

ปัญหาการตีความคำสั่งทางปกครองของหนังสือเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ :

ศึกษากรณีการเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ*

PROBLEMS IN THE INTERPRETATION OF THE ADMINISTRATIVE ORDER OF
THE REFUND DOCUMENTS FROM GOVERNMENT OFFICIALS

ทวิวัชร จันทรอ่อน

Taviwat Janoon

บัณฑิต ขวಾಯธา

Bandit Khwayota

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kaen University, Nong Khai Campus, Thailand.

E-mail: otaviwat@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง ปัญหาการตีความคำสั่งทางปกครองของหนังสือเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีตลอดจนความหมายของคำสั่งทางปกครอง 2) ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของประเทศไทยในการวินิจฉัย สถานะและความหมายของคำสั่งทางปกครอง 3) ศึกษาแนวทางการดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ของหน่วยงานทางปกครองว่า ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ ในการศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร โดยวิจัยจากกฎหมายปกครองของไทยและต่างประเทศ พร้อมแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ หลักกฎหมายมหาชน หลักกฎหมายเอกชน คำพิพากษาศาลฎีกา เพื่อนำมาวิเคราะห์วิจัย ให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะ โดยวิธีการเขียนจะใช้วิธีพรรณนาและวิเคราะห์ ซึ่งขั้นตอนและวิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูล จะทำการรวบรวมข้อมูลจากบทความ วารสาร และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง กำหนดเนื้อหาและขอบเขต ในการศึกษาค้นคว้า พร้อมวิเคราะห์ข้อมูลที่สืบค้นมาและบันทึกข้อมูลวิจัย

*Received: 20 July 2020; Revised: 6 May 2021; Accepted: 7 May 2021



ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการตีความคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่า บางหน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถทราบได้ว่า หนังสือที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งไปยังบุคคลภายนอก มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ส่งผลต่อผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่สามารถทราบถึงสิทธิของตนเอง ที่จะใช้โต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ จึงควรที่จะศึกษาว่า หนังสือที่หน่วยงานของรัฐเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านนั้น เป็นหนังสือที่มีฐานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรที่จะศึกษาปรับปรุงและเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อไป

คำสำคัญ: คำสั่งทางปกครอง, สถานะทางกฎหมาย, ค่าเช่าบ้านข้าราชการ

Abstract

Research Article Subject: Interpretation of administrative orders of the refund documents from government officials the objective; 1) For studying the concepts, throughout theories and the history of administrative orders in the laws of Thailand and the laws of Germany, France and Italy. 2) For studying and finding of the meaning of Supreme Administrative Court of Thailand. Including status and meaning of administrative orders. 3) For studying the process of the revocation of administrative orders that are giving money Property or benefits that are divided by the administrative agencies that have proceeded in accordance with the Administrative Procedure Act 1996 CE, Research methodology. By studying from sources of document types Research from Thai and foreign governing laws with various theoretical concepts, public law principles, private law principles, supreme verdicts Data analysis section the researcher conducted data analysis of documents and laws related to administrative orders.

The research found that: The problem in interpreting administrative orders of government officials still found that some government agencies are still unable to know that the send letter from a government official notifying to third party has an administrative order? As a result, the administrative mandate cannot know their right to challenge or appeal against an administrative order. Thus, it should be studied that Government agency books demanding a refund from a government official who is not eligible to receive Which is the money to rent that house Is the book status as an



administrative order or not? In order to resolve the aforementioned problem, government officers should study and improved, to be is a guideline for further action.

Keywords: Administrative order, legislative status, Civil servant house rent.

บทนำ

ในการระบอบราชการของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการที่มีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติราชการเพื่อบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งข้าราชการที่ทำงานบริการประชาชนเหล่านั้น ย่อมมีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินเพิ่มค่าครองชีพ เงินเพิ่มในการเลี้ยงภรรยา อันเป็นการทำงานที่ภาคภูมิใจและเป็นการทำงานแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ทำให้ข้าราชการเหล่านั้นได้รับการยกย่องนับถืออย่างภาคภูมิใจ ทางหน่วยงานของราชการได้มีสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาล ค่าศึกษาเล่าเรียนบุตร รวมถึงค่าเช่าบ้าน แม้ข้าราชการเหล่านั้นจะเกษียณอายุราชการออกจากหน่วยงาน แต่สิทธิประโยชน์ที่มีอยู่ก็สามารถนำมาใช้ได้

ปัจจุบันข้าราชการเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการกระทำทางปกครอง เพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้เกิดผลสัมฤทธิ์ จึงมีความจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงความมั่นคงของข้าราชการ การบริหารทรัพยากรบุคคล จึงจัดให้มีสวัสดิการอย่างหนึ่งนอกเหนือจากเงินเดือน ก็คือค่าเช่าบ้าน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และตามมาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ข้าราชการ 8 ประเภท มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ดังนี้ ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู (ราชกิจจานุเบกษา, 2556)

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เป็นการอนุมัติให้ข้าราชการมีสิทธิใน



การเบิกค่าเช่าบ้านได้ โดยอาศัยกฎหมายพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 นั้น เมื่อผู้อนุมัติสามารถตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองของตนได้ภายหลัง เช่น มีหน่วยงานตรวจสอบภายในตรวจสอบแล้วแจ้งผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานภายนอกตรวจสอบแล้วแจ้งผู้บังคับบัญชาว่า ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิ หรือใช้สิทธิเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในการขอเบิกค่าเช่าบ้าน ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 แล้วผู้บังคับบัญชาทราบ ผู้บังคับบัญชาจึงมีหนังสือแจ้งให้บุคคลที่ขอเบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่มีสิทธิ หรือขอเบิกโดยใช้สิทธิเกินส่วนของตนนำส่งเงินคืน อันเป็นเงินค่าเช่าบ้านที่ตนได้รับไปแล้วต่อหน่วยงานต้นสังกัด โดยมีได้มีการสอบสวนทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาจึงต้องพิจารณาว่า หนังสือเรียกเงินคืนที่ผู้บังคับบัญชามีถึงข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาดังกล่าว มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อันจะเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้ได้รับหนังสือนั้น จะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จะต้องใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไปยังศาลปกครอง (ราชกิจจานุเบกษา, 2560; ราชกิจจานุเบกษา, 2562) หรือหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าว มีสถานะแต่เป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงิน ซึ่งผู้บังคับบัญชาผู้นั้นจะต้องดำเนินการต่อศาลยุติธรรม (ราชกิจจานุเบกษา, 2468) อันเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจและจะต้องศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีตลอดจนความหมายของคำสั่งทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของประเทศไทย ในการวินิจฉัยสถานะและความหมายของคำสั่งทางปกครอง
3. เพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ของหน่วยงานทางปกครองว่า ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่

วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิจัยจากกฎหมายปกครองของไทยและต่างประเทศ พร้อมแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ หลักกฎหมายมหาชน หลักกฎหมายเอกชน คำพิพากษาฎีกา เพื่อนำมาวิเคราะห์วิจัย ให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะ โดยวิธีการเขียนจะใช้วิธีพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method)



ขั้นตอนและวิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูล (ข้อมูลเอกสาร/ข้อมูลเนื้อหา) ดังนี้

- 1) รวบรวมข้อมูลจากบทความ วารสาร และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง
- 2) กำหนดเนื้อหา และขอบเขต ในการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้
- 3) วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้สืบค้นหาและบันทึกข้อมูลวิจัย
- 4) สรุปผลการจัดทำวิจัย ส่งอาจารย์ที่ปรึกษา

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยามของคำสั่งทางปกครองไว้ว่า หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะของคำสั่งทางปกครองทั้ง 5 ประการ คือ 1) กระทำโดยเจ้าหน้าที่ 2) เป็นการใช้อำนาจรัฐ 3) เป็นการกำหนดสถานภาพทางกฎหมาย 4) เกิดผลเฉพาะกรณี และ 5) มีผลออกไปสู่ภายนอกโดยตรง แล้วเห็นว่า คำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และหากเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์เจ้าหน้าที่ ก็มีอำนาจตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของหนังสือเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้าน จึงมีปัญหาว่า หนังสือแจ้งให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ มีสถานะอย่างไรนั้น หากเป็นกรณีที่ส่วนราชการมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม แล้วมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป เช่น กรณีส่วนราชการมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้าน และมีหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแล้ว (หนังสือเรียกเงินคืนอาจเป็นหนังสือฉบับเดียวกับหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนก็ได้) เป็นต้น เช่นนี้ ข้าราชการผู้ได้รับหนังสือชอบที่จะอุทธรณ์โต้แย้งได้เฉพาะในส่วนของการแจ้งการเพิกถอนคำสั่ง ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งในส่วนของการเรียกคืนเงินได้ เพราะในส่วนของการเรียกคืนเงินนั้น เป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ อันมีลักษณะเป็นลาภมิควร



ตามมาตรา 416 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ว่าจะหนังสือนั้นจะใช้ถ้อยคำอย่างไร เช่น คำสั่งให้นำเงินคืนหน่วยงาน หนังสือแจ้งให้ชำระเงินที่ได้รับเกินคืน หรือหนังสือขอให้ชำระหนี้ เป็นต้น หนังสือดังกล่าว ก็มีสถานะเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น มิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใดในการออกหนังสือ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่จะฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนได้ หากข้าราชการที่ได้รับเงินไปไม่เห็นด้วย ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว โดยหาจำต้องอุทธรณ์โต้แย้งการเรียกคืนเงินนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น หากข้าราชการผู้นั้นนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและหนังสือเรียกคืนเงิน คำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนคำสั่ง ย่อมเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้เพิกถอนได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่คำขอในส่วนที่ขอให้เพิกถอนการเรียกคืนเงินข้าราชการ ผู้นั้นย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

แต่จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมา พบว่า ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนทั้งคำสั่งและหนังสือเรียกคืนเงิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.634/2555) แต่หากข้าราชการผู้นั้นนำคดีมาฟ้อง โดยมีคำขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือที่ให้ผู้อนุมัติคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกเกินสิทธิ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.767/2555) หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือที่ให้พนักงานเทศบาลและลูกจ้างคืนเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

อภิปรายผล

จากการศึกษาความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครอง ตามความหมายในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นส่วนหนึ่งของนิติกรรมทางปกครอง แต่จะเป็นคำสั่งทางปกครองเฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะราย โดยไม่รวมถึง “กฎ” หรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการบังคับทั่วไป (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2553) เช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน แต่ในประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน จะมิได้มีการแยกนิติกรรมทางปกครองออกเป็นหลายลักษณะอย่างของประเทศไทย ที่มีการแบ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง กฎ หรือสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด โดยในประเทศฝรั่งเศส จะเรียกนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเช่นเดียวกับ “คำสั่งทางปกครอง” ของไทยว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลบังคับทั่วไป และต้องเป็นกรณีที่มีผลเฉพาะราย



โดยรวมถึง “กฎ” ด้วย แต่สำหรับประเทศเยอรมัน จะเรียกว่านิติกรรมทางปกครองเท่านั้น โดยมีได้แยกออกเป็นลักษณะต่าง ๆ แต่ไม่รวมถึง “กฎ” (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554)

ส่วนองค์ประกอบหรือลักษณะของ “คำสั่งทางปกครอง” นั้น ในประเทศไทยและประเทศเยอรมัน จะมีลักษณะที่คล้ายกัน เพราะการพิจารณาว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายใด เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่ามีองค์ประกอบหรือลักษณะของ “คำสั่งทางปกครอง” ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากขาดองค์ประกอบหนึ่งองค์ประกอบใดไป สำหรับประเทศไทยก็จะเป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนประเทศเยอรมันจะเรียกว่า การกระทำทางปกครองธรรมดา ไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น การพิจารณาว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายใด เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น จะพิจารณาเพียงผลของนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ว่านิติกรรมทางปกครองดังกล่าว มีผลบังคับทั่วไปหรือไม่ และมีผลเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะรายหรือไม่ อย่างไรเท่านั้น โดยไม่พิจารณาว่า มีองค์ประกอบหรือลักษณะของ “คำสั่งทางปกครอง” เหมือนอย่างไรในประเทศไทยและประเทศเยอรมัน แต่อย่างไรใด (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2556)

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองตรวจสอบภายหลังพบว่า ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาตั้งแต่แรก และมีหนังสือเรียกเงินค่าเช่าบ้าน โดยไม่มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อมาข้าราชการผู้นั้นใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้เพิกถอนหนังสือที่เรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าว

แนวที่ 1 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.634/2555

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ นาย ก ข้าราชการสังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้ยื่นฟ้องอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และเลขาธิการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากคำสั่งเรียกเงินคืนและให้ชะลอการเรียกเก็บเงินค่าเช่าบ้านคืน เนื่องจากมีการตรวจสอบภายหลังว่า นาย ก ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เดิมทีนาย ก ข้าราชการสังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ บรรจุรับราชการครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2532 เป็นข้าราชการทหาร จากนั้นโอนย้ายไปรับราชการสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโอนย้ายไปรับราชการในสังกัดกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในฐานะข้าราชการพลเรือนสามัญ จนถึงปัจจุบัน นาย ก ได้ยื่นเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้านจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด เมื่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้อนุมัติให้นาย ก เบิกค่าเช่าบ้านได้เรื่อยมา แต่ต่อมาหน่วยตรวจสอบภายในกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้ตรวจสอบสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของนาย ก พบว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 เนื่องจากโอนมารับราชการ ถือเสมือนว่าเป็นการบรรจุรับราชการครั้งแรก เลขานุการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงมีหนังสือถึงนาย ก แจ้งชะลอการเบิกเงินค่าเช่าบ้านไว้ก่อน จนกว่าจะได้ข้อสรุปในเรื่องนี้



พร้อมกันนั้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้มีหนังสือแจ้งไปยังกรมบัญชีกลาง ทารือเกี่ยวกับเรื่องสิทธิ การเบิกค่าเช่าบ้านของนาย ก ต่อมากรมบัญชีกลางได้ตอบข้อหารือกลับมายังกรมคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพว่า นาย ก ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ให้เรียกเงินคืน เมื่อนาย ก รับทราบหนังสือแจ้งการชะลอ เบิกเงินค่าเช่าบ้านและให้เรียกเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไว้ก่อนเงินคืน นาย ก จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดี กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องดังกล่าว ซึ่งอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้วินิจฉัยว่า นาย ก ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน นาย ก จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในเรื่องดังกล่าว เพื่อขอให้ 1. เพิกถอน คำสั่งของอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ยกอุทธรณ์ของนาย ก 2. เพิกถอนคำสั่งของเลขาธิการ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ให้ชะลอการเบิกเงินค่าเช่าบ้านและคำสั่งที่ให้เรียกเงินคืนค่าเช่าบ้าน

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่เลขาธิการ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหนังสือเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืนจากนาย ก และการที่อธิบดีกรมคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของนาย ก เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยแล้วเห็นว่า นาย ก ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พ.ศ. 2547 เลขาธิการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงไม่มีอำนาจตามมาตรา 51 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะ มีหนังสือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านได้ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของเลขาธิการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่เรียกเงินค่าเช่าบ้านคืนจาก นาย ก ผู้ฟ้องคดี จำนวน 91,611 บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.634/2555)

โดยคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ.634/2555 วินิจฉัยในทำนอง ที่ว่าเลขาธิการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีหนังสือเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้ อำนาจตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นคำสั่งทาง ปกครอง ซึ่งศาลปกครองจึงรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้วพิพากษาเพิกถอนหนังสือดังกล่าว

ในกรณีที่ส่วนราชการมีเพียงหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป โดยมีได้มีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งเดิม ตัวอย่างเช่น กรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินของ ส่วนราชการไม่ถูกต้อง และมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการเรียกคืนเงินดังกล่าว ส่วนราชการต้นสังกัดจึงดำเนินการเรียกคืนเงินนั้น ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีได้มีคำสั่ง ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งเดิม กรณีเช่นนี้ อาจพิจารณาได้ว่า หนังสือดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิในอันที่ ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับเงินนั้นด้วย หนังสือเรียกคืนเงินนั้นจึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ข้าราชการผู้นั้น ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งหนังสือดังกล่าวด้วย และหากไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งศาลปกครองก็ชอบที่จะ นำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือที่เรียกคืนเงินนั้นต่อศาลปกครองได้ เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอน



หนังสือแจ้งให้คืนเงินประจำตำแหน่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.119-121/2554 และที่ อ.871/2555) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.58-59/2555) และกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าย้ายโทรศัพท์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.838/2555) เป็นต้น

แนวที่ 2 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.767/2555

คดีนี้ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายเอ ได้ซื้อห้องชุดกับธนาคารแห่งหนึ่งในราคา 160,000 บาท ต่อมานายเอ และธนาคารได้ทำสัญญาและจดจำนองห้องชุดดังกล่าว เป็นเงิน จำนวน 448,000 บาท และนายเอ ได้นำสัญญาการจดจำนองห้องชุดดังกล่าวในราคา 448,000 บาท มาเป็นหลักฐาน ในการขอ เบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดของนายเอ ได้อนุมัติให้ นายเอ เบิกค่าเช่าบ้านได้ในวงเงิน 448,000 บาท ต่อมาภายหลังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบบัญชีของนายเอแล้ว เห็นว่า นาย เอ มีสิทธิ ผ่อนชำระห้องชุดในราคาเพียง 160,000 บาท มิใช่ 448,000 บาท การมาขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของ นายเอ จึงเป็นการขอใช้สิทธิเกินจริง หลังจากนั้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้หน่วยงานต้นสังกัด ของนายเอ ดำเนินการเรียกเงินค่าเช่าบ้านที่นายเอ เบิกเกินสิทธิไปแก่หน่วยงาน นายเอเห็นว่าตนไม่ได้รับ ความเป็นธรรม จึงมีหนังสือถึงผู้บังคับบัญชาเพื่ออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อพ้นระยะเวลา 90 วันนับแต่วัน ยื่นอุทธรณ์ นายเอ ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาล ปกครองดำเนินการ ดังนี้ 1. เพิกถอนคำสั่งที่ให้นายเอ คืนเงินค่าเช่าบ้านเกินสิทธิตามความเห็นของ กรมบัญชีกลาง 2. ให้หน่วยงานต้นสังกัดอนุมัติให้นายเอ นำหลักฐานการชำระเงินกู้ห้องชุดมาเบิกค่า เช่าบ้านตามสิทธิที่พึงมีตามกฎหมายต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.767/2555)

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งให้นายเอ คืนเงินค่าเช่าบ้านกรณีที่เบิกเกินสิทธิเป็นการ กระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คำสั่งอนุมัติให้นายเอ ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้โดยใช้หลักฐานการผ่อน ชำระเงินกู้กับธนาคาร ในวงเงิน 448,000 บาท มาเบิกเป็นค่าเช่าบ้านได้เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าราคาพิพาทห้องชุดแท้จริงแล้วมีจำนวนเพียง 160,000 บาท มิใช่ 448,000 บาท คำสั่งของผู้อนุมัติให้สิทธินำหลักฐานผ่อนชำระเงินกู้กับธนาคารมาเบิกในวงเงิน 448,000 บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การพิจารณาในการเรียกเงินคืนจากนายเอ ที่รับไปแล้ว จะต้อง พิจารณาว่า จะเพิกถอนคำสั่งอนุมัติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ตามมาตรา 53 วรรค 4 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. 2539 ซึ่งเมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทาง ปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินอาจะถูกเพิกถอนได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) มิได้ปฏิบัติหรือ ปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง (2) ผู้ได้รับประโยชน์ มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้า ในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเมื่อ



พิจารณาข้อเท็จจริงในคดีนี้แล้ว ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าวข้างต้นได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติดังกล่าว ที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปแล้ว โดยคำสั่งอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ศาลปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยมาโดยตลอดว่า คดีที่นายเอขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งนั้น คำสั่งที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น จะต้องมิลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้คำนิยามของคำสั่งทางปกครองไว้ว่า คำสั่งทางปกครองหมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว แต่โดยที่หนังสือแจ้งให้นายเอคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแล้ว มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับนายเอ หนังสือพิพาทจึงมิได้เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากนายเอ เห็นว่าตนไม่ต้องคืนเงินดังกล่าว ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินดังกล่าว ดังนั้น นายเอ จึงมิใช่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในอันที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนหนังสือพิพาทดังกล่าวได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.767/2555)

หากพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 2 คดี เราจะเห็นได้ว่าคดีหมายเลขแดงที่ อ.634/2555 ได้วินิจฉัยวางหลักเกณฑ์ในลักษณะที่ว่า หนังสือของเลขาธิการกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่เรียกให้ข้าราชการที่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนั้น คืนเงินให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเราจะพิจารณาได้จากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ถูกเรียกให้คืนเงิน นำเรื่องมายื่นอุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ต่อมาเมื่อมีการยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีนี้มาฟ้องยังศาลปกครองเปรียบเสมือนว่า เป็นการกระทำทางปกครองในลักษณะที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพใช้อำนาจในการยกเลิกเพิกถอนตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหนังสือเรียกคืนนั้น เป็นคำสั่งทางปกครอง ให้ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 9 ประกอบกับ มาตรา 42



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการนำคดีมาฟ้อง

ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหมายเลขคดีแดงที่ อ.767/2555 เป็นเรื่องของการเช่าซื้อห้องชุด ในราคา 160,000 บาท แต่ผู้เช่าซื้อได้นำหลักฐานในการทำสัญญาและจดจำนองห้องชุดดังกล่าวเป็นเงินจำนวน 448,000 บาท มาขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ พบว่า ผู้เช่าซื้อขอเบิกเกินสิทธิของตนซึ่งตนมีสิทธิเพียงแค่ 160,000 บาทสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงมีหนังสือถึงหน่วยงานต้นสังกัดให้ดำเนินการตามแนวทางของกรมบัญชีกลาง กล่าวคือ หน่วยงานต้นสังกัด โดยผู้บังคับบัญชา ได้มีหนังสือถึงผู้เช่าซื้อให้คืนเงินค่าเช่าบ้านส่วนที่เกินสิทธิที่ตนจะได้รับ และชะลอการเบิกค่าเช่าบ้านในส่วนที่เกินไว้ก่อน เมื่อผู้เช่าซื้อทราบถึงการเรียกเงินคืนและชะลอการเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว ผู้เช่าซื้อจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาที่มีสิทธิพิจารณาอุทธรณ์ แต่เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้เช่าซื้อยังไม่ทราบผลในการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้เช่าซื้อจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองในคดีนี้พิจารณาว่า หนังสือในการเรียกเงินคืนนั้นไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผล เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้เช่าซื้อกับผู้บังคับบัญชา หนังสือเรียกเงินคืนจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผู้วิจัยเห็นว่า คดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหมายเลขคดีแดงที่ อ.634/2555 และคดีหมายเลขแดงที่ อ.767/2555 สถานะของหนังสือเรียกเงินคืนจากผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน มีสถานะแตกต่างกัน ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.634/2555 วินิจฉัยว่า หนังสือเรียกเงินค่าเช่าคืนในกรณีไม่มีสิทธิ เป็นคำสั่งทางปกครอง ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองหมายเลขคดีแดงที่ อ.767 /2555 วินิจฉัยว่า หนังสือเรียกเงินคืนกรณีที่ไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้าน เป็นเพียงหนังสือทวงถาม ซึ่งเป็นการเรียกทวงถามทางแพ่งไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการอภิปรายผลและการสังเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปประเด็นหาแนวทางแก้ไข ปัญหา ดังนี้

เมื่อเกิดประเด็นปัญหาในกรณีข้าราชการได้รับการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ แต่ภายหลังหน่วยงานผู้ตรวจสอบพบว่า ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือใช้สิทธิเบิกเกินส่วน หน่วยงานราชการจึงเรียกคืนเงินดังกล่าว หนังสือเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านในส่วนที่แจ้งให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป



โดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิมีสถานะอย่างไร จากการศึกษาผู้ศึกษาเห็นว่า โดยหลักแล้วหนังสือเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชกฤษฎีกาเรียกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ไม่ว่าหนังสือนั้นจะใช้ถ้อยคำอย่างไร เช่น คำสั่งให้นำเงินคืนหน่วยงาน หนังสือแจ้งให้ชำระเงินที่ได้รับเกินคืน หรือหนังสือขอให้ชำระหนี้ เป็นต้น หนังสือดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใดในการออกหนังสือดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะฟ้องให้เพิกถอนได้ แต่ในบางกรณีหนังสือเรียกคืนเงินอาจไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ให้ประโยชน์อันมีผลกระทบต่อสิทธิในอันที่ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับเงิน หนังสือเรียกคืนเงินดังกล่าว จึงอาจมองได้ว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีประกอบกันไป ซึ่งเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเยอรมัน หากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐอาจเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย โดยการออกคำสั่งทางปกครองได้ แต่หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐจะออกคำสั่งทางปกครองให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปได้ใน 2 กรณี คือ 1. กรณีที่เอกชนได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปโดยฐานของคำสั่งทางปกครอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานนั้นแล้ว และ 2. กรณีที่บุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้น มีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น เป็นข้าราชการของรัฐ นอกเหนือจากนี้แล้วรัฐ จะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเป็นต้องศึกษาปัญหาดังกล่าวเพื่อหาแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย ดังนี้

1. ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า หนังสือเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านเป็นใช้คำสั่งทางปกครอง ส่วนราชการจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ ดังนั้น หากข้าราชการผู้ได้รับเงินค่าเช่าบ้านไปปฏิเสธที่จะคืนเงินดังกล่าว ส่วนราชการก็ต้องมีหนังสือแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ข้าราชการรายนั้นทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อันเป็นขั้นตอนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 หากส่วนราชการมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว ส่วนราชการก็มีอำนาจออกหนังสือเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านตามลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองที่จะดำเนินการ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งเดิม โดยการออกหนังสือที่มีข้อความหรือเนื้อหาที่เป็นการปรับแก้หรือเป็นการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งเดิม พร้อมกับการเรียกคืน เงินค่าเช่าบ้านมาพร้อมหนังสือฉบับเดียวกัน โดยแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ภายใน 15 วัน ทั้งนี้ เพื่อให้หนังสือเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าว มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง



เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว ส่วนราชการก็ชอบที่จะนำมาตรการบังคับตามมาตรา 57 มาใช้บังคับได้ และเนื่องจากการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการถือได้ว่าเป็น “คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์เป็นเงิน” ส่วนราชการจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้

มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่า

“การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่ง จะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลง จะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความ ซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติ ว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครอง ได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตกับประโยชน์สาธารณะว่า จะคุ้มครองประโยชน์ฝ่ายใดมากกว่ากัน หากเห็นว่า จะคุ้มครองประโยชน์ของข้าราชการตามความเชื่อโดยสุจริต ก็ไม่ต้องเพิกถอนย้อนหลังและเรียกคืนเงินดังกล่าว แต่หากเห็นว่า จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ก็ให้เพิกถอนย้อนหลังและให้ข้าราชการที่ได้รับเงินไปนั้นคืนเงินตามมาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้

2 เมื่อหนังสือเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครองจะทำให้เกิดข้อดี ดังนี้

2.1 เกิดสิทธิของคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในการโต้แย้ง



2.2 หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในหนังสือเรียกเงินคืนให้คู่กรณีทราบก่อนเสมอ

2.3 ให้สิทธิคู่กรณีในการอุทธรณ์ก่อนนำคดีไปสู่กระบวนการพิจารณาของศาล

2.4 ให้สิทธิผู้ออกหนังสือเรียกเงินคืนได้พิจารณาทบทวนคำสั่งของตนอีกครั้งว่า ถูกต้องหรือไม่

3. พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ยังไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้มีการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปก่อนแล้ว ในกรณีที่ข้าราชการไม่มีสิทธิขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านหรือได้รับค่าเช่าบ้านเกินส่วนที่ตนมีสิทธิที่จะได้รับ จึงควรเพิ่มในบทบัญญัติมาตรา 7/2 ความว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินค่าเช่าบ้านไปแล้ว หากภายหลังหน่วยงานต้นสังกัดตรวจสอบพบว่าตนเองไม่มีสิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้าน หรือมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านแต่เพียงบางส่วน หน่วยงานของรัฐจะมีหนังสือเรียกคืนทุกกรณี หากท่านได้รับหนังสือเรียกคืนแล้วไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ท่านสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ ภายใน 30 วันนับแต่ได้รับทราบคำสั่ง”

เอกสารอ้างอิง

ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). *กฎหมายปกครองของประเทศยุโรป*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*. เล่ม 116/ตอนที่ 94 ก/หน้า 1 (10 ตุลาคม 2542).

ราชกิจจานุเบกษา. (2562). *พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. เล่ม 113/ตอนที่ 60 ก/หน้า 1 (14 พฤศจิกายน 2539).

ราชกิจจานุเบกษา. (2468). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468*. เล่ม 42/หน้า 1/ (11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468).

ราชกิจจานุเบกษา. (2556). *พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547*. เล่ม 121/ตอนพิเศษ 81 ก/หน้า 29 (27 ธันวาคม 2547).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2553). *เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 15 เรื่อง การกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง.