

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการข้าราชการ
: ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี

ไชยรัตน์ แสงวงโสภาก*

บทนำ

ในการปฏิบัติราชการ นอกจากข้าราชการจะได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือเงินเพิ่มพิเศษ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน หรือได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน มีเกียรติเป็นความภาคภูมิใจต่อวงศ์ตระกูลแล้ว ราชการยังให้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ทั้งที่ไม่เป็นตัวเงิน คือ สิทธิการลาต่างๆ และที่เป็นตัวเงินอีกหลายประการ แก่ข้าราชการและครอบครัว (บิดา มารดา คู่สมรส และบุตร) เพื่อเป็นการจูงใจให้อยากเข้ารับราชการ ตลอดจนสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ โดยให้ได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตลอดเวลาตั้งแต่เข้ารับราชการ พ้นจากราชการและเสียชีวิต เพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานโดยสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ค่าเช่าบ้าน โครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ บำเหน็จบำนาญ เป็นต้น^๑

เมื่อข้าราชการผู้ใดประสงค์จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลดังกล่าวข้างต้น ก็ต้องยื่นคำร้องขอต่อส่วนราชการต้นสังกัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลนั้นๆ แล้วส่วนราชการจะพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากส่วนราชการเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่ร้องขอ ก็จะมีคำสั่งไม่อนุมัติให้แก่ข้าราชการผู้นั้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว และฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไปได้^๒

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กรณีที่ส่วนราชการเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่ร้องขอ และมีคำสั่งอนุมัติให้แก่ข้าราชการผู้นั้น แต่ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏแก่ส่วนราชการที่มีคำสั่งอนุมัติ โดยอาจเห็นเองหรือจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ข้าราชการผู้นั้น

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน ๒ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

^๑ สำนักงาน ก.พ., สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการ, [online], ๑๒ ตุลาคม ๒๕๑๓, แหล่งที่มา http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=293:2011-07-03-03-1149&catid=96:2011-06-29-14-50-47&Itemid=256

^๒ เช่น คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๙/๒๕๕๔) คำสั่งไม่อนุมัติให้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๘/๒๕๕๔ ที่ อ.๑๓๙/๒๕๕๓ ที่ อ.๑๕๓/๒๕๕๒ ที่ อ.๒๐๐/๒๕๔๘ และที่ อ.๙๔/๒๕๔๘) และคำสั่งปฏิเสธไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๒/๒๕๕๓) เป็นต้น

มิได้มีคุณสมบัติจริง หรือได้รับเงินเกินกว่าที่ควรจะได้รับจริง ส่วนราชการที่มีคำสั่งอนุมัติเงินดังกล่าว ก็จะต้องดำเนินการเรียกคืนเงินที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ โดยอาจมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม และมีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หรืออาจมีเพียงหนังสือแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินดังกล่าว โดยมิได้มีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม ก็ได้ ทั้งนี้ แล้วแต่ทางปฏิบัติของส่วนราชการ รวมถึงประเภทของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ

สำหรับกรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม นั้น คำสั่งดังกล่าว ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่ง และฟ้องคดีเพื่อให้ศาลปกครอง มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ระดับหรืองดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๙๓/๒๕๕๓ ที่ อ.๒๔๒/๒๕๔๙ ที่ อ.๒๑๑/๒๕๔๙ ที่ อ.๓๕/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๘ ที่ อ.๓๑/๒๕๔๘ ที่ อ.๑๔๕/๒๕๔๗ ที่ อ.๑๒๖/๒๕๔๗ และที่ อ.๓๘/๒๕๔๖) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เพิกถอนคำสั่งที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๙/๒๕๔๙ และที่ อ.๘๔/๒๕๔๙) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าหมดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖/๒๕๔๘) เป็นต้น ทั้งนี้ ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาตามกฎหมาย เฉพาะเกี่ยวกับสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ แล้ว ศาลปกครองยังต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตั้งแต่มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ ประกอบด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๕ และที่ อ.๙๐-๑.๙๑/๒๕๕๒) อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาที่น่าสนใจว่า ในส่วนของเงินที่ได้รับไปแล้ว ซึ่งส่วนราชการจะต้องเรียกคืนเงินดังกล่าวด้วยนั้น หนังสือของส่วนราชการในส่วนที่แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิมีสถานะอย่างไร และส่วนราชการต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปเพื่อให้ได้เงินดังกล่าวคืน จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้หรือไม่ หากต้องฟ้องคดีต่อศาล ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลใด และหากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จะเป็นคดีที่อยู่ในอนุมาตราใดของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑. สถานะทางกฎหมายของหนังสือเรียกคืนเงิน

สำหรับปัญหาว่า หนังสือแจ้งให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิมีสถานะอย่างไรนั้น หากเป็นกรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม แล้วมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป เช่น กรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับสิทธิที่จะได้รับเงินค่าเช่าบ้าน และมีหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแล้ว (หนังสือเรียกเงินคืนอาจเป็นหนังสือฉบับเดียวกับหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนก็ได้) เป็นต้น เช่นนี้ ข้าราชการผู้ได้รับหนังสือขอที่จะอุทธรณ์โต้แย้งได้เฉพาะในส่วนของ

การแจ้งการเพิกถอนคำสั่งซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งในส่วนของการเรียกคืนเงินได้ เพราะในส่วนของการเรียกคืนเงินนั้น เป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็น ลากมิควรได้ ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าหนังสือนั้นจะใช้ถ้อยคำอย่างไร เช่น คำสั่งให้นำเงินคืนหน่วยงาน หนังสือแจ้งให้ชำระเงินที่ได้รับเกินคืน หรือหนังสือขอให้ชำระหนี้ เป็นต้น หนังสือดังกล่าวก็มีสถานะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น มิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใดในการ ออกหนังสือ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนได้ (**คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๒๙๗/๒๕๕๒ และที่ อ.๒๖๒/๒๕๕๒**) หากข้าราชการที่ได้รับเงินไปไม่เห็นด้วย ก็ชอบที่จะปฏิเสธ ไม่คืนเงินดังกล่าว โดยหาจำต้องอุทธรณ์โต้แย้งการเรียกคืนเงินนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น หากข้าราชการผู้นั้นนำคดี มาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและหนังสือเรียกคืนเงิน คำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งย่อมเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีค่าบังคับให้เพิกถอนได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่คำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนการเรียกคืนเงิน ข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ แต่จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดจะมี คำพิพากษาให้เพิกถอนทั้งคำสั่งและหนังสือเรียกคืนเงิน^๓ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๓๔-๖๓๖ /๒๕๕๕ ที่ อ.๕๗๖/๒๕๕๔ ที่ อ.๗๕-๗๖/๒๕๕๓ ที่ อ.๗๔/๒๕๕๒ ที่ อ.๓๐๓/๒๕๕๐ ที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๐ ที่ อ.๒๙๐/๒๕๔๙ ที่ อ.๑๙๖/๒๕๔๙ และที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๘**) แต่หากข้าราชการผู้นั้นนำคดีมาฟ้องโดยมี คำขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกให้คืนเงินเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้าน ที่เบิกเกินสิทธิ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๖๗/๒๕๕๕**) หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือ ที่ให้พนักงานเทศบาลและลูกจ้างคืนเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๔๑/๒๕๕๖**) เป็นต้น

ในกรณีที่ส่วนราชการมีเพียงหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป โดยมีได้มีคำสั่ง ยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม ตัวอย่างเช่น กรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินของ ส่วนราชการไม่ถูกต้อง และมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการเรียกคืนเงินดังกล่าว ส่วนราชการ ต้นสังกัดจึงดำเนินการเรียกคืนเงินนั้นตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีได้มีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอน คำสั่งเดิม กรณีเช่นนี้ อาจพิจารณาได้ว่า หนังสือดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิในอันที่ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับ เงินนั้นด้วย หนังสือเรียกคืนเงินนั้นจึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ข้าราชการผู้นั้นต้องใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งหนังสือ

^๓ นอกจากพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังเคยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕/๒๕๔๗**) และเคยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุวัติการใช้สิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกด้วย (**คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๖/๒๕๕๔**) แต่ในช่วงหลัง ในส่วนของการอนุวัติและเบิกจ่ายเงินนั้น ศาลปกครองสูงสุดอาจไปกำหนดเป็นข้อสังเกต แทนการกำหนดค่าบังคับ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๓/๒๕๕๕ และที่ อ.๖๓๔-๖๓๖/๒๕๕๕**)

ดังกล่าวด้วย และหากไม่พอใจก็ชอบที่จะนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือที่เรียกคืนเงินนั้นต่อศาลปกครองได้^๔ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งให้คืนเงินประจำตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๙-๑๒๐/๒๕๕๔ และที่ อ.๘๗๐/๒๕๕๕) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘-๕๙/๒๕๕๕) และกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าย้ายโทรศัพท์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓๘/๒๕๕๕) เป็นต้น

สำหรับกรณีที่ส่วนราชการมีหนังสือเรียกให้คืนเงินบำเหน็จบำนาญหรือเงินเดือนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามสัญญาการใช้จ่ายเงินคืน เนื่องจากผู้ได้รับเงินดังกล่าวถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ นั้น คำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการได้รับเงินบำเหน็จบำนาญหรือเงินเดือนที่จะได้รับต่อไป คือ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ หนังสือเรียกคืนเงินจึงเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ตามสัญญาเท่านั้น ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ที่ได้รับเงิน ซึ่งหากผู้ที่ได้รับเงินนั้นเห็นว่าทางราชการไม่มีหรือยังไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวคืนจากตน ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินให้ตามที่ทางราชการทวงถาม โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้ทางราชการทวงถามเงินนั้นจากตนแต่อย่างใด และเป็นเรื่องของทางราชการที่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินดังกล่าวโดยการฟ้องขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเงินไปนั้นชดใช้เงินคืนต่อไป ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับเงินนั้นมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงิน ย่อมไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ^๕

๒. การดำเนินการเรียกคืนเงินจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ

สำหรับปัญหาว่า ส่วนราชการต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปเพื่อให้ได้เงินสวัสดิการหรือเงินสิทธิประโยชน์เกื้อกูลคืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ นั้น เนื่องจากการขอเบิกเงินโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นการใช้สิทธิ ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่^๖ จึงไม่ใช่การกระทำละเมิด ดังนั้น ส่วนราชการจึงไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด^๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

^๔ แต่ก็มีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือเรียกคืนเงินเป็นเพียงหนังสือทวงถามเท่านั้น หากผู้ที่ได้รับเงินนั้นไปไม่เห็นด้วยก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินแต่อย่างใด จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๒/๒๕๕๒) หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๙/๒๕๕๑ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๕/๒๕๕๐) เป็นต้น

^๕ แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๒/๒๕๕๙ และที่ ๙๑๙/๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า ไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาการใช้จ่ายเงินซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

^๖ แต่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙/๒๕๕๙ วินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ อันเป็นเท็จ ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๗ แต่ก็มีกรณีที่ส่วนราชการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย (ดูข้อเท็จจริงในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๙/๒๕๕๕ ที่ อ.๒๒๒/๒๕๕๕ ที่ อ.๒๔๓/๒๕๕๙ และที่ อ.๒๑๑/๒๕๕๙) ทั้งนี้ เพราะนอกจากข้าราชการที่เบิกเงินไปแล้ว อาจมีเจ้าหน้าที่อื่นที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด เช่น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายเงิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๑/๒๕๕๒) เป็นต้น อีกทั้ง ศาลปกครองสูงสุดก็เคยมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือของหน่วยงานของรัฐที่เรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่ที่เบิกเงิน เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ **อ.๗๒/๒๕๕๕**) และดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า หนังสือเรียกคืนเงินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง จึงถือไม่ได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ดังนั้น ส่วนราชการจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้^๘ และแม้ส่วนราชการอาจเรียกให้ข้าราชการที่ได้รับเงินไปนั้นมาตกลงทำสัญญาผ่อนชำระหนี้โดยการหักเงินเดือนได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการผู้นั้น ส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการได้เองโดยปราศจากความยินยอม ดังนั้น หากข้าราชการผู้ได้รับเงินไปปฏิเสธที่จะคืนเงินดังกล่าว ส่วนราชการก็ต้องดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินแก่ส่วนราชการ โดยเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิอันเป็นการได้รับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ เงินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นลามิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเดิมส่วนราชการต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาที่รู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือภายในสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น ทั้งนี้ตามมาตรา ๔๑๙^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน (ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๒๔/๒๕๕๑ ที่ ๕๔๔๒-๕๔๖๘/๒๕๔๘ ที่ ๔๐๒๗/๒๕๔๘ ที่ ๘๒๓/๒๕๔๘ ที่ ๓๓๖๒/๒๕๓๗ และที่ ๓๔๒๗/๒๕๓๗)^{๑๒}

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการถือได้ว่าเป็น “คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์เป็นเงิน” ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งและการเรียกเงินคืนจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลามิควรได้แล้ว

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ **อ.๗๑๑/๒๕๕๕**) อนึ่ง คดีนี้เดิมหน่วยงานของรัฐเคยนำคดีมาฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่คืนเงิน แต่ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่า การใช้สิทธิเบิกเงินโดยไม่ชอบ เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินและใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ **๒๙/๒๕๕๙**)

^๗ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ **๓๕๒/๒๕๕๐** วินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าว เป็นเพียงหนังสือบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคืนเงินประจำตำแหน่งมาคืนเท่านั้น ไม่มีการกำหนดระยะเวลาให้ใช้เงินคืนภายในระยะเวลาเมื่อใด จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองซึ่งกำหนดให้ผู้ใดชำระเงินที่ผู้ฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^{๑๐-๑๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ร้ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขาอนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ดีด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลามิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่ง นับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืนหรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

^{๑๒} แต่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ **๒๐๔๐/๒๕๕๑** พิพากษาว่า กรณีส่วนราชการฟ้องเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืน เป็นการใช้สิทธิในฐานะเจ้าของทรัพย์สินติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ มิใช่การฟ้องเรียกให้คืนทรัพย์สินตามลักษณะลามิควรได้ ที่จะนำอายุความตามมาตรา ๔๑๙ มาใช้บังคับ

ส่วนราชการยังต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการปฏิบัติราชการด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตกับประโยชน์สาธารณะว่าจะคุ้มครองสิ่งใดมากกว่ากัน หากเห็นว่า จะต้องคุ้มครองประโยชน์ของคู่กรณีตามความเชื่อโดยสุจริต ก็ไม่ต้องเพิกถอนย้อนหลังและไม่ต้องเรียกเงินคืน แต่หากเห็นว่า จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ก็ให้เพิกถอนย้อนหลังและให้ข้าราชการที่ได้รับเงินไปนั้นคืนเงินตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๓. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ส่วนราชการฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด

สำหรับปัญหาว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ นั้น ส่วนราชการต้องฟ้องคดีต่อศาลใด นั้น เดิมคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเคยมีคำวินิจฉัยเป็นสองแนวทาง กล่าวคือ แนวที่วินิจฉัยว่า ไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ส่วนราชการดำเนินการเรียกคืนเงินจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๗/๒๕๕๒) และมีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๕๑ ที่ ๕๔๙/๒๕๕๑ และที่ ๘๗๖/๒๕๕๐) แม้จะมีการทำสัญญาการใช้เงินคืน สัญญาดังกล่าวก็มีใช้สัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๙/๒๕๕๑) กับแนวที่วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๓/๒๕๕๐) หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

^๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๙/๒๕๕๐ ที่ ๕๖๙/๒๕๕๐ และที่ ๕๔๘/๒๕๕๐) หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๒/๒๕๕๐) นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับคำสั่งทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓/๒๕๕๓ และคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๒/๒๕๕๙)

หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว คดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นฝ่ายฟ้องเอกชนเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง น่าจะมีเพียงสองกรณี กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) เท่านั้น สำหรับคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) นั้น หมายถึง คดีพิพาทที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหรือมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อการฟ้องเรียกคืนเงินจากผู้ที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมีได้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลนั้นต้องคืนเงินให้แก่ส่วนราชการ รวมทั้ง เมื่อการขอเบิกเงินโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้น เป็นการใช้สิทธิ ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่ใช่ การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่น่าจะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบันเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และคำวินิจฉัยส่วนใหญ่จะวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิด อย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องเรียกคืนเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากการเข้าร่วมมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคน เนื่องจากกลับเข้ารับราชการใหม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๖/๒๕๕๖) กรณีฟ้องเรียกคืนเงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษค่าครองชีพที่ได้รับไป ในระหว่างที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๓/๒๕๕๕ ที่ ๒๒๘/๒๕๕๕ และที่ ๔๖๑/๒๕๕๓) หรือกรณีฟ้องเรียกเงินบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิ เนื่องจากถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๖/๒๕๕๔) เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การเพิกถอนการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการ ก่อให้เกิด “ความรับผิด”

แก่ผู้ที่ได้รับเงินนั้นไปในอันที่จะต้องคืนเงินดังกล่าวที่ได้รับไปในระหว่างนั้น ตามมาตรา ๕๑ ประกอบมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (มาตรา ๕๑ วรรคสาม กำหนดว่า “... ผู้ขึ้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไป ...” จึงอาจมองได้ว่า เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ)

ดังนั้น ในปัจจุบัน หากส่วนราชการจะฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ จึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง^{๑๔} และระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ ส่วนราชการต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น กรณีที่มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ถือว่าส่วนราชการรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกคืนเงินเดือนหรือบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธินับแต่วันที่มิคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๗๓/๒๕๕๕ ที่ ๔๖๑/๒๕๕๓ และที่ ๕๖๙/๒๕๕๐) หรือนับแต่วันที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้ลงนามรับทราบคำสั่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๘/๒๕๕๕ ที่ ๖๖/๒๕๕๔ และที่ ๖๙๙/๒๕๕๐) หรืออย่างช้าที่สุดนับแต่วันที่มิหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๕๐) ซึ่งส่วนราชการต้นสังกัดต้องระมัดระวังในการดำเนินการในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วภายหลังจากส่วนราชการต้นสังกัดมิหนังสือเรียกคืนเงินไปยังผู้ที่ได้รับเงิน ผู้ที่ได้รับเงินจะยื่นอุทธรณ์หนังสือเรียกคืนเงินนั้น ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะเป็นกรณีที่ต้องอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม และส่วนราชการก็จะพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้ หากมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ก็จะเรียกผู้ที่ได้รับเงินมาตกลงกัน หากตกลงกันไม่ได้ ส่วนราชการจึงจะดำเนินการฟ้องคดี ซึ่งขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ใช้เวลานานมาก จึงอาจเป็นเหตุให้พ้นระยะเวลาการฟ้องคดีได้ ดังคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ได้ยกไว้เป็นตัวอย่างข้างต้น ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้วทั้งสิ้น

บทสรุป

กรณีที่ส่วนราชการมิหนังสือเรียกคืนเงิน โดยหลักแล้วหนังสือดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือทวงถาม ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ได้รับหนังสือจึงไม่จำต้องอุทธรณ์ หากนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าว ก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และหากมีทั้งคำขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ และคำขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงิน ศาลก็ชอบที่จะไม่รับคำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงิน แต่หากเป็นหนังสือฉบับเดียวกัน ซึ่งศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ชอบที่จะพิพากษาเพิกถอนหนังสือดังกล่าว

^{๑๔} ในกฎหมายเยอรมัน หากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐอาจเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายโดยการออกคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐจะออกคำสั่งทางปกครองให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปได้ใน ๒ กรณี คือ กรณีที่เอกชนได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปโดยฐานของคำสั่งทางปกครอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานนั้นแล้ว และกรณีที่บุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น เป็นข้าราชการของรัฐ นอกเหนือจากนี้แล้ว รัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๕, หน้า ๑๑๗ - ๑๑๘)

เฉพาะในส่วนของคำสั่งที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ สำหรับกรณีที่ว่าส่วนราชการมิได้มีคำสั่งยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม อาจมองได้ว่าหนังสือนั้นเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ที่ศาลอาจมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ ซึ่งคงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป ส่วนทางด้านของส่วนราชการ เมื่อรู้ถึงเหตุที่ผู้ที่ได้รับเงินไปต้องคืนเงินนั้นแล้ว ไม่ว่าจะหนังสือนั้นจะก่อให้เกิดสิทธิอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม ส่วนราชการก็ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการอุทธรณ์แต่อย่างใด ควรที่จะรีบนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
