

ปัญหาทางกฎหมายในการเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐ Legal Problem in Money Recovery by Public Entity

โชคชัย เนตรงามสว่าง *

Chokchai Netngamsawang

เพียรศักดิ์ สมบัติทอง **

Piennsak Sombattong

รับบทความเมื่อ 12 พฤษภาคม 2566

แก้ไขบทความเมื่อ 15 สิงหาคม 2566

ตอบรับบทความเมื่อ 15 กันยายน 2566

บทคัดย่อ

ปัญหาทางกฎหมายในการเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งเกิดขึ้นจากกรณีที่ว่าเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครอง โดยเกิดขึ้นในบริบทของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การตีความโดยศาลยุติธรรมเป็นการนำหลักการตีความเอาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 มาใช้ในการเรียกเงินคืน ในขณะที่ศาลปกครองและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนำหลักกฎหมายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ ซึ่งการตีความโดยใช้หลักกรรมสิทธิ์ตีความเอาทรัพย์สินมาใช้ในการเรียกเงินคืนเป็นการตีความที่มีข้อถกเถียงทางวิชาการว่าไม่เป็นไปตามหลักการที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีดังกล่าวยังคงถือปฏิบัติเช่นนี้ และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

*

น.บ. (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ร.บ. (สาขาการบริหารงานยุติธรรม) (มหาวิทยาลัยรามคำแหง), น.ม. (สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.บ.ท., สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 3 สำนักงานอัยการสูงสุด

LL.B. (Thammasat University), B.Pol.Sc. (Criminal Justice Administration) (Ramkhamhaeng University), LL.M. (Natural Resources and Environmental Law) (Thammasat University), Barrister at law, Executive Director's Office of Civil Litigation 3, Office of the Attorney General

**

น.บ. (มหาวิทยาลัยรามคำแหง), น.บ.ท., สำนักงานคณะกรรมการอัยการ, สำนักงานอัยการสูงสุด

LL.B. (Ramkhamhaeng University), Barrister at law, Department of Public Prosecutor Commission, Office of the Attorney General

ในการดำเนินคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องตั้งรูปเรื่องในการฟ้องคดีแบบติดตามเอาทรัพย์สิน โดยผู้เขียนเสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนของหน่วยงานของรัฐ โดยการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินที่เป็นเงินคืนนี้ให้ชัดเจนว่าสามารถทำได้แค่ไหน เพียงใด และเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติในการเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐให้ถูกต้อง นอกจากนั้น ปัญหาเรื่องอายุความอาจมีการแก้ไขให้ยาวขึ้นเป็น 3 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี และต้องพิจารณาถึงความสุจริตของผู้ได้รับเงินด้วย ส่วนกรณีดอกเบี้ยเรื่องลามิควรได้นั้น ควรกำหนดให้มีการเรียกดอกเบี้ยจากเงินดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน เพื่อไม่ให้ศาลยุติธรรมต้องใช้หลักการติดตามเอาทรัพย์สินมาใช้กับทรัพย์สินประเภทเงินตรา

คำสำคัญ : ลามิควรได้, การติดตามเอาทรัพย์สิน, การเรียกเงินคืน



Abstract

The legal problem concerning money recovery by public entity is a matter of interpretation. The act to recover money by public entity was determined not to be an administrative order. The problem arose when the authoritative bodies, namely, the Court of Justice, the Administrative Court, and the Administrative Procedure Committee interpreted and applied the approach to recover the money differently. In recovering the money, the Court of Justice interpreted the act as a recovery of property and applied the right to follow and recover in accordance to Section 1336 of the Civil and Commercial Code. Whereas, the Administrative Court and the Administrative Procedure Committee applied the principle of undue enrichment under the Civil and Commercial Code in accordance to the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996). The interpretation in which the exercise of ownership was applied received criticism for being academically incorrect. However, such approach continues to be practiced. Having to set up the proceeding as a follow and recovery of property case, the approach becomes practically problematic in cases proceeding between the public entity and its officials. The authors suggest that a legislative amendment should be put in place to draw a clear line regarding the extent to which money recovery could be done and correct the government agencies' practices. In addition, the period of prescription should be extended to 3 years and not exceed 10 years; also, the honesty of the recipient should be taken into consideration. Regarding the recovery of money in the case of undue enrichment, interest should be established in the law to deter the Court of Justice from applying the right to follow and recover to the recovery of money.

Keywords : Undue Enrichment, Tracking and retrieving the property, Money Recovery



1. บทนำ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการจำเป็นต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ โดยลักษณะการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วย่อมไม่อาจกระทำได้อันแตกต่างจากกฎหมายเอกชนที่ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามย่อมสามารถกระทำได้ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่จำนวนมากนอกเหนือจากปฏิบัติการทางปกครองแล้วก็คือ การออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีนิยามและวิธีปฏิบัติอันเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การออกคำสั่งทางปกครองแต่ละครั้งย่อมสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ออกคำสั่งและผู้รับคำสั่งอันส่งผลให้ผู้รับคำสั่งเสียประโยชน์หรือได้ประโยชน์ได้ และอาจมีผู้เกี่ยวข้องอื่นที่ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้อาจถูกเพิกถอนได้ ซึ่งต้องพิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือไม่ยิ่งไปกว่านั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินต้องพิจารณาว่าเงินที่ได้รับไปนั้นจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ได้รับเงินได้เงินไปโดยไม่มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย เช่น มีการยกยอกเงินของราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว (กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเงินโดยตรง)² เป็นต้น

ปัจจุบันการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเพื่อเรียกเงินคืนจะใช้วิธีการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินซึ่งเป็นเงินนั้นคืน โดยส่วนใหญ่ศาลยุติธรรมได้รับรองสิทธิในการติดตามเอาทรัพย์สินนี้มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และมีความเห็นไปในแนวทางที่ว่า หากเป็นเงินหลวงแล้วย่อมตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้ ซึ่งคำว่า “ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” มาจากสำนวนของไทยที่หมายความว่า ตกอยู่ในที่คับขันอย่างไรก็ไม่เป็นอันตราย เช่น คนติดน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้ เป็นต้น เป็นคำเปรียบเปรยหมายความว่า ตกอยู่ที่ใดก็ไม่สูญหาย เช่น ของหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้⁴ เป็นต้น ซึ่งมาจากการที่เงินหลวงหรือเงินของทางราชการเป็นเงินที่จะต้องมียกกฎหมาย ระเบียบ ควบคุมการรับ การใช้จ่าย การเก็บรักษา

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 133.

² กลุขณา เพียรกิจ, หลักกฎหมายที่น่าสนใจเกี่ยวกับการฟ้องเรียกทรัพย์สิน, [ออนไลน์], หน้า 1, เข้าถึงจาก <https://webportal.bangkok.go.th/upload/user/00000121/File2020/No.16.pdf> เมื่อ 1 พฤษภาคม 2566.

³ คณะนิติศาสตร์, ปัญหาการติดตามเงินคืนตามหลักกรรมสิทธิ์ ในงานวิชาการรำลึก TU Law Conference ปาฐกถาณนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ชุด ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2561, 2561, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://dictionary.orst.go.th/lookup_domain.php เมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

อย่างเคร่งครัด การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการเงินถือเป็นความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย รวมถึงอาจต้องรับผิดทางแพ่งอีกด้วย⁵ โดยแนวคิดเช่นนี้มีมาอย่างยาวนานในระบบราชการแล้ว⁶

อย่างไรก็ตาม โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการคืนทรัพย์สินในกรณีนี้ไว้ว่าให้นำทรัพย์สินในเรื่องลามิควร์ได้มาใช้โดยอนุโลม ยกเว้นจะเข้าเหตุตามที่กำหนดไว้จะต้องคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวนได้⁷ ซึ่งอาจทำให้เกิดความแตกต่างในการใช้การตีความกฎหมายทั้งในบริบทของศาลปกครองและศาลยุติธรรมได้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่หรือพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีให้กับหน่วยงานของรัฐอาจจะเลือกดำเนินการบนพื้นฐานของข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งบทความนี้จะศึกษาถึงลักษณะของการเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐ แนวทางการตีความเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนกรณีที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ปัญหาการเลือกดำเนินคดีโดยอาศัยฐานลามิควร์ได้กับการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สิน รวมถึงการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

2. ลักษณะของการเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐ

การเรียกเงินคืนของหน่วยงานของรัฐเป็นกรณีที่เกิดจากการที่รัฐได้จ่ายเงินให้กับผู้รับไปโดยที่ในที่สุดแล้วผู้รับนั้นไม่มีเหตุที่จะได้รับเงินนั้นได้ ซึ่งการเรียกเงินคืนอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การเรียกเงินคืนที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง และการเรียกเงินคืนที่ไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครอง

2.1 การเรียกเงินคืนที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง

การเรียกเงินคืนที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง โดยนัยนี้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกเงินคืนได้โดยตัวของคำสั่งนั่นเอง โดยต้องพิจารณาว่าการเรียกเงินคืนดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงินหรือไม่

ความหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นอาจแบ่งเป็นสองลักษณะ คือ 1. คำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าคำสั่งลักษณะใดบ้างที่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า ให้สิทธิประโยชน์ เป็นต้น และ 2. ความหมายโดยทั่วไปของคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดย “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้าง

⁵ สำนักงาน ป.ป.ท., เงินหลวง ตักน้ำไม่ไหล ตักไฟไม่ไหม้ ตกเข้ากระเป๋ใคร คนนั้นต้องรับโทษ, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://www.odd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_14.pdf เมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

⁶ สิริ สัตตบงกช. “ส.ค.ส. 2512 บทบัญญัติ 18 ประการ สำหรับข้าราชการไทย,” วารสารข้าราชการ ปีที่ 14 ฉบับที่ 1, 2512, หน้า 16.

⁷ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



นิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ โดยสรุปแล้ว คำสั่งทางปกครองจึงมีความหมายตามคำนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และคำสั่งทางปกครองที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 กำหนดไว้⁸

ส่วนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในลักษณะเดียวกับเงินหรือทรัพย์สินโดยตรง เช่น คำสั่งจ่ายเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือคำสั่งอนุมัติให้ได้รับทุนการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 524/2551⁹ ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว การบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ และในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การเรียกเงินคืนกรณีนี้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจึงใช้วิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ทันที โดยไม่ต้องดำเนินการในชั้นศาล และเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งดังกล่าวจึงย่อมอุทธรณ์ได้ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

การเรียกเงินคืนโดยอาศัยคำสั่งทางปกครองนี้มีกรณีให้เห็นได้ชัดเจน เช่น กรณีกรมสรรพากรมีหนังสือแจ้งคืนเงินภาษีอากรให้ผู้ขอคืนภาษีแล้ว แต่ภายหลังได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ปรากฏว่า ผู้ขอคืนภาษีไม่มีสิทธิได้คืนเงินภาษีหรือมีสิทธิได้คืนเงินน้อยกว่าที่ควรได้รับ กรมสรรพากรจะมีหนังสือแจ้งการยกเลิกหนังสือแจ้งคืนเงินภาษีอากร (แบบ ค.37) และมีหนังสือแจ้งการสั่งคืนเงินภาษีอากรผิดพลาด (แบบ ค.31) เพื่อให้ผู้ขอคืนภาษีนำเงินที่ได้รับคืนเกินส่งคืนกรมสรรพากร ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากรแจ้งยกเลิกหนังสือแจ้งคืนเงินภาษีอากร (แบบ ค.37) เป็นการเพิกถอนคำสั่งคืนเงินภาษีอากรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยผู้ทำคำสั่ง อันเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ

⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2549, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า 100.

⁹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 524/2551 เรื่อง การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณีการเพิกถอนประกาศแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁰ และในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการทำคำสั่งคืนเงินภาษีอากรเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นทำให้คืนเงินภาษีอากรเกินไป ผู้เสียภาษีอากรที่ขอคืนเงินภาษีอากรยังมีหน้าที่นำส่งเงินภาษีอากรเพื่อให้การชำระภาษีอากรถูกต้องครบถ้วนตามประมวลรัษฎากร การที่เจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากรแจ้งการสั่งคืนเงินภาษีอากรผิดพลาด (แบบ ค.31) เพื่อให้ผู้เสียภาษีอากรนำเงินภาษีอากรที่ได้รับไปส่งคืนกรมสรรพากรถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่นกัน คำสั่งทั้งสองกรณีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน¹¹

นอกจากนั้น ยังมีกรณีที่ส่วนราชการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และมีคำสั่งให้เรียกเงินคืน โดยเป็นการออกคำสั่งทางปกครองให้ใช้เงินตามมติคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งอาจเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ขอเบิกเงินโดยไม่ชอบอันเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินและใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้¹² และอาจมีเจ้าหน้าที่อื่นที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด เช่น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายเงิน¹³ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีความเห็นอีกแนวทางหนึ่งที่ว่า การขอเบิกเงินโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธินั้นไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่แต่เป็นการใช้สิทธิ จึงไม่ใช่การกระทำละเมิด ส่วนราชการจึงไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด¹⁴

2.2 การเรียกเงินคืนที่ไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครอง

การเรียกเงินคืนกรณีนี้อาจเป็นกรณีที่เกิดการกระทำความผิดทางอาญาหรือละเมิด และกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะได้เงินที่จ่ายไปโดยผิดพลาดคืน โดยสิทธิในการที่จะเรียกเงินคืนนั้นไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง

2.2.1 กรณีที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือการกระทำละเมิด

ในทางกฎหมายแล้ว ทุกการกระทำความผิดอาญาย่อมเป็นการกระทำละเมิดอยู่ในตัวเอง แต่เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดไว้ชัดเจนในกรณีที่มีการดำเนินคดีอาญา หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสียหายย่อมได้รับเงินคืนในฐานะทรัพย์สินหรือราคาที่เสียไปในการกระทำผิดอยู่แล้ว

¹⁰ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 696/2543 เรื่อง การเพิกถอนใบอนุญาตและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ

¹¹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 842/2556 เรื่อง การแจ้งยกเลิกหนังสือแจ้งคืนเงินภาษีอากร และการแจ้งสั่งคืนเงินภาษีอากรผิดพลาด

¹² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 29/2549

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552

¹⁴ ไชยรัตน์ แขวงโสภา, คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี, [ออนไลน์], หน้า 4, เข้าถึงจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/admincourt_journal/everyorganization/13.pdf เมื่อ 1 พฤษภาคม 2566.

โดยพนักงานอัยการมีหน้าที่เรียกทรัพย์สินนั้นคืนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43¹⁵ โดยขอรวมไปกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44¹⁶ ได้เลย ส่วนกรณีการเรียกดอกเบี้ยจากเงินนั้นจะเป็นการเรียกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1¹⁷ ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่กรณีนี้เป็นการกระทำละเมิด เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 29/2549 วินิจฉัยว่าการที่เจ้าหน้าที่ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอันเป็นเท็จ ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10¹⁸

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 43 คดีลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอกหรือรับของโจร ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญเสียไปเนื่องจากการกระทำผิดนั้น เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ก็ให้เรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย

¹⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 44 การเรียกทรัพย์สินหรือราคาคืนตามมาตรา 43 ก่อน พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับคดีอาญา หรือจะยื่นคำร้องในระหว่างที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้

คำพิพากษาในส่วนเรียกทรัพย์สินหรือราคาให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญา

¹⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 44/1 ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทน เพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกายชื่อเสียงหรือได้รับความเสียหาย ในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการทำความผิดของจำเลย ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้

การยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องก่อนเริ่มสืบพยาน ในกรณีที่ไม่มี การสืบพยาน ให้ยื่นคำร้องก่อนศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดี และให้ถือว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำฟ้องตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและผู้เสียหายอยู่ในฐานะโจทก์ในคดีส่วนแพ่งนั้น ทั้งนี้ คำร้องดังกล่าวต้องแสดงรายละเอียดตามสมควร เกี่ยวกับความเสียหายและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เรียกร้อง หากศาลเห็นว่าคำร้องนั้นยังขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ร้องแก้ไขคำร้องให้ชัดเจนก็ได้

คำร้องตามวรรคหนึ่งจะมีคำขอประการอื่นที่มีไขคำขอบังคับให้จำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการทำความผิดของจำเลยในคดีอาญาไม่ได้ และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับคำฟ้องในคดีอาญาที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ และในกรณีที่พนักงานอัยการได้ดำเนินการตามความในมาตรา 43 แล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่งเพื่อเรียกทรัพย์สินหรือราคาทรัพย์สินอีกไม่ได้

¹⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหากมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและเรียกให้ชำระเงินยอมเป็นคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม กรณีที่การกระทำละเมิดหรือการทำความผิดอาญานี้เกิดจากบุคคลภายนอกด้วย หน่วยงานของรัฐยอมไม่อาจตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและไม่อาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้ผู้นั้นชำระเงินได้ เพราะไม่ใช่เจ้าหน้าที่¹⁹ หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องร้องดำเนินคดีตามฐานความผิดที่เกิดขึ้นกับบุคคลนั้นต่อไป

2.2.2 กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกเงินคืนโดยไม่ใช้ฐานจากการทำความผิดอาญาโดยตรง และไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองที่ให้เรียกเงินคืน

การเรียกเงินคืนกรณีนี้ โดยสภาพแม้การเรียกเงินคืนจะไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองโดยตัวเอง แต่ก็เกิดจากคำสั่งทางปกครองอื่น เช่น กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งมีผลต่อเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับไป หรือยังไม่ได้รับ²⁰ หรือการเบิกเงินสิทธิประโยชน์ที่ภายหลังมีการตรวจพบว่าการเบิกจ่ายเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง²¹ กรณีนี้การที่รัฐให้เงินแก่บุคคลใดโดยเข้าใจว่าเขาสิทธิได้รับ แต่ภายหลังปรากฏว่าเป็นการรับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยหลักการแล้วต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธินั้นก่อน²² และเมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งแล้ว จึงจะมีการเรียกเงินดังกล่าวคืนจากผู้ที่ได้รับไป ซึ่งกรณีนี้มีปัญหาในการตีความกฎหมายว่าจะเรียกเงินคืนในฐานะลามิควรได้ หรือเรียกให้คืน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 18)

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

¹⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

²⁰ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 685/2451 เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดของข้าราชการพลเรือน กรณีศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีผลย้อนหลัง

²¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 33/2565

²² คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการออนไลน์ หัวข้อ “การเรียกคืนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ”, 2021, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-old-age-living-allowance-restitution/> เมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.

ทรัพย์สินโดยใช้หลักกรรมสิทธิ์ติดตามเอาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336²³ ซึ่งเป็นปัญหาในเรื่องของเขตอำนาจศาลและการตีความของศาลต่างเขตอำนาจที่แตกต่างกันอีกด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

2.3 เขตอำนาจศาล

การจะพิจารณาว่าคดีจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง พิจารณาปัญหาที่ได้แย้งเป็นสำคัญ หากเป็นการเรียกเงินคืนที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ขณะที่การเรียกเงินคืนที่ไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แม้คำสั่งที่เป็นมูลเหตุของการได้รับเงินนั้นจะมีต้นกำเนิดมาจากคำสั่งทางปกครองก็ตาม เนื่องจากการจ่ายเงินให้บุคคลที่มีสิทธิได้รับนั้นต้องอาศัยฐานแห่งสิทธิตามคำสั่งของหน่วยงานหรือจากข้อกฎหมายที่ให้สิทธิไว้ นอกจากนั้น ปัญหาที่เกี่ยวกับการเรียกเงินคืนที่ผูกพันตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

2.3.1 การพิจารณาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

สำหรับเขตอำนาจศาลนั้น กรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นที่มาแห่งสิทธิในอดีตศาลปกครองเคยพิจารณาว่า แม้การเรียกให้คืนเงินนั้นไม่ได้เป็นการออกคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ คำวินิจฉัยส่วนใหญ่จะวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีฟ้องเรียกคืนเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากการเข้าร่วมมาตรการพัฒนาและบริหารกำลังคน เนื่องจากกลับเข้ารับราชการใหม่²⁴ กรณีฟ้องเรียกเงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษค่าครองชีพที่ได้รับไปในระหว่างที่ละทิ้งหน้าที่ราชการ²⁵ หรือกรณีฟ้องเรียกเงินบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิเนื่องจากถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ²⁶ ทั้งนี้ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการเพิกถอนการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ผู้ที่ได้รับเงินนั้นไปในอันที่จะต้องคืนเงินดังกล่าว

²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1336 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

²⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 366/2556

²⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 473/2555

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 66/2554

ที่ได้รับไปในระหว่างนั้นตามมาตรา 51 ประกอบมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ²⁷

ปัจจุบัน ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายนี้ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 7/2558²⁸ วันพุธที่ 14 ตุลาคม 2558 ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้สิทธิรับเงินจากหน่วยงานทางปกครองเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด ในกรณีที่การออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โดยผู้ที่ได้รับผลของคำสั่งเพิกถอนนั้นย่อมสามารถอุทธรณ์และนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์และไม่นำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีก ด้วยเหตุนี้ การที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หากเป็นกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินกรณีนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิครวได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำความผิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิคืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองเห็นว่า คดีพิพาทประเภทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากเมื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แล้ว และไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งเรียกเงินคืน จึงต้องใช้วิธีการฟ้องคดีตามหลักการทั่วไปอย่างใดก็ตาม ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลนี้มีแนวคิดในทางวิชาการว่าควรให้ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจ

²⁷ ไชยรัตน์ แวงโสภณ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 14, หน้า 8.

²⁸ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ปี 2544-2560, สำนักงานศาลปกครอง, 2561, หน้า 316-322.



พิจารณาคดีหลักเป็นผู้วินิจฉัยส่วนของผลส่วนอื่น ๆ ของคดีด้วย เพื่อให้มีการพิจารณาโดยรอบด้านครบถ้วน และสิ้นกระแสความไปโดยศาลเดียวกัน²⁹

2.3.2 การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

แม้จะเป็นที่ยุติในปัจจุบันว่าการฟ้องคดีเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม คดีที่มีการฟ้องร้องกันอาจมีทั้งส่วนที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เช่น เรื่องการเพิกถอนคำสั่งอันเป็นที่มาของมูลเหตุแห่งคดีเป็นต้น หรือส่วนที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมกรณีเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงิน ซึ่งหากเกิดการขัดแย้งกันเมื่อพิจารณาเฉพาะการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินที่ไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองโดยตรงและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมแล้ว การปฏิบัติตามคำพิพากษาย่อมต้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม

โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยกรณีที่คำพิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดขัดกันในเรื่องการใช้สิทธิเรียกเงินคืน ซึ่งศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยตรงกันในส่วนแรกว่า หากมีการเบิกค่าเช่าบ้านและได้รับการอนุมัติตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. 2545 โดยไม่มีสิทธิเบิก การเพิกถอนสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในส่วนต่อมาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าเช่าบ้านโดยสุจริตและได้ใช้เงินดังกล่าวไปจนหมดสิ้น จึงไม่ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปเต็มจำนวนตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 412 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งขัดแย้งกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่า การเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านมิใช่เป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้หรือได้มาโดยประการอื่นโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หากแต่เป็นเรื่องจำเลยขอรับสวัสดิการจากหน่วยงานของรัฐ แต่ได้รับเงินค่าเช่าบ้านมาโดยไม่ชอบ กรณีจึงไม่ใช่เรื่องลามิควรได้ แต่เป็นกรณีเจ้าของเงินส่งมอบโดยสำคัญผิด จึงมีสิทธิติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับประเด็นการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่อ้างว่ารับไปโดยไม่มีสิทธิเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลปกครองกลางกับศาลยุติธรรมมีความเห็นตรงกันแล้วว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม จึงได้โอนคดีมาพิจารณาพิพากษาที่ศาลยุติธรรม ทั้งศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาแล้วว่า คำสั่งในส่วนที่เรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่อาจมีการฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจวินิจฉัยว่า มีการได้รับเงินค่าเช่าบ้านโดยสุจริตและได้ใช้เงินดังกล่าวไปจนหมดสิ้น จึงไม่ต้องคืนเงิน

²⁹ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เจริญฤทธิ์ที่ 22

ค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปเต็มจำนวนตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบมาตรา 412 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีของศาลยุติธรรม ที่จะต้องวินิจฉัยเรื่องการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ ดังนั้น การที่ศาลฎีกาพิพากษา ให้คืนเงินค่าเช่าบ้านเต็มจำนวน โดยอ้างอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 และไม่นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 51 วรรคสี่ มาใช้บังคับ จึงเป็นอำนาจของศาลในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจจะวินิจฉัยปรับบทกฎหมายใช้บังคับแก้ข้อเท็จจริงในคดี³⁰

3. แนวทางการตีความเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐ

แนวทางการตีความเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนกรณีที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองจากคำวินิจฉัย ของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น มีทั้งกรณีที่สามารถ เรียกคืนได้ กรณีเรียกคืนได้ฐานติดตามเอาทรัพย์สิน และกรณีไม่อาจเรียกคืนได้ ซึ่งแตกต่างกัน ในแต่ละประเภทคดีและการตีความ

3.1 กรณีเรียกคืนได้ฐานลามิควรได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเกี่ยวกับการเพิกถอน คำสั่งทางปกครองเอาไว้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนได้ และถ้าเป็นกรณีคำสั่งที่เป็นการให้เงิน ก็จะต้องมีการคืนทรัพย์สินตามหลักลามิควรได้ การเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐถูกกำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์ หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะ เป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้อำนาจขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควร บอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย³¹ ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้ให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้³²

สำหรับกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ซึ่งความเชื่อโดยสุจริตนี้ จะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง

³⁰ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 45/2565

³¹ มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³² มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539



หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี นอกจากนั้น กฎหมายกำหนดให้ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีที่มีเหตุไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน³³ ซึ่งการตีความเรื่องการคืนทรัพย์สินอันเป็นผลมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและศาลปกครองมีแนวทางการวินิจฉัยสอดคล้องกัน คือ การนำหลักลาภมิควรได้มาใช้โดยตลอดทั้งการวางหลักการและแนวคำวินิจฉัย โดยมีตัวอย่างทั้งในกรณีการตีความเรื่องการเรียกเงินคืนในการศึกษาหลักสูตรของศาลปกครอง ซึ่งภายหลังไม่สามารถขอเบิกเงินเพื่อใช้ในการเรียนดังกล่าวได้³⁴ และกรณีมีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำหน้าที่³⁵ หรือการที่ศาลปกครองตัดสินคดีโดยใช้หลักลาภมิควรได้³⁶ หรือวางหลักการว่าควรใช้หลักลาภมิควรได้³⁷ อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เขตอำนาจศาลในการเรียกเงินคืนเช่นนี้ ในปัจจุบันเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งแม้บางครั้งศาลยุติธรรมใช้หลักเรื่องลาภมิควรได้มาวินิจฉัยคดี³⁸ แต่ในหลายกรณีศาลยุติธรรมจะตีความโดยใช้หลักเรื่องการติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 มาใช้ ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

³³ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³⁴ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 506/2560 เรื่อง ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการ

³⁵ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. 33/2565

³⁷ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30

³⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10850/2559

3.2 กรณีเรียกคืนได้ฐานติดตามเอาทรัพย์สิน

เป็นการตีความโดยศาลยุติธรรมซึ่งไม่พบในการตีความของศาลปกครองหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวกับการขอให้คืนเงินเช่นนี้³⁹ ซึ่งศาลยุติธรรมตีความการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินนี้โดยวินิจฉัยเชื่อมโยงกับการพิจารณาในทางละเมิดหรือในทางอาญาด้วย โดยศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่า อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448⁴⁰ ใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดเท่านั้น ถ้าเป็นเรื่องเจ้าของทรัพย์สินฟ้องเรียกเอาทรัพย์สินที่ผู้ทำละเมิดยึดถือครอบครองของเขาไว้ฐานละเมิด โจทก์ย่อมมีสิทธิติดตามเอาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 จึงใช้อายุความตามประมวลกฎหมายดังกล่าว ไม่อาจนำมาตรา 448 มาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ โดยโจทก์ย่อมมีสิทธิฟ้องจำเลยได้ตามประมวลกฎหมายเดียวกัน มาตรา 1336 ประกอบมาตรา 1382 และมาตรา 1383⁴¹ อย่างไรก็ตาม บางกรณีศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่ากรณีฟ้องติดตามเอาทรัพย์สินเช่นนี้มีอายุความ 10 ปี⁴² เช่น การไฟฟ้านครหลวงเป็นโจทก์ ฟ้องเรียกเงินที่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานยกออกไปคืนจากจำเลยเป็นการใช้สิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 มิใช่ฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยอาศัยมูลละเมิด จึงไม่อยู่ในบังคับอายุความตามมาตรา 448 แต่มีอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/30⁴³ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี การฟ้องเพื่อเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐ ศาลยุติธรรมไม่ได้วินิจฉัยเรื่องในทางละเมิด และไม่ได้คำนึงว่าเป็นการได้เงินมาโดยชอบหรือไม่ แต่วินิจฉัยว่าสามารถใช้สิทธิติดตามทรัพย์สินคืนได้โดยไม่มีอายุความ เช่น การจ่ายเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หน่วยงานราชการจะต้องเบิกจ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบ หากมีการจ่ายเงินไปก็ย่อมมีสิทธิติดตามเอาเงิน

³⁹ ศาลปกครองมีการใช้หลักเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ย่อมมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้โดยชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้มาพิจารณา แต่เป็นเรื่องที่ไม่ใช่การเรียกเงินที่ได้เบิกจ่ายไปโดยไม่มีสิทธิได้รับคืน โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 170/2562

⁴⁰ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

⁴¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 466/2508

⁴² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 999/2525

⁴³ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา 193/30 อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี



งบประมาณแผ่นดินคืนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 หรือลูกจ้างผู้ได้รับเงินเกินสิทธิจะต่อสู้ว่าได้รับเงินในฐานะลามิควรได้ตามมาตรา 406 ไม่ได้⁴⁴ เป็นต้น หรือกรณีที่ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าการที่เบิกเงินไปโดยไม่มีสิทธิเบิกได้เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ได้มีเหตุผลอื่นประกอบ เช่น โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยคืนหรือใช้เงินค่าเช่าบ้านที่จำเลยเบิกไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินฟ้องเรียกทรัพย์สินที่จำเลยได้เบิกไปโดยมิชอบ ซึ่งโจทก์ในฐานะเจ้าของเงินที่ส่งมอบให้จำเลยโดยสำคัญผิด โจทก์เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิติดตามเอาเงินของโจทก์คืนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ กรณีมิใช่ฟ้องเรียกให้คืนทรัพย์สินตามลักษณะลามิควรได้ตามมาตรา 406⁴⁵ จึงนำอายุความตามมาตรา 419⁴⁶ มาใช้บังคับไม่ได้⁴⁷ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากหลักการที่เมื่อคดีมาสู่ศาลยุติธรรม ศาลมีแนวคิดว่าเป็นการฟ้องร้องเพื่อบังคับให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการ อันแตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีแนวคิดในการฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งไม่ได้ฟ้องให้บังคับชำระหนี้ ดังนั้น เมื่อการฟ้องติดตามเอาทรัพย์สินคืนมิใช่เป็นการฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งในมุมมองของศาลยุติธรรมจึงเห็นว่าไม่ใช่กรณีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงอาจ

⁴⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1259/2564 โจทก์เป็นหน่วยงานราชการ ได้จัดระบบลูกจ้างใหม่ตามแนวทางของกระทรวงการคลัง แต่ดำเนินการไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้มีการจ่ายค่าจ้างและเลื่อนขั้นค่าจ้างให้แก่จำเลยไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยจ่ายเงินสูงกว่าความถูกต้อง เกินความจริงที่จำเลยมีสิทธิได้รับ รวม 97,035 บาท การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินนั้น ต้องเบิกจ่ายตามที่หน่วยงานของงบประมาณแผ่นดินมาใช้ประจำปี เมื่อจำเลยเป็นพนักงานของราชการที่ได้รับเงินงบประมาณเป็นเงินเดือน รวมทั้งเงินตอบแทนหรือเงินรางวัลดังกล่าวก็เป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น การเบิกจ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินย่อมเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกฎหมายอย่างถูกต้องตามสิทธิที่จะได้รับ จำเลยจะยกข้ออ้างว่าโจทก์จ่ายเงินให้จำเลยไปเกินสิทธิที่จำเลยจะได้รับทำให้เงินนั้นเป็นลามิควรได้ของจำเลยไปนั้น จึงเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ชอบ ไม่เป็นไปตามกฎหมาย โจทก์ย่อมใช้สิทธิติดตามเอาเงินงบประมาณแผ่นดินที่นำไปจ่ายให้จำเลยเกินสิทธิที่จะได้รับได้ และเป็นการใช้สิทธิติดตามเอาคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีอายุความ การที่จำเลยต่อสู้ว่า จำเลยได้รับเงินเกินสิทธิในฐานะลามิควรได้ ซึ่งมีอายุความ 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 จึงฟังไม่ขึ้น

⁴⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 406 บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้รว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

⁴⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 419 ในเรื่องลามิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

⁴⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2040/2551 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1163/2563

มีการฟ้องเพื่อบังคับติดตามเอาทรัพย์สินคืนได้⁴⁸ จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมนำหลักการฟ้องติดตามเอาทรัพย์สินมาวินิจฉัยคดีการติดตามเงินของหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นปกติ

3.3 กรณีไม่อาจเรียกคืนได้

นอกจากการตีความของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนที่เป็นปัญหาในทางกฎหมายว่าจะมีการเรียกเงินคืนได้ในฐานะใดแล้ว สิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินคดีอีกประการหนึ่ง คือ การที่เงินที่หน่วยงานของรัฐจ่ายไปอาจไม่สามารถเรียกคืนได้ ซึ่งในกรณีดังต่อไปนี้เป็นคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนที่ได้รับไปอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยว่า การได้รับเงินเดือน ทรัพย์สิน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานให้แก่ทางราชการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่และมีความรับผิดชอบตามตำแหน่งนั้น ๆ แม้ว่าการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังมีผลทางกฎหมายตราบเท่าที่ยังไม่มีการถูกเพิกถอน ดังนั้น การรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่มีสิทธิได้รับระหว่างนั้นจึงย่อมไม่ถูกกระทบกระเทือน ซึ่งหลักการนี้สามารถเทียบเคียงได้กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 62⁴⁹

นอกจากนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่อาจเทียบได้กับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดในลักษณะเดียวกับเงินหรือทรัพย์สินโดยตรง เช่น คำสั่งจ่ายเงินทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือคำสั่งอนุมัติให้ได้รับทุนการศึกษา เป็นต้น แต่คำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งมิได้เป็นคำสั่งในลักษณะที่เป็นการให้เงินหรือทรัพย์สินแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโดยตรง หากแต่เป็นคำสั่งที่ทำให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการได้รับเงินเดือน ทรัพย์สิน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเป็นสิทธิ

⁴⁸ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เจริญรฤที่ 22

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น)

มาตรา 62 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 57 มาตรา 58 หรือมาตรา 60 แล้ว หากภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้มีความประพฤติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา 52 แต่งตั้งผู้นั้นให้กลับไปดำรงตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกับตำแหน่งเดิมที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งโดยพลัน แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นตามวรรคหนึ่งให้รับเงินเดือนในขั้นที่พึงจะได้รับตามสถานภาพเดิม และให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีสถานภาพอย่างใดในการที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ตนมีคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น

ตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานให้แก่ทางราชการ ซึ่งการเรียกคืนจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงินให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้โดยเฉพาะให้หน่วยงานของรัฐเรียกเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนคืนได้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจเรียกให้ข้าราชการคืนเงินเดือนและผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับไปแล้วได้⁵⁰ เช่นเดียวกับกรณีสัญญาจ้างเพื่อทำงานในหน่วยงานราชการ แม้จะปรากฏว่ามีการกระทำผิด เช่น การปลอมแปลงวุฒิการศึกษา แต่การได้รับเงินเดือนเป็นสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงาน ซึ่งการเรียกคืนเงินเดือนดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อกรณีนี้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้เรียกคืนได้ เงินเดือนที่ได้รับไปจากการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้รับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย และไม่อาจเรียกให้คืนเงินเดือนดังกล่าวได้⁵¹

4. ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีโดยอาศัยฐานลามิควรได้กับการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สิน

การดำเนินคดีเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนนี้เกิดปัญหาหลายประการเกี่ยวกับการดำเนินคดี โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้วจะเห็นว่า คดีการเรียกเงินคืนที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม จึงเป็นอำนาจของศาลดังกล่าวที่จะวินิจฉัยปรับบทกฎหมายแก้ข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งศาลยุติธรรมมักจะนำหลักกฎหมายในเรื่องของการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินมาใช้บังคับ และส่งผลถึงการดำเนินคดีของหน่วยงานของรัฐและพนักงานอัยการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวจะต้องกล่าวไปถึงหลักการและทฤษฎีในทางกฎหมายระหว่างหลักลามิควรได้กับหลักการติดตามเอาทรัพย์สิน ตลอดจนกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐโดยอาศัยหลักการดังกล่าว

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับทฤษฎีทางกฎหมายระหว่างหนี้กับทรัพย์สิน

ความสัมพันธ์ทางหนี้เป็นความสัมพันธ์ทางหลักกฎหมายแฝงในเรื่องหนี้ ซึ่งเป็นเรื่องของความเป็นเจ้าหนี้ลูกหนี้กัน ในขณะที่ความสัมพันธ์ทางทรัพย์สินนั้นเป็นความสัมพันธ์ในหลักเรื่องของความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

ในปัจจุบันถือว่าสิทธิเป็นเรื่องของกฎหมายสารบัญญัติ ส่วนการฟ้องคดีเป็นเรื่องของกฎหมายวิธีสบัญญัติ แต่ในสมัยโรมัน สิทธิและการฟ้องคดีเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาไปด้วยกัน โดยการฟ้องคดีอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การฟ้องคดีเกี่ยวกับบุคคล (personal actions) และการฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน (real actions) การฟ้องคดีเกี่ยวกับบุคคลเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “หนี้” หรือที่เรียกในปัจจุบันว่าบุคคลสิทธิ

⁵⁰ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20

⁵¹ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 97/2558 เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนที่ได้รับไปในระหว่างการบรรจุและแต่งตั้งโดยใช้วุฒิการศึกษาปลอม, หน้า 2.

(personal right) หรือสิทธิสัมพัทธ์ (relative right) ส่วนการฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ปัจจุบันเรียกว่า ทรัพย์สิน (real right) หรือสิทธิเด็ดขาด (absolute right) โดยปรากฏอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน⁵² การฟ้องคดีเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ซึ่งถือเป็น real actions ในสมัยโรมัน มีอยู่ 3 ชนิด แต่ที่เกี่ยวข้องกับบทความนี้จะเป็นการฟ้องที่เรียกว่า actio vindicatio rei อันเป็นกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินซึ่งสูญเสียการครอบครองทรัพย์สินฟ้องให้จำเลยผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยไม่ชอบส่งคืนทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการฟ้องคดีโดยอาศัยสิทธิติดตามและเอาทรัพย์สินคืนจากผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ อันเป็นส่วนหนึ่งของกรรมสิทธิ์ ทำนองเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 และการฟ้องโดยอาศัยสิทธิตามมาตรา 1336 นี้จะต้องเป็นกรณีที่จำเลยครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่ขณะฟ้องคดี เพราะเป็นหลักที่ว่า ทรัพย์สินเป็นสิทธิเหนือตัวทรัพย์สิน⁵³ ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีโดยอาศัยบุคคลสิทธิหรือฟ้องคดีในเรื่องหนี้ซึ่งมุ่งที่ตัวจำเลยให้จำเลยกระทำการชำระหนี้⁵⁴ นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตถึงการใช้ถ้อยคำในมาตรา 1336 ที่บัญญัติว่าทรัพย์สินอันมีความหมายกว้างกว่าคำว่า ทรัพย์สิน และทำให้เข้าใจไปถึงสิทธิอื่น ๆ ด้วย และในอดีตยังมีบทบัญญัติเรื่องส่งกรรมสิทธิ์ซึ่งกล่าวถึงการชำระหนี้ที่อาจใช้ทรัพย์สินอื่นอันเป็นประเภทเดียวกันแทนกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของเงินตรา⁵⁵

การฟ้องบังคับตามทรัพย์สินหรือฟ้องเรียกทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจกรรมสิทธิ์นั้น ไม่มีอายุความ แต่การฟ้องเรียกร้องเกี่ยวกับหนี้จะมีเรื่องอายุความเข้ามาเกี่ยวข้อง แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/9⁵⁶ แล้ว จะเห็นได้ว่า ได้มีการกล่าวถึงอายุความของสิทธิเรียกร้องเอาไว้ ซึ่ง “สิทธิเรียกร้อง” เป็นสิทธิทางหนี้⁵⁷ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า claim เป็นสิทธิที่ผูกพันกันระหว่างคู่กรณีหรือเป็นบุคคลสิทธิ อันเป็นสิทธิควบคู่กับสิทธิทางทรัพย์สินหรือทรัพย์สิน ผู้ทรงสิทธิเรียกร้องจะบังคับใช้สิทธิของตนได้ก็โดยการร้องขอต่อศาลหรือการฟ้องคดี ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเวลาให้ฟ้องคดี กำหนดเวลานี้จึงเรียกว่า “อายุความ” กฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาให้สิทธิทางทรัพย์สินหรือการใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ไว้ จึงต้องถือว่าอายุความเป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องคดีในเรื่องหนี้โดยเฉพาะ ในขณะที่การฟ้องเรียกคืนทรัพย์สินตามมาตรา 1336 นั้น ไม่มีอายุความ กล่าวคือ

⁵² โสภณ รัตนกร, “การฟ้องเรียกทรัพย์สินมีอายุความหรือไม่,” ดุลพาฬ ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 มกราคม - มีนาคม, 2538, หน้า 16.

⁵³ เฟื่องอ้าง, หน้า 17.

⁵⁴ เฟื่องอ้าง, หน้า 18.

⁵⁵ ธีรลักษณ์ นิลศิริ, “ปัญหาทางกฎหมายของการใช้หลักกรรมสิทธิ์ติดตามเอาคืน : ศึกษากรณีคืนเงิน” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 100.

⁵⁶ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา 193/9 สิทธิเรียกร้องใด ๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สิทธิเรียกร้องนั้นเป็นอันขาดอายุความ

⁵⁷ โสภณ รัตนกร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52, หน้า 19.

1. การเรียกทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจกรรมสิทธิ์ ไม่มีเรื่องหนี้ปะปนเข้ามาด้วย ไม่มีอายุความ⁵⁸

2. การเรียกทรัพย์สินโดยอาศัยอำนาจกรรมสิทธิ์แต่มีหนี้ปนอยู่ด้วย เช่น โดยสัญญา หรือโดยละเมิด กรณีการเรียกคืนทรัพย์สิน หากโจทก์มีอำนาจเรียกคืนโดยอาศัยอำนาจกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1336 ส่วนนี้ไม่มีอายุความ แต่ในส่วนของการเสียหายจะมีอายุความตามกฎหมายนั้น⁵⁹

3. การเรียกทรัพย์สินโดยอาศัยมูลหนี้ ซึ่งอาจเกิดจากสัญญา ละเมิด ลามิควรได้ จัดการงานนอกสั่ง หรือจากบทบัญญัติพิเศษของกฎหมาย⁶⁰ กรณีดังกล่าวต้องพิจารณาอายุความตามมูลหนี้ ที่อาศัยเป็นฐานแห่งสิทธิ

4. การเรียกเงินคืน⁶¹

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการคิดดอกเบี้ย กรณีติดตามเอาทรัพย์สินตามมาตรา 1336 นั้น จะมีการคิดดอกเบี้ยนับแต่วันที่ได้รับทรัพย์สินนั้นไป (นับแต่วันที่คืนทรัพย์สิน) ส่วนในกรณีของลามิควรได้ ต้องพิจารณาเรื่องความสุจริตหรือไม่สุจริตด้วย หากเป็นผู้สุจริตให้คืนเงินเพียงเท่าที่เหลืออยู่ในเวลาที่ต้องคืน และหากเป็นผู้ทุจริตต้องคืนเงินเต็มจำนวนนับแต่เวลาที่เป็นผู้ทุจริต⁶²

กรณีหลักเรื่องกรรมสิทธิ์ เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น มีสิทธิติดตามเอาคืนทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ที่ไม่มียุติยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น อำนาจในการติดตามเอาคืนทรัพย์สินจากผู้ที่ไม่มียุติยึดถือและสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าของทรัพย์สิน ไม่ใช่อำนาจที่เกิดจากสิทธิเรียกร้องโดยทั่วไปจึงไม่อยู่ภายใต้กำหนดอายุความทั่วไป และถือว่าสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินในการติดตามเอาทรัพย์สิน หรือขัดขวางมิให้ผู้อื่นเข้าเกี่ยวข้องตามมาตรา 1336 ไม่มีกำหนดอายุความ เช่น การติดตามเอาเงินคืน กรณีนำที่ดินออกขายโดยไม่มียุติ⁶³ หรือสัญญาเช่าซื้อสิ้นสุดลง ผู้ให้เช่าซื้อใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินที่เช่าซื้อคืนจากผู้เช่าซื้อ โดยไม่มีกำหนดอายุความ⁶⁴ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การฟ้องเพื่อติดตามเอาทรัพย์สิน โดยปกติ

⁵⁸ เฟื่องอ้าง, หน้า 21.

⁵⁹ เฟื่องอ้าง, หน้า 22.

⁶⁰ เฟื่องอ้าง, หน้า 24.

⁶¹ เฟื่องอ้าง, หน้า 28.

⁶² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 415 บุคคลผู้ได้รับทรัพย์สินไว้โดยสุจริต ย่อมจะได้ดอกผลอันเกิดแต่ทรัพย์สินนั้น ตลอดเวลาที่ยังคงสุจริตอยู่

ถ้าผู้ที่ได้รับไว้จะต้องคืนทรัพย์สินนั้นเมื่อใด ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะทุจริตจำเดิมแต่เวลาที่เรียกคืนนั้น

⁶³ คำพิพากษาฎีกาที่ 7310/2560

⁶⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 812/2543 และคำพิพากษาฎีกาที่ 4872/2543

จะใช้กับทรัพย์สินเฉพาะสิ่งและบังคับเอาได้จากผู้ที่ยังครอบครองทรัพย์สินอยู่นั้น แต่จะเรียกเอาจากบุคคลอื่น เช่น ผู้ค้ำประกัน ไม่ได้⁶⁵

นอกจากนั้น ยังอาจเกี่ยวข้องกับความผิดอาญา เช่น การที่โจทก์ฟ้องเรียกเอาเงินคืนจากจำเลยเนื่องจาก ม. ปลอมลายมือชื่อถอนเงินจากบัญชีลูกค้าของโจทก์แล้วฝากเข้าบัญชีของจำเลย จึงเป็นการฟ้องเพื่อติดตามเอาทรัพย์สินของโจทก์คืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีอายุความ มิใช่เป็นการฟ้องเอาค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ฟ้องโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ⁶⁶ หรือจำเลยเอาทรัพย์สินของโจทก์ไปโดยไม่ชอบ เมื่อจำเลยไม่อาจคืนทรัพย์สินนั้นให้แก่โจทก์ได้ จำเลยก็ต้องใช้ราคาแทน การฟ้องเรียกราคาทรัพย์สินนั้นก็เป็นการใช้สิทธิติดตามเอาคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 เช่นกัน ไม่ใช้การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากมูลละเมิด ไม่มีอายุความ⁶⁷ การเรียกเงินคืนอันเกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาให้ผู้เสียหายนี้ โดยทั่วไปแล้วไม่มีอายุความ⁶⁸ อย่างไรก็ตาม บางกรณีอาจมีกรณีที่การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดทางอาญา แต่อาจเป็นการกระทำละเมิดได้ ซึ่งอายุความในการฟ้องฐานละเมิดนั้นมีทั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น ในประเด็นอายุความ การใช้สิทธิฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายและเนื้อหาแต่ละเรื่อง เช่น เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การฟ้องฐานลามิควรได้จะมีอายุความ 1 ปี หรือ 10 ปี ตามมาตรา 419 หรือการฟ้องฐานละเมิดมีอายุความ 1 ปี หรือ 10 ปี หรือตามอายุความทางอาญาตามมาตรา 448 นอกจากนี้ บางกรณีศาลได้พิพากษาโดยใช้กำหนดอายุความ 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30⁶⁹ สำหรับการใช้สิทธิติดตามเงิน⁷⁰ ส่วนอายุความพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามมาตรา 10 นั้น มีกำหนด 2 ปี ในขณะที่การฟ้องฐานติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีอายุความ⁷¹

⁶⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 1110/2555 และคำพิพากษาฎีกาที่ 5739/2541

⁶⁶ คำพิพากษาฎีกาที่ 8875/2553

⁶⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 6941/2560 โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันขูดเอาหน้าดินของโจทก์ ซึ่งมีสภาพเป็นดินลูกรังไปเพื่อใช้ในการถมก่อสร้างคันกันน้ำ และมีคำขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันคืนดิน หากคืนไม่ได้ให้ชดเชยราคา อันเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในตัวทรัพย์สินที่จะเรียกร้องจากผู้เอาทรัพย์สินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 มิใช่ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดซึ่งมีอายุความ 1 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ฟ้องโจทก์ไม่ขาดอายุความ

⁶⁸ Is There a Statute of Limitations for Restitution?, [online], retrieved from <https://www.hg.org/legal-articles/is-there-a-statute-of-limitations-for-restitution-36448> accessed 1 May 2023.

⁶⁹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 43

⁷⁰ คำพิพากษาฎีกาที่ 5319/2539

⁷¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 3219/2525



ในเรื่องนี้เมื่อพิจารณาในมุมมองของต่างประเทศ กฎหมายเยอรมันระบุว่ากรรมสิทธิ์มีเหนือทรัพย์สินมีรูปร่าง⁷² ในกรณีเงินตราจึงมีกรรมสิทธิ์ได้เฉพาะเหนือธนบัตรและเหรียญกษาปณ์เท่านั้น การใช้สิทธิติดตามเอาคืนทรัพย์สินจึงเป็นการทำได้โดยการอ้างสิทธิเหนือทรัพย์สินที่แน่นอน⁷³ ส่วนในกฎหมายฝรั่งเศส⁷⁴ แม้ในทางวิชาการยังมีข้อถกเถียงถึงกรรมสิทธิ์ในวัตถุที่มีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่างอยู่ แต่โดยทั่วไปแล้ว นักกฎหมายทั้งในเยอรมันและฝรั่งเศสจะไม่ใช้หลักกรรมสิทธิ์ในการติดตามเอาคืนเงินตรา⁷⁵ ซึ่งในกฎหมายเยอรมันนั้น การอ้างหลักกรรมสิทธิ์ในการเรียกคืนเงินตราเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีเท่านั้น เนื่องจากเมื่อมีการแสดงเจตนาโอนกรรมสิทธิ์และส่งมอบเงินตราให้แก่กันแล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมโอนไปเสมอ⁷⁶ อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายเยอรมันนั้นมีการกำหนดอายุความสำหรับการฟ้องร้องเรื่องลามิควร์ได้กำหนดไว้ที่ 3 ปี⁷⁷ แต่ไม่เกิน 10 ปี⁷⁸ ในขณะที่คำอธิบายในทางดำราของฝรั่งเศสนั้น การส่งมอบเงินตรานั้นส่งผลให้เงินตราสูญเสียลักษณะเฉพาะที่จะทำให้จำแนกออกจากกันได้ ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในเงินตราจึงโอนไปพร้อมกับการส่งมอบด้วยเสมอ ส่วนในกฎหมายอังกฤษ การโอนกรรมสิทธิ์ในเงินตราตามสัญญาซื้อขายนั้นโอนไปโดยอาศัยเจตนาในการโอนกรรมสิทธิ์และส่งมอบ⁷⁹ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการทางกฎหมายในต่างประเทศแล้วจะเห็นว่าไม่ได้มีการนำหลักกรรมสิทธิ์ติดตามเอาทรัพย์สินคืนมาใช้กับเงินตราดังเช่นในกฎหมายไทย

4.2 การเลือกดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ

การที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นโจทก์ฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับเงินไปนั้นอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณีด้วยกัน เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบ

⁷² German Civil Code Section 903 (BGB) Powers of the owner: The owner of a thing may, to the extent that a statute or third-party rights does not conflict with this, deal with the thing at their discretion and exclude others from exercising any influence whatsoever. In exercising their powers, the owner of an animal is to take into account the special provisions for the protection of animals.

⁷³ German Civil Code Section 985 (BGB) Claim for restitution : The owner may require the possessor to return the thing.

⁷⁴ French Civil Code

Article 544 Ownership is the right to enjoy and dispose of things in the most absolute manner, provide they are not used in a way prohibited by statutes or regulations.

⁷⁵ ัญลักษณ์ นิลศิริ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 55, หน้า ๖.

⁷⁶ เฟิงอ้าง, หน้า 142.

⁷⁷ German Civil Code Section 195 (BGB) Standard limitation period : The standard limitation period is three years.

⁷⁸ คณะนิติศาสตร์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3

⁷⁹ ัญลักษณ์ นิลศิริ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 55, หน้า 119.

และออกคำสั่งเรียกให้ใช้เงิน แต่กรณีนี้จะต้องเป็นการกระทำต่อบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเงินไปเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลภายนอก หากมีการออกคำสั่งให้ใช้เงิน กรณีนี้ย่อมเป็นการดำเนินการโดยอาศัยคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ และใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ หรือหากเป็นคดีปกครองก็สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่หากเป็นกรณีฟ้องเรียกเงินคืนที่ไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครอง ปัจจุบันอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ทั้งทรัพย์สินและบุคคลสิทธิ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการตั้งรูปคดีหรือสภาพแห่งข้อหาในคำฟ้องของโจทก์ว่า ต้องการนำเรื่องใดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มายื่นฟ้องต่อศาล⁸⁰ โดยอาจจะเป็นเรื่องกรรมสิทธิ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งเป็นทรัพย์สิน หรือเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา 406 หรือเป็นละเมิดตามมาตรา 420⁸¹ ซึ่งเป็นบุคคลสิทธิก็ได้ ทำให้มีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยหากศาลรับฟังว่าเป็นเรื่องลาภมิควรได้แล้ว หากจำเลย (ผู้ได้รับเงิน) รับไว้โดยสุจริตและได้ใช้จ่ายเงินดังกล่าว เป็นค่าใช้จ่ายประจำวันหมดแล้วก็ไม่ต้องคืนให้โจทก์ แต่หากศาลรับฟังว่ามีใช้เรื่องลาภมิควรได้ แต่เป็น กรณีที่จำเลยได้รับเงินสิทธิไปเป็นผลจากนิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐกับจำเลย จึงมิใช่ นิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง และเงินที่โจทก์จ่ายให้แก่จำเลยก็มีใช้กรณีโจทก์กระทำเพื่อชำระหนี้ให้แก่จำเลย จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ติดตามเอาทรัพย์สินของตนคืนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิ ยึดถือไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 พิพากษาให้จำเลยชำระเงินคืนแก่โจทก์ พร้อมดอกเบี้ย ส่วนกรณีที่เป็นการติดตามเอาทรัพย์สินคืนในกรณีที่เกิดจากมูลละเมิดนั้น ผู้ที่ได้ทรัพย์สินไป ย่อมต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เจ้าของเช่นกัน⁸² อย่างไรก็ตาม กรณีที่ต้องคืนทั้งจำนวนตามหลักเรื่องลาภมิควรได้ กฎหมายไม่ได้กำหนดดอกเบี้ยในเงินที่ต้องคืนเอาไว้⁸³

กรณีความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการคำนวณเงินและจ่ายเงินนั้น หากการที่หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินดังกล่าวเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ กรณีนี้ จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

⁸⁰ คณะนิติศาสตร์, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3

⁸¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการนั้น

⁸² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5319/2539

⁸³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 412 ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืน เต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

พ.ศ. 2539 ซึ่งในส่วนของความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น เป็นไปตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว⁸⁴ และกรณีที่ต้องมีการรับผิดเพื่อความละเมิด โดยส่วนใหญ่แล้วการพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเท่ากับ จำนวนเงินที่หน่วยงานได้จ่ายออกไป

คดีเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนนี้ ไม่ว่าในลักษณะของคดีหรือการตีความของศาลแล้ว อาจพิจารณาเรื่องของอายุความได้อย่างหลากหลาย ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ การฟ้องคดีควรฟ้องภายในอายุความที่สั้นที่สุดไว้ก่อน เพราะไม่อาจทราบได้ว่าจำเลยจะยกอายุความเรื่องใด มาต่อสู้ และศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นจะปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายใด หากปรับเข้ากับ ข้อกฎหมายที่มีอายุความสั้นที่สุด การฟ้องคดีก็จะมีประเด็นขาดอายุความ แต่หากมีประเด็นคดีขาดอายุความ ในการฟ้องคดีและศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องด้วยเหตุดังกล่าว จะต้องมีการดำเนินการเพื่อหาตัวผู้รับผิด ที่ทำให้คดีขาดอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อไป ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นประเด็นในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ซึ่งบางครั้งแม้ไม่อาจส่งเรื่องมาให้พนักงานอัยการ โดยอาศัยอายุความสั้นที่สุดได้ แต่ก็ยังสามารถใช้อายุความอื่นเพื่อดำเนินคดีได้ก่อน ซึ่งหากท้ายที่สุด คดีถูกยกฟ้องด้วยเหตุแห่งอายุความจึงค่อยมาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อไป แต่หากศาลตัดสินให้มีการชดเชยเงินแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะมี ความรับผิดจากความบกพร่องเรื่องอายุความดังกล่าว

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับเงินไปได้มากน้อยเพียงใด ย่อมมีผลต่อ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้จ่ายเงินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ทำคดี ในกรณีที่ได้ความว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด โดยหากเรียกคืนไม่ได้เจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนหรือบางส่วน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะติดตามเงินคืน ได้ทั้งหมด อันเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องชดเชยเงินคืน แต่ความรับผิดทางวินัยและทางอาญายังคงต้อง พิจารณาไปตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น การจ่ายเงินของราชการจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และการส่งเรื่องฟ้องเรียกเงินคืนควรดำเนินการก่อนขาดอายุความที่สั้นที่สุด โดยหน่วยงานของรัฐต้องเร่งรัด

⁸⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิด ของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรง แห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่มีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้อย่างบังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ให้เจ้าหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนและรีบส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการก่อนครบกำหนดอายุความ ไม่น้อยกว่าสามเดือน เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น⁸⁵

4.3 การเลือกดำเนินการโดยพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีเกี่ยวกับการเรียกเงินคืนนี้ หากเป็นกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งพนักงานอัยการจะไม่ได้เข้าไปดำเนินการให้ดังเช่นการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินอาจร้องขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการสืบหาทรัพย์สินแทนได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 63/11⁸⁶ ส่วนกรณีการเรียกเงินคืนจากการกระทำความผิดทางอาญาก็เป็นการเรียกเงินคืนในการดำเนินคดีทางอาญา

สำหรับกรณีที่ไม่ใช่การกระทำความผิดทางอาญาและไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง ปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักว่า การดำเนินการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลซึ่งวินิจฉัยว่าศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจเหนือคดีย่อมสามารถปรับใช้กฎหมายได้⁸⁷ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโดยข้อกฎหมายแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการที่ดำเนินคดีแพ่งเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีไปยังศาลยุติธรรม ซึ่งหลักการดำเนินคดีนั้น พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีเพื่อรักษามลประโยชน์ของรัฐ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อกำหนด ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการอัยการและสำนักงานอัยการสูงสุด⁸⁸ โดยให้พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณาในประเด็นแห่งคดีที่สำคัญ เช่น เขตอำนาจ อายุความ ความประสงค์ของตัวความ ข้ออ้างข้อเถียง พยานหลักฐาน ประเด็นปัญหาข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย และอื่น ๆ ที่จำเป็นในการวินิจฉัยสั่งคดี⁸⁹

ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่า ผู้รับเงินไปจะต้องคืนเงินหรือไม่นั้นย่อมมีความสัมพันธ์กับฐานความผิดหรือสภาพแห่งข้อหาที่บรรยายไว้ในคำฟ้อง และการพิจารณาพิพากษาของศาลว่าจะรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อปรับเข้ากับบทกฎหมายใด โดยการดำเนินการของพนักงานอัยการในการเรียกเงินคืน

⁸⁵ ข้อ 21 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

⁸⁶ ข้อ 7 และข้อ 39 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี พ.ศ. 2563

⁸⁷ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30

⁸⁸ ข้อ 8 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2560

⁸⁹ ข้อ 17 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2560



ที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมเช่นนี้ พนักงานอัยการจะว่าต่างให้กับหน่วยงานของรัฐที่ส่งเรื่องเข้ามาในฐานะ หน่วยงานให้กับหน่วยงานของรัฐ โดยพนักงานอัยการสามารถพิจารณาดำเนินคดีตามที่กฎหมาย ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีที่ขาดอายุความแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐยังยืนยันให้พนักงานอัยการ ดำเนินคดีให้ ทั้งที่เห็นได้ล่วงหน้าว่า หากดำเนินคดีต่อไปก็แค่จะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กล่าวคือ เสียค่าใช้จ่าย เสียเวลา เสียกำลังคนในการปฏิบัติงานโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้งการดำเนินคดีของรัฐ ไม่ควรดำเนินการในลักษณะที่เอาผิดเอาเปรียบเอกชนด้วยการคาดหวังว่า เอกชนอาจไม่ยกอายุความ ขึ้นต่อสู้คดีเพราะความไม่รู้กฎหมายหรือความหลงลืม หรืออาจขาดนัดยื่นคำให้การ หรือขาดนัดพิจารณา เพราะมีผลให้การอำนวยความสะดวกของรัฐขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ควรนำคดี ที่ขาดอายุความแล้วส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป⁹⁰ ซึ่งปัญหาอายุความนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับ หลักการเรื่องลามาภิไธยและการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินโดยตรง เนื่องจากการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สิน ไม่ได้กำหนดอายุความเอาไว้ ในขณะที่หลักลามาภิไธยได้มีอายุความในการดำเนินคดีเพียง 1 ปี นับแต่ หน่วยงานได้รู้เหตุแห่งการเรียกเงินคืนเท่านั้น ซึ่งกรณีเช่นนี้ถ้าหน่วยงานพิจารณาแล้วส่งเรื่องมาในฐานะติดตาม เอาทรัพย์สินย่อมไม่ถือเป็นการส่งเรื่องที่ขาดอายุความมาให้พนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนั้นหน่วยงานของรัฐอยู่ในฐานะ เสียเปรียบหรือการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่คุ้มค่า ให้แจ้งฐานะคดีและความเห็นควรยุติเรื่อง ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา หากหน่วยงานของรัฐเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการ ให้การดำเนินคดีเรื่องนั้นเป็นอันยุติ⁹¹ อย่างไรก็ตาม กรณีการเรียกเงินคืนที่คำพิพากษาของศาลมีความเห็น ที่แตกต่างกันออกไป การที่พนักงานอัยการจะพิจารณาปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายว่าคดีใดขาดอายุความ หรือไม่ เป็นประโยชน์หรือไม่ ยังคงเป็นเรื่องที่ยากจะกำหนดให้ชัดเจน ซึ่งทำให้พนักงานอัยการอาจต้อง รับดำเนินคดีให้กับหน่วยงานของรัฐที่ตั้งเรื่องมาโดยใช้หลักติดตามเอาทรัพย์สินทั้งหมด หรือแม้กระทั่ง การที่พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนเองเลือกที่จะใช้สิทธิในการฟ้องติดตามเอาทรัพย์สินแทนลามาภิไธยได้ เนื่องจากเป็นประโยชน์กับหน่วยงานของรัฐมากกว่า โดยให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้วินิจฉัยปรับบทกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องการจัดรูปเรื่องฟ้องคดีแบบติดตามเอาทรัพย์สินนั่นเอง⁹²

⁹⁰ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 221 เรื่อง การปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง (แนวทางในการดำเนินคดีของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และแนวทางในการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีถูกฟ้องคดีในศาลปกครอง) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2561, หน้า 2.

⁹¹ ข้อ 22 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

⁹² แนวทางของสำนักงานอัยการสูงสุด เรื่องที่ 9/2566 ลงวันที่ 9 มกราคม 2566 การดำเนินคดีแพ่ง ในศาลยุติธรรม กรณีติดตามเอาเงินค่าเช่าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนซึ่งได้รับโอนคดีมาจากศาลปกครอง และคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ 1302/2563

5. บทสรุป

การเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแห่งคดี การเรียกเงินคืนโดยหน่วยงานของรัฐอาจเกิดขึ้นโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครอง หรืออาจเกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง หรือมีความเกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิในการได้รับเงินก็ได้ ซึ่งในปัจจุบันการเรียกเงินคืนที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองโดยตรง ในระบบกฎหมายไทยเป็นการฟ้องคดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม โดยมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าการฟ้องเรียกเงินคืนนี้เป็นส่วนที่แยกต่างหากจากคำสั่งทางปกครอง ในอดีตนั้นการวินิจฉัยคดีมีแนวทางที่หลากหลาย แต่ภายหลังจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และศาลปกครองก็ได้ดำเนินการตามแนวทางนี้ ดังนั้น การเรียกเงินคืนกรณีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม การปรับใช้กฎหมายในระบบกฎหมายยังมีความแตกต่างกันอยู่ โดยมีความเห็นที่ต่างกันอย่างระหว่างศาลปกครองและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมตัดสินคดีโดยใช้หลักติดตามเอาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งยอมให้มีการติดตามเอาทรัพย์สินซึ่งเป็นทรัพย์สินทั่วไปอย่างเงินตราได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นทรัพย์สินที่เฉพาะเจาะจง แต่ไม่ได้อาศัยหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการใช้สิทธิติดตามเอาเงินคืนในฐานะลามาควิรได้มาใช้วินิจฉัย ซึ่งแตกต่างจากการวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้พิจารณาว่ากรณีเช่นนี้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี

เมื่อพิจารณาทางทฤษฎีแล้ว สิทธิทางหนี้และสิทธิทางทรัพย์สินมีความแตกต่างกัน การปรับใช้ดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามหลักทฤษฎี และโดยลักษณะเฉพาะตัวของเงินตรา การติดตามเอาเงินตราคืนย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะการพิสูจน์เพื่อระบุตัวเงินที่โจทก์เป็นเจ้าของนั้นไม่อาจทำได้ นอกจากนี้ ปัญหาการใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินนี้ไม่ได้มีปัญหาเฉพาะแต่การเรียกเงินคืนของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการที่ศาลปรับใช้หลักกรรมสิทธิ์ในการเรียกคืนเงินตราในกรณีอื่น ๆ ด้วย ซึ่งการใช้สิทธิติดตามเอาคืนเงินตราตามแนวทางที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกานั้น อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า ศาลเลือกนำหลักกรรมสิทธิ์มาปรับใช้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เนื่องจากการฟ้องคดีโดยอ้างหลักกรรมสิทธิ์นั้นไม่มีอายุความและต้องมีการจ่ายดอกเบี้ยตั้งแต่วันเอาทรัพย์สินไป แม้ว่าการปรับใช้หลักกรรมสิทธิ์ในการติดตามเอาคืนเงินตราโดยไม่จำเป็นต้องคืนตัวเงินเดิมนั้นจะไม่สอดคล้องตามทฤษฎีกรรมสิทธิ์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายไทยปัจจุบันก็ตาม ซึ่งส่งผลต่อการฟ้องคดีโดยหน่วยงานของรัฐที่ต้องใช้วิธีการฟ้องติดตามเอาทรัพย์สิน เพราะกรณีดังกล่าวศาลยุติธรรมมีการวางหลักการในหลายคดีและพิจารณาว่าเป็นการติดตามเอาทรัพย์สิน ซึ่งหากไม่ได้ตั้งเรื่องเช่นนี้อาจเกิดความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ที่ทำตามมาได้

6. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า การใช้สิทธิติดตามเอาคืนทรัพย์สินตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ควรต้องตีความอย่างเคร่งครัดตามทฤษฎีให้ครอบคลุมเฉพาะทรัพย์สินที่ระบุเจาะจงได้ชัดเจน กล่าวคือ สามารถพิสูจน์ทราบความเป็นเจ้าของได้อย่างแน่ชัด ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่บัญญัติให้สามารถใช้หลักการสิทธิติดตามเอาคืนเงินตราในมูลค่าที่เท่ากันแทนเงินตราอันเดิมได้ การใช้สิทธิเรียกเอาเงินคืนจากบุคคลอื่นจึงควรเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายลักษณะหนี้มากกว่าการใช้หลักการสิทธิภายใต้กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน และเพื่อความชัดเจน ผู้เขียนจึงขอเสนอให้แก้ไขบทกฎหมายให้ชัดเจน โดยปรับถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 1336 ซึ่งใช้คำว่า “ทรัพย์สิน” มาใช้คำว่า “ทรัพย์สิน” แทน นอกจากนั้น การปรับใช้กฎหมายเบื้องต้นหากพิจารณาตามหลักการทางทฤษฎีแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการตีความในเรื่องลามิควรได้จะเป็นสิ่งที่ถูกต้องกับเรื่องยิ่งกว่า ซึ่งกรณีการใช้กฎหมายของศาลยุติธรรมควรนำหลักกฎหมายเรื่องลามิควรได้มาใช้ กรณีที่ใช้สิทธิติดตามเอาทรัพย์สินเพื่อความยุติธรรมในบางกรณี อาจเป็นการใช้ที่ผิดหลักการ การทำให้ชัดเจนนี้จะมีประโยชน์ในเรื่องของการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ และพนักงานอัยการ ซึ่งการฟ้องคดีหรือการตั้งเรื่องจะพิจารณาไปตามแนวทางของศาลและหลักการที่ถูกต้องประกอบกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐด้วย

ปัญหาเรื่องอายุความหรือดอกเบี้ยที่เป็นส่วนหนึ่งให้ศาลเลือกตีความโดยใช้หลักติดตามเอาทรัพย์สินนั้น อาจมีการแก้ไขประเด็นเรื่องอายุความให้ยาวขึ้นเหมือนในประเทศเยอรมนี เช่น กรณีการใช้สิทธิทางหนี้เรื่องลามิควรได้ กำหนดอายุความ 3 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี และต้องพิจารณาถึงความสุจริตของผู้ได้รับเงินด้วย และเรื่องลามิควรได้บางเรื่องที่มีความไม่เป็นธรรม อาจเสนอเป็นการแก้ไขกฎหมายส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือนำหลักการที่ต้องมาใช้อย่างบังคับ ซึ่งกรณีที่ต้องคืนทั้งจำนวน กฎหมายไม่ได้กำหนดดอกเบี้ยจากเงินที่ต้องคืนเอาไว้ ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้มีการเรียกดอกเบี้ยจากเงินดังกล่าวได้ด้วย ทั้งในกรณีที่รู้ถึงเหตุลามิควรได้และการตกเป็นลูกหนี้ผิดนัด⁹³

นอกจากนั้น ในส่วนของการพิจารณาคดีเรียกเงินคืน โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่มาแห่งสิทธิในการได้รับเงินเช่นนี้ ควรกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาข้อเท็จจริงในส่วนอื่น ๆ อยู่แล้ว โดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด การกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลเดียวกันเช่นนี้ก็ย่อมไม่เกิดปัญหาในการตีความของศาลที่แตกต่างกันดังเช่นปัญหาในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลด้วย

⁹³ จุณวิทย์ ชลิตาพงศ์, “การคิดดอกเบี้ยในการคืนเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 51 ฉบับที่ 4, 2565, หน้า 936.

รายการอ้างอิง

ตัวบทกฎหมาย

French Civil Code

German Civil Code (BGB)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2560

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี พ.ศ. 2563

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

หนังสือ

คณะนิติศาสตร์, ปัญหาการติดตามเงินคืนตามหลักกรรมสิทธิ์ ในงานวิชาการรำลึก TU Law Conference ปาฐกถานิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ชุด ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ครั้งที่ 6 ประจำปี 2561, 2561, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2549, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ศาลปกครอง, มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ปี 2544-2560, สำนักงานศาลปกครอง, 2561.

วิทยานิพนธ์

ธัญลักษณ์ นิลศิริ, “ปัญหาทางกฎหมายของการใช้หลักกรรมสิทธิ์ติดตามเอาคืน : ศึกษากรณีคืนเงิน” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558).

บทความ

จุมวิทย์ ชลิตาพงศ์, “การคิดดอกเบี้ยในการคืนเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 51 ฉบับที่ 4, 2565.

สิริ สัตตบงกช, ส.ค.ส 2512 บทบัญญัติ 18 ประการ สำหรับข้าราชการไทย,” วารสารข้าราชการ ปีที่ 14 ฉบับที่ 1, 2512, มกราคม.

โสภณ รัตนาร, “การฟ้องเรียกทรัพย์สินมีอายุความหรือไม่,” ดุลพาห ปีที่ 42 ฉบับที่ 1 มกราคม - มีนาคม, 2538.

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

Is There a Statute of Limitations for Restitution? [online], retrieved from <https://www.hg.org/legal-articles/is-there-a-statute-of-limitations-for-restitution-36448> accessed 1 May 2023.

กฤษฎา เพียรกิจ, สำนักกฎหมายและคดี, หลักกฎหมายที่น่าสนใจเกี่ยวกับการฟ้องเรียกทรัพย์สิน, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://webportal.bangkok.go.th/upload/user/00000121/File2020/No.16.pdf> เมื่อ 1 พฤษภาคม 2566.

คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สรุปสาระสำคัญจากเสวนาวิชาการออนไลน์ หัวข้อ “การเรียกคืนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ”, 2021, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.law.tu.ac.th/seminar-summary-old-age-living-allowance-restitution/> เมื่อ 11 พฤษภาคม 2566.

ไชยรัตน์ แขวงโสภ, คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนเงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/admincourt_journal/everyorganization/13.pdf เมื่อ 1 พฤษภาคม 2566.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, ดกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://dictionary.orst.go.th/lookup_domain.php เมื่อ 14 สิงหาคม 2566.

สำนักงาน ป.ป.ท., เงินหลวม ดกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้ ตกเข้ากระเป๋ใคร คนนั้นต้องรับโทษ, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://www.odd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_14.pdf เมื่อ 14 สิงหาคม 2566.