

ความเห็นใหม่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๘๒๔/๒๕๖๗ เกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหากผู้รับคำสั่งได้รับเงินค่าเช่าบ้านมาโดยสุจริตการคืนเงินดังกล่าวก็คืนเพียงเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปในแต่ละเดือนที่ยังมีอยู่เมื่อเรียกคืน ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งนำเงินดังกล่าวไปชำระค่าเช่าบ้านค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้วในขณะที่เรียกคืน โดยมีใบเสร็จเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้านแล้ว ผู้นั้นย่อมได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน

สำหรับปัญหาที่ว่าการนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้านและได้รับทรัพย์สินเป็นบ้านแล้ว จะถือว่าบ้านที่ได้รับเป็นการนำลามิควรได้ซื้อมาและจะสามารถช่วงทรัพย์สินในฐานะนิตินัยอย่างเดียวกับเงินตามมาตรา ๒๒๖ วรรคสอง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยตกเป็นลามิควรได้ที่ยังต้องคืนหรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสี่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงเป็นกรณีที่ให้นำมาใช้บังคับเฉพาะเรื่องลามิควรได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น และจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองที่ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยมีได้มุ่งหมายให้นำบทบัญญัติอื่น เช่น เรื่องช่วงทรัพย์สินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย

#การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง #การอนุมัติค่าเช่าบ้าน #การช่วงทรัพย์สิน #ค่าเช่าซื้อบ้าน #เงินกู้ซื้อบ้าน

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไป
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๑

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ สับ^๒ ส่วนที่สุด ที่ สป ๐๐๓๒/ส) ๑๖๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานศาลปกครองมีประเด็นปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสำนักงานศาลปกครองได้มีคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านและเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจากข้าราชการฝ่ายศาลปกครองจำนวนหลายราย และข้าราชการฝ่ายศาลปกครองที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าวได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อประธานศาลปกครองสูงสุดในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีที่มีได้อยู่ในสถานะข้าราชการฝ่ายศาลปกครองแล้ว เช่น เกษียณอายุราชการ โอนย้ายไปหน่วยงานอื่น หรือใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครองเกี่ยวกับการร้องทุกข์ (อ.ขป. ร้องทุกข์) กรณีที่มีสถานะเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง สรุปความได้ดังต่อไปนี้

๑. ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ และ อ.ขป. ร้องทุกข์ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในกรณีนี้ไปในแนวทางเดียวกันโดยสรุปว่า การเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีการทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นไปโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้วและเมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีการไต่ถามคำขอเบิกค่าเช่าบ้านไปโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงถือว่าได้รับค่าเช่าบ้านมาโดยสุจริต ในกรณีที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปจึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๒. เนื่องจากคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยนายจิตติ ดิงศักดิ์ย์ ได้อธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า “ถ้าสิ่งที่ได้รับมาเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ลาภมิควรได้ที่จะต้องคืนแก่กันโดยปกติก็คือเงินจำนวนเดียวกันนั้น เพราะเงินเป็นสังกะทรัพย์ซึ่งสามารถใช้เงินจำนวนเดียวกันแทนได้ ถ้าเงินจำนวนนั้นเหลืออยู่ไม่ครบจำนวน หากเมื่อรับเงินมา ผู้รับรับไว้โดยสุจริตก็ต้องคืนเงินให้เท่าที่ยังคงมีอยู่

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๑/๑๔๖ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ ต่อมาสำนักงานศาลปกครองได้มีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ สป ๐๐๓๒/๑๕๘๑ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ยกเลิกขึ้นความลับของหนังสือฉบับดังกล่าว

ในขณะที่เรียกคืน คือ ในขณะที่ทวงถามเท่านั้น ส่วนในการที่จะพิจารณาว่าเงินยังคงมีอยู่เต็มจำนวนหรือไม่นั้น ถ้าผู้รับได้ใช้จ่ายหรือโอนทรัพย์สินนั้นไป ต้องถือว่าผู้รับได้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ราคาที่ได้มาจึงเป็น สิ่งที่จะชดเชยคืนแทน และถ้าผู้รับได้ใช้จ่ายเงินราคาทรัพย์สินที่ได้มานั้นเสียอีก ในลักษณะที่เป็นการได้ประโยชน์ ตามราคาเงินนั้น ก็ต้องถือว่าราคาทรัพย์สินนั้นยังคงมีอยู่ที่ผู้รับอันจะต้องคืนกันเต็มราคาที่ได้รับมา” และคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม ๑ (ภาค ๑-๒) พุทธศักราช ๒๔๗๘ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสณีย์ ปราโมช ได้อธิบายเรื่องการคืนเงินที่ได้รับไว้ เป็นลามิควรได้ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไว้ว่า “ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้ เป็นลามิควรได้เป็นเงิน ผู้รับไว้จะต้องคืนเต็มจำนวนเท่าที่รับไว้ เว้นแต่จะได้รับโดยสุจริต จึงจะต้องคืน เพียงเท่าที่ยังเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน ถ้าเอาเงินไปใช้จ่ายซื้อหาของอันมาแทน แต่ของนั้นได้กลายสภาพ เป็นอันต่อไป ไม่เป็นลามิควรอย่างใดเหลืออยู่เลยแล้ว ก็ไม่จำต้องคืน ... แต่ถ้า ข. เอาเงินไปซื้อเครื่องวิทยุ ๑ เครื่อง ราคา ๒๕๐ บาท อีก ๒๕๐ บาท ใช้กินหมดไป ก. เรียกคืนเครื่องวิทยุได้ เพราะยังเป็น ลามิควรได้แก่ ข. อยู่ บังคับกันได้ตามหลักในเรื่องช่วงทรัพย์สิน (มาตรา ๒๒๖) ... ดูตามคำแปลภาษาอังกฤษ จะเห็นความหมายได้เด่นชัดขึ้นว่า อะไรที่เหลืออยู่จะต้องคืนให้เขานั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวเงินที่รับไว้ คงเหลืออยู่ หรือเท่าที่จะหักบัญชีคำนวณคิดได้ว่าคงเหลืออยู่เป็นจำนวนเงินเท่าใด ถ้าเอาเงินนั้นไปซื้อหาได้ ของอันมา ของนั้นก็ช่วงทรัพย์สินอยู่ในฐานะนิตินัยอย่างเดียวกับเงิน (มาตรา ๒๒๖ วรรคสอง) และตกเป็น ลามิควรได้ที่ยังต้องคืนให้เขา ด้วยบทบัญญัติว่าผู้รับไว้โดยสุจริตต้องคืนลามิควรได้ ไม่จำกัดว่าจะต้องคืน เงินที่รับไว้ ฉะนั้น เมื่อเอาเงินไปใช้ทำอะไรไว้ซึ่งยังเหลืออยู่ก็ช่วงทรัพย์สินอยู่ในฐานะนิตินัยเป็นลามิควรได้ ต้องคืนให้เขาเหมือนกัน ...”

๓. ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อร. ๒๐๙/๒๕๖๖ ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นเอกสารหลักฐานเป็นใบเสร็จรับเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ เพื่อเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ฟ้องคดีเป็นรายเดือน ก็เนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีเชื่อมั่นในนิตินัยของ คำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ อันเป็นการรับเงินไว้โดยสุจริตและไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวในขณะที่ได้รับ คำสั่งหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับในแต่ละเดือนไปผ่อน ชำระเงินกู้ให้แก่ธนาคารอาคารสงเคราะห์จนหมดสิ้น ไม่มีส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อผู้ฟ้องคดีเรียกคืน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

จากการศึกษาคำอธิบายในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นยังไม่อาจชี้ชัดได้ว่า ในกรณีมีการนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้าน หรือเงินกู้ซื้อบ้าน การคืนเงินฐานลามิควรได้จะต้องดำเนินการอย่างไร โดยในเบื้องต้นสำนักงานศาลปกครอง มีความเห็นว่า เมื่อมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้นำบทบัญญัติ ในเรื่องลามิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม แนวทางการดำเนินการ จึงจำต้องพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับประกอบกัน และเมื่อคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่อนุมัติให้บุคลากรที่โอนมาเป็นข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

เบิกค่าเช่าบ้าน ตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการซึ่งได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากราชการเป็นเหตุ จึงเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นการที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้อนุมัติให้ผู้รับคำสั่งมีสิทธิรับเงินค่าเช่าบ้านเพื่อนำไปชำระค่าที่อยู่อาศัยเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเนื่องจากราชการเป็นเหตุ ซึ่งผู้รับคำสั่งอาจจะนำไปชำระค่าเช่าบ้านหรือชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับคำสั่งได้นำเงินดังกล่าวไปชำระค่าเช่าบ้านหรือชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้วในขณะที่เรียกคืน ตามใบเสร็จค่าเช่าบ้านหรือหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านที่นำมาเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีดังกล่าวจึงไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน แต่หากผู้รับคำสั่งดังกล่าวยังมีได้นำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปชำระค่าเช่าบ้านหรือชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านหรือชำระเพียงบางส่วน ผู้รับคำสั่งจะต้องคืนเงินในส่วนที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเมื่อผู้รับคำสั่งนำเงินค่าเช่าบ้านไปชำระค่าเช่าบ้านหรือค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้ว จะยังคงมีทรัพย์สินอยู่หรือไม่

สำนักงานศาลปกครองจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ว่า การนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ยุทธหรือร้องทุกข์ ตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามผลคำวินิจฉัยยุทธหรือร้องทุกข์ข้างต้น โดยหากผู้ยุทธหรือร้องทุกข์ได้นำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้ว ตามหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านที่นำมาเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีดังกล่าวจะถือว่าผู้ยุทธหรือร้องทุกข์ ไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน ใช่หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานศาลปกครอง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักงานศาลปกครองมีปัญหาสอบถามเกี่ยวกับเรื่องลาภมิควรได้เกี่ยวเนื่องกับเรื่องช่วงทรัพย์สินในการดำเนินการนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้าน และได้รับทรัพย์สินเป็นบ้านแล้ว จะถือว่าบ้านที่ได้รับเป็นการนำลาภมิควรได้เข้ามาและสามารถช่วงทรัพย์สินบ้านในฐานะสินดิน้อยอย่างเดียวกับเงิน ตามนัยมาตรา ๒๒๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยตกเป็นลาภมิควรได้ที่ยังต้องคืนหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือของสำนักงานศาลปกครองประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น หากได้มีการนำเงินไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้านหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้ว จะถือว่าไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน ใช่หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น หากกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองมิได้บัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ กรณีจึงต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เกี่ยวกับการเพิกถอน

คำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยเมื่อกรณีตามข้อหาข้อนี้ เป็นเรื่องการเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้มีผลย้อนหลังและเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิและเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ การเพิกถอนคำสั่งนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐^๔ ประกอบกับมาตรา ๕๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ และหากเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี เมื่อการเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามข้อหาข้อนี้ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ได้รับเงินค่าเช่าบ้านได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไป โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป จึงต้องนำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๔๐๖^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์บัญญัติว่า บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำการเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่ง นั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา และมาตรา ๔๑๒^๗ บัญญัติว่า ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อ บุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน การคืนเงิน ที่ได้รับมาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายตามหลักลาภมิควรได้จึงต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นได้รับ เงินไว้โดยสุจริตหรือไม่ หากรับเงินไว้โดยไม่สุจริตก็ต้องคืนเต็มจำนวน หรือหากรับเงินไว้โดยสุจริตก็คืน เพียงส่วนที่ยังมีอยู่เมื่อเรียกคืน ซึ่งตามข้อหาหรือนี้หากผู้รับคำสั่งได้รับเงินค่าเช่าบ้านมาโดยสุจริต การคืน เงินดังกล่าวก็คืนเพียงเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปในแต่ละเดือนที่ยังมีอยู่เมื่อเรียกคืน เมื่อผู้รับคำสั่งได้นำ เงินดังกล่าวไปชำระค่าเช่าบ้าน ค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านทั้งจำนวนแล้วในขณะที่เรียกคืน โดยมีใบเสร็จ ค่าเช่าบ้านหรือหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้ซื้อบ้านเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้รับคำสั่งจึงได้รับความคุ้มครองในความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ดังกล่าว ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่มีเงินค่าเช่าบ้านเหลืออยู่ในขณะที่เรียกคืน ทั้งนี้ เป็นไปตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. ๑๖๑/๒๕๖๖ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อร. ๒๐๙/๒๕๖๖

สำหรับปัญหาที่ว่า การนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่สิทธิไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อบ้าน หรือเงินกู้ซื้อบ้าน และได้รับทรัพย์สินเป็นบ้านแล้ว จะถือว่าบ้านที่ได้รับเป็นการนำลาภมิควรได้เข้ามา และสามารถช่วงทรัพย์สินบ้านในฐานะนิตินัยอย่างเดียวกับเงินตามมาตรา ๒๒๖ วรรคสอง^๘ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยตกเป็นลาภมิควรได้ที่ยังต้องคืนหรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๑^๙ วรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่ง

^๖มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำการเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็น การกระทำการเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมา เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้ มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

^๗มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืน เต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

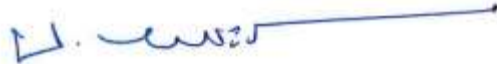
^๘มาตรา ๒๒๖ ฯลฯ

ฯลฯ

ช่วงทรัพย์สิน ได้แก่เอาทรัพย์สินอันหนึ่งเข้าแทนที่ทรัพย์สินอีกอันหนึ่ง ในฐานะนิตินัยอย่างเดียวกัน กับทรัพย์สินอันก่อน

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

และพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการกำหนดให้นำบทบัญญัติใดมาใช้บังคับโดยอนุโลมมิใช่เป็นบทบังคับโดยตรง การนำมาใช้บังคับจึงต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลม อีกทั้งต้องนำมาใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องตีความการนำมาใช้โดยเคร่งครัดด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕ (ประชุมใหญ่)^{๑๐} และเรื่องเสร็จที่ ๕๕๔-๕๖๐/๒๕๕๔^{๑๑} ดังนั้น การกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงเป็นกรณีที่ให้นำมาใช้บังคับเฉพาะเรื่องลาภมิควรได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น และจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองที่ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน โดยมีได้มุ่งหมายให้นำบทบัญญัติอื่น เช่น เรื่องช่วงทรัพย์สินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๖๗

^{๑๐}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอาัยคทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สับ ที่ นร ๐๖๐๑/๐๐๑๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลางของผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สับ ที่ นร ๐๔๐๑/๐๗๘๘ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี