับ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองอยู่ในบังคับมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรมปลัดตัวมีอำนาจบังคับชำระหนี้ได้เอง หากจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลไม่ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖

(๖) กรมปลัดตัวพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่นายวิทยาฯรับเงินเดือนในระหว่างขาดราชการ เป็นการรับไปโดยไม่มีสิทธิที่จะได้รับตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีดังกล่าว การดำเนินการเรียกเงินคืนแก่ทางราชการ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น ตามหนังสือจังหวัดระนอง ที่ รน ๐๐๑๐/๑๖๓๙๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ได้แจ้งให้นายวิทยานำเงินมาคืนนั้น มิใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะอยู่ในบังคับการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ซึ่ง

พนักงานอัยการจังหวัดระนองอ้างประกอบการพิจารณานั้น กรมปศุสัตว์พิจารณาเห็นว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวในเนื้อหาคดีเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงไม่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีเรื่องนี้ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรมปศุสัตว์จึงความเห็นแย้งในเรื่องฐานะคดี ส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการจังหวัดระนองเพื่อดำเนินการตามข้อ ๒๔ ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๓๘ กรมปศุสัตว์จึงขอหารือดังนี้

๑. การที่จังหวัดระนองได้มีหนังสือที่ รน ๐๐๑๐/๑๖๓๙๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้นายวิทยานำเงินจำนวน ๓๖,๕๙๖.๑๓ บาท ซึ่งรับไปโดยไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหนี้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองอันจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในเรื่องการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หรือ

๒. หนังสือของจังหวัดระนองตามข้อ ๑ เป็นกรณีการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดระนองในฐานะเป็นเจ้าหนี้ผู้มีอำนาจติดตามเรียกเงินที่นายวิทยานำได้รับไปโดยไม่มีสิทธิและปราศจากข้อมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๔ เรื่องลามกมิควรได้ เมื่อนายวิทยานำไม่ชำระคืน จึงต้องดำเนินการฟ้องคดีทางแพ่งต่อศาลยุติธรรม

๓. กำหนดระยะเวลาในการเรียกร้องหรือบังคับเพื่อให้นายวิทยานำชดใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการมีกำหนดอายุความเท่าใด และกรณีเรื่องนี้สิทธิในการเรียกร้องขาดอายุความตามกฎหมายแล้วหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมปศุสัตว์โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่สองประเด็นและมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมปศุสัตว์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองมีอำนาจหรือมีสิทธิเรียกให้นายวิทยา สมุทรสิงห์ คืนเงินจำนวน ๓๖,๕๙๖.๑๓ บาท ให้แก่ทางราชการได้หรือไม่ และตามกฎหมายใด เห็นว่า คำสั่งจังหวัดระนอง ที่ ๑๔๔๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ กำหนดให้การไล่นายวิทยาออกจากราชการมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระนองจึงไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่นายวิทยาและนายวิทยาก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป การที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระนองได้ออเงินเดือนของเดือนสิงหาคม กันยายน และตุลาคม ๒๕๔๕ จำนวน ๘๖ วัน เป็นเงิน ๓๖,๕๙๖.๑๓ บาท เข้าบัญชีธนาคารของนายวิทยา และนายวิทยาได้ถอนเงินจำนวนดังกล่าวออกจากบัญชีธนาคารไปนั้น จึงเป็นการได้ไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และทำให้กรมปศุสัตว์เสียเปรียบ เข้าลักษณะ ๔ ลามกมิควรได้ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ ซึ่งนายวิทยาจำต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่กรมปศุสัตว์ตามมาตรา ๔๐๖^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อการเรียกให้นายวิทยาคืนเงินจำนวนดังกล่าวเกิดจากมูลลามาภิไธยได้ กรมปศุสัตว์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองจึงมีสิทธิเรียกให้นายวิทยาคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ทางราชการได้ตามนัยมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ไว้แล้ว^๒

เมื่อการเรียกให้นายวิทยาคืนเงินจำนวนดังกล่าวไม่ได้เกิดจากมูลละเมิดหนังสือจังหวัดระนอง ที่ รน ๐๐๑๐/๑๖๓๙๐ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่แจ้งให้นายวิทยานำเงินที่ได้รับไปมาคืนที่สำนักงานปศุสัตว์จังหวัดระนอง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ นั้น จึงไม่ใช่การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามความในมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือจังหวัดระนองดังกล่าว จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๕๗/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖

ประเด็นที่สอง กรมปศุสัตว์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองจะต้องดำเนินการอย่างไรและภายในอายุความเท่าใด เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรณีเป็นลามิไคร์ได้กรมปศุสัตว์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองจึงมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกคืนเงินจากนายวิทยาได้ ซึ่งมาตรา ๔๑๙^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อกำหนดหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระนองได้ลงนามในคำสั่งไล่นายวิทยาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงถือว่าการกรมปศุสัตว์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองทราบว่าได้ชำระหนี้แก่นายวิทยาโดยปราศจากมูลหนี้ นับแต่นั้น ดังนั้น กรมปศุสัตว์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนองจึงต้องฟ้องนายวิทยาเป็นคดีต่อศาลภายในวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ สิทธิเรียกร้องจึงขาดอายุความตามกฎหมายแล้ว

^๑ มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำให้เพื่อชำระหนี้ก็ดีหรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม้นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้นหรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๓๖๒/๒๕๓๗ และที่ ๓๔๒๗/๒๕๓๗

^๓ มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

^๔ มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลามิไคร์ได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๘