

## การเรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่ : ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ !

ธัญธร ปังประเสริฐ  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

**คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐเรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ** เช่น การเรียกคืนเงินเดือนที่รับไประหว่างขาดราชการ การเรียกคืนเงินบำนาญและเงินบำเหน็จดำรงชีพเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นและกลายเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลอยู่ไม่น้อย เนื่องจากเงินที่เจ้าหน้าที่ได้รับไปแล้วนั้น เป็นเงินที่หน่วยงานของรัฐจ่ายให้ตามสิทธิของเจ้าหน้าที่ แต่ทว่าหลังจากจ่ายเงินไปแล้วปรากฏว่าผู้รับไม่มีสิทธิรับหรือเป็นการจ่ายที่ผิดระเบียบฯ เช่นนี้แล้ว... **หน่วยงานของรัฐจะทําอย่างไร ?**

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอนี้ จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินกรณีดังกล่าวตลอดจนการใช้สิทธิทางศาลได้อย่างถูกต้องค่ะ

โดยคดีที่กล่าวข้างต้น เป็นเรื่องที่เทศบาลแห่งหนึ่งได้เรียกคืนเงินรางวัลประจำปีซึ่งได้มีการเบิกจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลไปแล้ว เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบงบการเงินพบว่ามีการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษหรือเงินรางวัลประจำปีจำนวนสองปีงบประมาณ โดยนำรายจ่ายปีงบประมาณก่อนมาเบิกจ่ายในปีปัจจุบัน ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

เทศบาลจึงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว และต่อมาได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเดิมที่ได้จ่ายเงินรางวัลประจำปีไปโดยไม่ชอบด้วยระเบียบฯ และแจ้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเงินทราบเพื่อให้นำเงินมาส่งคืนคลังของเทศบาล นายเมฆ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เทศบาลผู้หนึ่งที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวและได้นำเงินมาคืนให้เทศบาลแล้วบางส่วนแต่ยังไม่ครบตามจำนวนที่รับไปเทศบาลจึงมีหนังสือทวงถามให้นายเมฆคืนเงินภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่นายเมฆก็ยังคงนิ่งเฉย เทศบาลจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้นายเมฆส่งคืนเงินที่ค้างชำระให้แก่เทศบาลพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

**มาดูกันว่า... การเรียกคืนเงินลักษณะเช่นนี้ เทศบาลจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องอย่างไร ?**

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรณีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คือคดีที่มีลักษณะข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะ (1) – (3) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกรณีที่พิพาท โดย (1) การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) การฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยล่าช้าต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ และ (3) การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก (1) หรือ (2) และการฟ้องให้รัฐรับผิดชอบในลักษณะความรับผิดชอบอื่นหรือความรับผิด

โดยปราศจากความผิด ซึ่งข้อพิพาทที่กล่าวมาล้วนเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองคือ มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธินี้ มีทั้งในส่วนที่อยู่และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งการที่เทศบาลเบิกจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่นายเมฆเจ้าหน้าที่เทศบาลถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเทศบาล และการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวจะต้องชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เมื่อมีการเบิกจ่ายโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ เทศบาลย่อมมีอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการที่จะยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งหากนายเมฆเห็นว่าการมีคำสั่งใหม่เพิกถอนคำสั่งที่จ่ายเงินรางวัลประจำปีของเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายเมฆย่อมสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งใหม่และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในทางกลับกัน...การที่เทศบาลจะใช้สิทธิเรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่คือนายเมฆที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยสรุปว่า การที่นายเมฆได้รับเงินดังกล่าวจากเทศบาลถือเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย โดยมีได้มีลักษณะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด และเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้รับต้องคืนเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่านายเมฆละเลยต่อหน้าที่ในการคืนเงินรางวัลประจำปี และย่อมไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิด เพราะนายเมฆไม่ได้มีการกระทำที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

**เมื่อการที่นายเมฆไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ ไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครอง การใช้สิทธิเรียกคืนเงินที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิดังกล่าว จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง**

อย่างไรก็ตาม... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่คืนเงินดังกล่าวเทศบาลสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ในฐานะ “เจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป” โดยเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียง “ลาภมิควรได้” ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการประชุมครั้งที่ 7/2558 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2558 ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมทั้งคืนเงินค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 222/2560)

**จึงได้ข้อสรุปที่ว่า... การที่เทศบาลมีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดตนคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป โดยหนึ้นมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองคือเทศบาลจะต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกร้องต่อลูกหนึ่ในทางแพ่งนั่นเอง คดีนี้จึงถือเป็นอุทธรณ์ในการใช้อำนาจหน้าที่สั่งจ่ายเงินงบประมาณของรัฐให้แก่เจ้าหน้าที่ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตาม ควรต้องมีการตรวจสอบ ตรวจสอบ และดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันปัญหาในการที่ต้องมาติดตามและเรียกคืนกันภายหลังเช่นใน...กรณีนี้! ที่ต้องฟ้องบังคับกับทางศาล**

\*\*\*\*\*