๘๑



(ลงเฉพาะทางอินเทอร์เน็ตเท่านั้น)

ที่ นศ ๐๐๒๓.๕/ว ๓๓๒

ศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช
ถนนราชดำเนิน นศ ๘๐๐๐๐

๑๙ มกราคม ๒๕๖๕

เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน นายอำเภอทุกอำเภอ และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๐๓๘
ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

ด้วยได้รับแจ้งจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท รวม ๖ ฉบับ และต่อมาได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาระงับการให้ทุนการศึกษาให้แก่รายใหม่ และชะลอการเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ระหว่างการศึกษาไว้ก่อน นั้น

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ.๒๕๕๙ โดยเพิ่มบทบัญญัติรองรับการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้จ่ายไปแล้วเป็นทุนการศึกษาสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นซึ่งเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓๐/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... รายละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายปราโมทย์ ศรีวิสุทธิ์)
ท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ
โทร. ๐-๗๕๓๕-๖๑๔๔ ต่อ ๑๘

ศาลากลางจังหวัดนครศรีธรรมราช
เลขรับ 30000
วันที่ ๒๙ ธ.ค. ๒๕๖๔ เวลา.....น.

ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๐๓๗๕

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครศรีธรรมราช
เลขที่รับ 16025
วันที่ ๒๙ ธ.ค. ๒๕๖๔

๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔

เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

อ้างถึง ๑. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๒. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๑๐๖๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักกฎหมาย สป. ที่ มท ๐๒๐๘.๕/๑๕๘ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔
๒. สำเนาบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔
๓. สำเนาบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการ เรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐

ตามที่ กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท รวม ๖ ฉบับ และต่อมาได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาระงับการให้ทุนการศึกษาให้แก่รายใหม่ และชะลอการเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ระหว่างการศึกษาไว้ก่อน ความละเอียดตามที่อ้างถึง นั้น

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยเพิ่มบทบัญญัติรองรับการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จ่ายไปแล้วเป็นทุนการศึกษาสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นซึ่งเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๓๐/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีความเห็นว่า ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้มีหลักการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเงินทุนการศึกษาคืนจากผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ขอรับทุนการศึกษาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการออกระเบียบในเรื่องนี้น่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการของร่างกฎหมาย

/อย่างไร...

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับทุนการศึกษาตามที่กระทรวงมหาดไทยออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะออกโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในเรื่องทำนองนี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในกรณีการเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจหน้าที่องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) ตามเรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔ สรุปได้ว่า การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยปราศจากอำนาจโดยสิ้นเชิง ไม่มีผลในทางกฎหมายตั้งแต่ต้น การจ่ายเงินรางวัลประจำปีตามคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติการทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงได้รับเงินรางวัลประจำปีจาก อพท. โดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นให้แก่ อพท. ในฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่ว่าได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริต ผู้นั้นต้องคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อ อพท. เรียกคืนตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ อพท. ต้องเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ อพท. รู้ว่ามีสิทธิเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีหรือสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธิเรียกคืนนั้นได้มีขึ้นตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีหารือปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการตามเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐ ดังนั้น เมื่อเรื่องนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรแจ้งเวียนความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔ และเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายประยูร รัตนเสนีย์)
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย
shorturl.at/nEFJQ

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
กลุ่มงานการจัดสรรเงินอุดหนุนและพัฒนาระบบงบประมาณ
โทรศัพท์/โทรสาร ๐ ๒๒๔๑ ๙๐๔๙
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
เลขรับ 37005
วันที่ 16 ส.ค. 2564
เวลา

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย สป: กลุ่มงานร่างกฎหมาย โทร. ๐-๒๒๒๒-๒๘๔๙

ที่ มท ๐๒๐๘.๕/๑๕๘ **วันที่** ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔

เรื่อง แจ้งผลการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดจินดา และเสนอร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจและพิจารณาให้ความเห็นความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นข้อหารือ และตรวจพิจารณาร่างระเบียบดังกล่าวแล้ว ในการประชุมครั้งที่ ๓๐/๒๕๖๔ เมื่อวันพุธที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ โดยที่ประชุมมีมติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ที่แนบมาพร้อมนี้ หรือสามารถสืบค้นได้ที่เว็บไซต์ของสำนักกฎหมาย สป. www.law.moi.go.th

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
เลขรับ ๒๗๕๖
วันที่ ๑๗ ส.ค. ๒๕๖๔
เวลา ๑๐.๐๖ น.

(นายยงยุทธ ชื้นประเสริฐ)
กรรมการและเลขานุการ
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ มท.

กลุ่มงานวินิจฉัยและกำกับดูแล
เลขรับ 987
วันที่ 18 ส.ค. 2564
เวลา

รายงานการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑
ครั้งที่ ๓๐/๒๕๖๔
วันพุธที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔
ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๖ อาคารดำรงราชานุสรณ์ กระทรวงมหาดไทย

ผู้มาประชุม

๑.	นายชยาวุธ	จันทร	ประธานกรรมการ
	รองปลัดกระทรวงมหาดไทยหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงภายใน		
๒.	นายไตรภพ	วงศ์ไตรรัตน์	กรรมการ
	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย		
๓.	นายสวัสดิ์	ส่งสัมพันธ์	กรรมการ
๔.	นายปริญญา	อุดมทรัพย์	กรรมการ
๕.	นายสุพล	ยุติธาดา	กรรมการ
๖.	ศ. (พิเศษ) วรรณชัย	บุญบำรุง	กรรมการ
๗.	ศ. (พิเศษ) กมลชัย	รัตนสกาววงศ์	กรรมการ
๘.	ศ. (พิเศษ) ยุวัฒน์	วุฒิเมธี	กรรมการ
๙.	นายธวัชชัย	ฟักอังกูร	กรรมการ
๑๐.	นายพินัย	อนันตพงศ์	กรรมการ
๑๑.	นางสาววัณณนา	บุนนาค	กรรมการ
๑๒.	นายเอกศักดิ์	ตรีกรุณาสวัสดิ์	กรรมการ
๑๓.	นายเสนีย์	ส้มเขียวหวาน	กรรมการ
	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป.		
๑๔.	นายยงยุทธ	ชื้นประเสริฐ	กรรมการและเลขานุการ
	นิติกรชำนาญการพิเศษ	สำนักกฎหมาย สป.	
๑๕.	นางสาวสุธาทิพย์	จันทรเจริญ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
	นิติกรชำนาญการ	สำนักกฎหมาย สป.	
๑๖.	นายวรุตม์	ธีรจันทรางกูร	ผู้ช่วยเลขานุการ
	นิติกรปฏิบัติการ	สำนักกฎหมาย สป.	

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑.	นายศฤงคาร	เสน่หา	นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป.
๒.	นางสาวนริศรา	รุ่งประชาเดช	นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สป.

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑.	นายนรศักดิ์	สุขสมบูรณ์	ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
๒.	นายสัญจิต	พวงนาค	ผู้อำนวยการกลุ่มงานวินิจฉัยและกำกับดูแล
๓.	นางสาวนาถสุภา	กัมปนานนท์	นิติกรชำนาญการ
๔.	นายพีระพล	แก้วประทุมรัศมี	นิติกรปฏิบัติการ

ประชุมสภา ๓ ครั้งติดต่อกันถือว่าไม่มีเหตุอันควรจึงทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดจินดาของนายธีรพงศ์ พันธุ์ศรี สิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ประเด็นที่ ๓ สมาชิกภาพของนายธีรพงศ์ฯ จะสิ้นสุดลงด้วยเหตุมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกิน ๖ เดือน ตามมาตรา ๔๗ ตรี (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ หรือไม่นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายธีรพงศ์ฯ ถูกขังโดยหมายขังระหว่างไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๑ และถูกปล่อยตัววันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นายธีรพงศ์ฯ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดจินดา มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน เนื่องจากถูกขังอยู่ในเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครจึงทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดจินดา ของนายธีรพงศ์ฯ สิ้นสุดลง ตามมาตรา ๔๗ ตรี (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๒ ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีคำสั่ง ที่ ๖๑๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาเพื่อปรับปรุงอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (กลุ่มภารกิจด้านการบริหารการคลัง)เป็นประธานคณะทำงาน สืบเนื่องจากกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่นได้รับรายงานจากส่วนราชการภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า มีความประสงค์ขอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอนุบัญญัติที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยสรุป ดังนี้

๑. เรื่องทุนการศึกษา

๑) กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือสั่งการ ประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายต่าง ๆ เช่น ทุนการศึกษาของพนักงานส่วนท้องถิ่นและฝ่ายการเมืองท้องถิ่น

๒) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แจ้งให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบการให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง ซักซ้อมวิธีการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนการศึกษาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมาย ระเบียบ กำหนดให้กระทำได้ จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระงับการตั้งงบประมาณและการจ่ายเงินทุนการศึกษาไว้ก่อน

๓) กระทรวงมหาดไทยได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการที่กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือซักซ้อมแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวนั้น สามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เคยให้ไว้ในเรื่องที่

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองถิ่นหารือกรณีการตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๑/๒๕๕๖ ว่าการที่ข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการ ตามระเบียบนี้ และมีอำนาจยกเว้นการปฏิบัติการตามระเบียบ นั้น มิได้เป็นการกำหนดให้อำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายอื่นนอกเหนือจากรายจ่ายที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ สำหรับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ เป็นเรื่องอำนาจการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศดังกล่าวมิได้มีข้อความใดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้เลย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้ ทุนการศึกษาแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๕๘/๒๕๕๓ ๕ และเรื่องเสร็จที่ ๑๖๕/๒๕๕๖

๔) กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยตามข้อ ๕ ของระเบียบกระรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ กล่าวคือ (๒) เงินทุนการศึกษาสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นและกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองการจ่ายเงินที่จ่ายไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการให้เงินทุนการศึกษาสำหรับฝ่ายการเมือง พนักงานจ้าง และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องเรียกเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (โบนัส) คืนจากพนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากจ่ายไปโดยไม่มีระเบียบรองรับ ซึ่งพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกฟ้องได้อ้างข้อต่อสู้ว่าปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบกำหนดรายจ่ายดังกล่าวไว้แล้ว โดยในระเบียบมีบทบัญญัติคุ้มครองการจ่ายเงินที่จ่ายไปแล้วโดยไม่ชอบด้วย ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าการที่จะออกบทบัญญัติมาใช้ในลักษณะคุ้มครองสิ่งที่กระทำผิดไปให้ถือเป็นใช้ได้ต้องตราเป็นกฎหมายจะออกเป็นระเบียบไม่ได้

๖) ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) และมีบทบัญญัติกำหนดให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับและการจ่ายเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ่ายไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะที่ได้จ่ายไปโดยสุจริตและเป็นไปตามหนังสือสั่งการหรือหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยให้มีผลใช้บังคับได้

๗) กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่นได้ตรวจสอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้พบข้อบกพร่องในทางปฏิบัติ กล่าวคือ การกำหนดรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ประเภทเงินทุนการศึกษาสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่หมายรวมถึง เงินทุนการศึกษาฝ่ายการเมือง

พนักงานจ้าง และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในข้อเท็จจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาให้แก่ฝ่ายการเมือง พนักงานจ้าง และลูกจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทยและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการก่อนมีระเบียบดังกล่าว ซึ่งได้เกิดข้อทักท้วงจากหน่วยตรวจสอบ

๒. กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่นได้จัดประชุมคณะทำงานศึกษาเพื่อปรับปรุงอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการพิจารณาร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ เวลา ๑๐.๐๐ – ๑๔.๐๐ น. ณ ห้องประชุมกลุ่มประสานการตรวจราชการ อาคาร ๔ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ข้อกฎหมาย

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๒๙ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๗๔ (๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้ความคุ้มครองการจ่ายเงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จ่ายไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบในเรื่องนั้นใช้บังคับก็ได้ แต่ให้คุ้มครองได้เฉพาะที่ได้จ่ายไปโดยสุจริตและเป็นไปตามหนังสือสั่งการหรือหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๗๔ (๙) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีการกำหนดให้ความคุ้มครองการจ่ายเงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จ่ายไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะที่ได้จ่ายไปโดยสุจริตและเป็นไปตามหนังสือสั่งการหรือหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา ๗๔ (๙) รายจ่ายอื่นใดที่จำเป็นต้องจ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือตามข้อผูกพันหรือรายจ่ายตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๓๒ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้ความคุ้มครองการจ่ายเงินที่เทศบาลได้จ่ายไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบในเรื่องนั้นใช้บังคับก็ได้ แต่ให้คุ้มครองได้เฉพาะที่ได้จ่ายไปโดยสุจริตและเป็นไปตามหนังสือสั่งการหรือหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีการกำหนดให้ความคุ้มครองการจ่ายเงินที่เทศบาลได้จ่ายไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะที่ได้จ่ายไปโดยสุจริตและเป็นไปตามหนังสือสั่งการหรือหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา ๖๗ (๙) รายจ่ายอื่นใดที่จำเป็นต้องจ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือตามข้อผูกพันหรือรายจ่ายตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๓๐ ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๘๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้ความคุ้มครองการจ่ายเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จ่ายไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบในเรื่องนั้นใช้บังคับก็ได้ แต่ให้คุ้มครองได้เฉพาะที่ได้จ่ายไปโดยสุจริตและเป็นไปตามหนังสือสั่งการหรือหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๘๕ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีการกำหนดให้ความคุ้มครองการจ่ายเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จ่ายไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะที่ได้จ่ายไปโดยสุจริตและเป็นไปตามหนังสือสั่งการหรือหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย ให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา ๘๕ (๑๐) รายจ่ายอื่นใดที่จำเป็นต้องจ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือตามข้อผูกพันหรือรายจ่ายตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงเห็นควรเสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการในการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ. ๒๕๕๙

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติในหลักการของร่างระเบียบดังกล่าว และเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายตรวจพิจารณาแล้ว

ฝ่ายเลขานุการฯชี้แจงว่า

๑. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีหารือปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการตามเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐ สรุปได้ว่า มีประเด็นต้องพิจารณาว่า มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจะเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป.รับรองจากนางวัชรี หาทองคำ ได้หรือไม่ และด้วยวิธีการใด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านางวัชรีฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ขออนุมัติเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป.รับรอง รุ่นที่ ๑ ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งอธิการบดีฯ ได้มีคำสั่งอนุมัติตามที่ร้องขอ รวมทั้งลงนามในหนังสือรับรองท้ายใบสมัคร เข้ารับการอบรมของนางวัชรีฯ ว่าหน่วยงานต้นสังกัดอนุญาตและสนับสนุนให้ผู้สมัครเข้ารับการอบรมและเข้าร่วมกิจกรรมตลอดระยะเวลาการอบรม และเมื่อนางวัชรีฯ ขอเบิกค่าลงทะเบียนในการเข้ารับการอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเพื่อเข้ารับการอบรม มหาวิทยาลัยฯ ก็ได้เบิกจ่ายเงินให้มาโดยตลอดจนนางวัชรีฯ ผ่านการอบรมตามหลักสูตรดังกล่าว ดังนั้น มหาวิทยาลัยฯ จึงต้องพิจารณาว่า นางวัชรีฯ มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งที่อนุมัติให้เข้ารับการอบรมและเชื่อว่ามีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการอบรมจากทางราชการหรือไม่

๑. หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางวัชรีฯ ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ เพื่อให้ได้รับคำสั่งอนุมัติให้เข้ารับการอบรมและเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในขณะที่ได้รับคำสั่งหรือ

การไม่รู้นั้นเป็นไปโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามที่กำหนดในมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นางวัชรีฯ ย่อมอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติให้เข้ารับการอบรมและให้เบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้ มหาวิทยาลัยฯ ย่อมไม่อาจเรียกให้นางวัชรีฯ คืนเงินค่าใช้จ่ายได้

๒. หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางวัชรีฯ มีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่สุจริตตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม ข้างต้น นางวัชรีฯ ย่อมไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ และมหาวิทยาลัยฯ อาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เข้ารับการอบรมและเบิกค่าใช้จ่ายโดยให้มีผลย้อนหลังได้ ซึ่งการคืนเงินค่าใช้จ่ายจะเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมหาวิทยาลัยฯ ต้องใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกเงินคืนฐานลาภมิควรได้ตามนัยมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาที่มหาวิทยาลัยฯ รู้ว่าตนมีสิทธิเรียกเงินคืนตามมาตรา ๔๑๙ ไม่อาจใช้วิธีการฟ้องติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องที่องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) กรณีการเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายตามเรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔ ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เห็นว่า การพิจารณาว่าคำสั่งใดจะเป็น "คำสั่งทางปกครอง" หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ถ้าหากคำสั่งใดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อการสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิในการได้รับเงินรางวัลของผู้ปฏิบัติงาน อพท. การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้ ทำให้ อพท. ไม่สามารถจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ อพท. โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวได้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๕/๒๕๖๒ การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง ซึ่งย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและชัดแจ้ง จึงไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๐/๒๕๖๓ เมื่อการสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น อพท. จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง หนังสือ อพท. ขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีมิใช่เป็นเพียงแต่หนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ แต่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่ เห็นว่า การที่ อพท. ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ปฏิบัติงาน อพท. เพื่อขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีที่ได้รับไปเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หนังสือทวงถามของ อพท. ดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘๑/๒๕๕๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) ที่ ๔๗๕/๒๕๕๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๐๒/๒๕๖๐

ประเด็นที่สาม ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ซึ่งได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริตจะต้องคืนเงินรางวัลให้แก่ อพท. หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยปราศจากอำนาจโดยสิ้นเชิง ไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น การจ่ายเงินรางวัลประจำปีตามคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติการทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงได้รับเงินรางวัลประจำปีจาก อพท. โดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ และเป็นทางให้ อพท. นั้นเสียเปรียบ ผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นให้แก่ อพท. ในฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้รับลาภมิควรได้ไว้เป็นเงินจำนวนหนึ่งนั้น ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่ว่าได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริต ผู้นั้นต้องคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อ อพท. เรียกคืน ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ อพท. ต้องเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ อพท. รู้ว่ามีสิทธิเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีหรือสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธิเรียกคืนนั้นได้มีขึ้นตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อนึ่ง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้นี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙๙/๒๕๖๓

ประเด็นที่สี่ เมื่อสิ้นปี อพท. ได้ออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่ายให้ผู้ปฏิบัติงานนำเงินรางวัลประจำปีไปคำนวณรวมกับเงินเดือนที่ได้รับทั้งปีเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และ อพท. นำส่งภาษีดังกล่าวให้แก่กรมสรรพากรแล้ว ดังนี้ หากผู้ปฏิบัติงาน อพท. จะต้องคืนเงิน จะต้องคืนจำนวนเท่าใด เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จะต้องคืนเงินเป็นจำนวนเท่าใดนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร ซึ่งไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะให้คำปรึกษาได้ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงเพิ่มเติมว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว๑๐๖๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง ชะลอการเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่น แจ้งว่าตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว๑๘๒๙ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒ เรื่อง ซักซ้อมวิธีการให้ทุนการศึกษาและการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้น เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวและมีความเห็นว่าการตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาแก่บุคคลกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ข้างต้นยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายเงินในลักษณะดังกล่าวไว้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้หารือประเด็นดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ข้อยุติ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม จึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาระงับการให้ทุนการศึกษาให้แก่รายใหม่ และชะลอการเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ระหว่างการศึกษาไว้ก่อนจนกว่าปัญหาดังกล่าวจะยุติ

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่ากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๑๐๖๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาระงับการให้ทุนการศึกษาให้แก่รายใหม่ และชะลอการเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาสำหรับผู้ที่อยู่ระหว่างการศึกษาไว้ก่อนจนกว่าปัญหาดังกล่าวจะยุติ เห็นว่า หลักการกำหนดบทเฉพาะกาลในระเบียบก็เพื่อรองรับการดำเนินการหรือกระทำที่เกิดขึ้นก่อนมีการออกระเบียบหรือมีการแก้ไขระเบียบสามารถดำเนินการต่อไปได้เมื่อระเบียบที่ออกหรือแก้ไขมีผลใช้บังคับ เมื่อร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้มีหลักการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเงินทุนการศึกษาคืนจากผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ขอรับทุนการศึกษาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกระเบียบในเรื่องนี้น่าจะไม่สอดคล้องกับหลักการการร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ตามกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับทุนการศึกษาตามที่กระทรวงมหาดไทยออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ประกาศดังกล่าวจะออกโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่ในเรื่องทำนองนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องที่องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) กรณีการเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจที่องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) ตามเรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔ สรุปได้ว่า "ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ซึ่งได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริตจะต้องคืนเงินรางวัลให้แก่ อพท. หรือไม่ เห็นว่า การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยปราศจากอำนาจโดยสิ้นเชิง ไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้นการจ่ายเงินรางวัลประจำปีตามคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติการทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงได้รับเงินรางวัลประจำปีจาก อพท. โดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ ผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นให้แก่ อพท. ในฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่ว่าได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริต ผู้นั้นต้องคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อ อพท. เรียกคืนตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ อพท. ต้องเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ อพท. รู้ว่ามีสิทธิเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีหรือสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธิเรียกคืนนั้นได้มีขึ้นตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีหารือปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการตามเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐ ดังนั้น เมื่อเรื่องนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายให้ทุนการศึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรแจ้งเวียนความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔ เรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐ พร้อมทั้งชักซ้อมวิธีปฏิบัติตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วยก็ได้

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- ไม่มี

เลิกประชุมเวลา ๑๑.๐๐ น.

วรุตม์ ธีรจันทรางกูร

(นายวรุตม์ ธีรจันทรางกูร)
ผู้ช่วยเลขานุการฯ
ผู้จดรายงานการประชุม

(นายยงยุทธ ชื้นประเสริฐ)
กรรมการและเลขานุการฯ
ผู้ตรวจรายงานการประชุม

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) ได้มีหนังสือ ที่ กก ๕๓๐๑.๐๑/๒๑๐๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ อพท. หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่เจ้าหน้าที่ของ อพท. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า ระเบียบองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ออกโดยผู้อำนวยการ อพท. เป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อพท. ไม่สามารถอาศัยระเบียบดังกล่าวเพื่อจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้ จึงมีผลทำให้ผู้รับเงินรางวัลประจำปีได้รับเงินโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ ซึ่งเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ อพท. ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ปฏิบัติงานคืนเงินดังกล่าว ทั้งนี้ อพท. ได้ใช้สิทธิเรียกร้องทวงถามจากผู้ปฏิบัติงาน อพท. ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีให้คืนเงินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวมีข้อโต้แย้งประเด็นข้อกฎหมายโดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานต่อไป อพท. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

๑. การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งตามขั้นตอนกฎหมายต่อไปหรือไม่

๒. อพท. ทำหนังสือขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีไปยังผู้ปฏิบัติงาน อพท. โดยมิได้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการ อพท. ที่สั่งอนุมัติให้จ่ายเงินรางวัลประจำปี (โบนัส) ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ซึ่งการสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินรางวัลประจำปี และการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้จ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับหนังสือ อพท. ขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีกระทบต่อสิทธิของผู้ปฏิบัติงาน อพท. มิใช่เป็นเพียงแต่หนังสือทวงถามให้ชำระหนี้เท่านั้น จึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่ และการปฏิบัติของ อพท. จะชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

๓. ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริต ซึ่งต้องคืนเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเรียกคืน แต่ได้ใช้ประโยชน์ไปจนหมดโดยสุจริตแล้ว จึงไม่มีเงินใดที่ต้องคืนแก่ อพท. ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้ ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จะต้องคืนเงินรางวัล

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๓๓ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประจำปีให้แก่ อพท. หรือไม่ เพียงใด และ อพท. จะต้องเรียกคืนจากผู้ปฏิบัติงาน อพท. ผู้ที่สุจริตและได้ใช้ประโยชน์ไปหมดแล้วอีกหรือไม่

๔. ผู้ปฏิบัติงาน อพท. โต้แย้งว่า อพท. ออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่าย ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานไปแล้ว และนำส่งกรมสรรพากรแล้ว และเมื่อสิ้นปี อพท. ได้ออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่ายให้ผู้ปฏิบัติงานนำเงินรางวัลประจำปีไปคำนวณรวมกับเงินเดือนที่ได้รับทั้งปีเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาดังนี้แล้ว หากจะต้องคืนเงินจะต้องคืนจำนวนเท่าใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของ อพท. โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) และผู้แทน อพท. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาสี่ประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เห็นว่า การพิจารณาว่าคำสั่งใดจะเป็น "คำสั่งทางปกครอง" หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๕[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ถ้าหากคำสั่งใดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อการสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิในการได้รับเงินรางวัลของผู้ปฏิบัติงาน อพท. การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้ ทำให้ อพท. ไม่สามารถจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ อพท. โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวได้

---

[๓] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๕/๒๕๖๒[๒] การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง ซึ่งย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและชัดแจ้ง จึงไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๐/๒๕๖๓[๓] เมื่อการสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น อพท. จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ประเด็นที่สอง หนังสือ อพท. ขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีมิใช่เป็นเพียงแต่หนังสือทวงถามให้ชำระหนี้ แต่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ปฏิบัติงาน อพท. ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยหรือไม่ เห็นว่า การที่ อพท. ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ปฏิบัติงาน อพท. เพื่อขอให้คืนเงินรางวัลประจำปีที่ได้รับไปเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หนังสือทวงถามของ อพท. ดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕[๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๘๑/๒๕๕๘ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) ที่ ๔๗๕/๒๕๕๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๙๐๒/๒๕๖๐

ประเด็นที่สาม ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ซึ่งได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริตจะต้องคืนเงินรางวัลประจำปีให้แก่ อพท. หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยปราศจากอำนาจโดยสิ้นเชิง ไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น การจ่ายเงินรางวัลประจำปีตามคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติการทางปกครองที่มิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงได้รับเงินรางวัลประจำปีจาก อพท. โดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ และเป็นทางให้ อพท. นั้นเสียเปรียบผู้ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นให้แก่ อพท. ในฐานลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง[๕] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้รับลาภมิควรได้ไว้เป็นเงินจำนวนหนึ่งนั้น ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่ว่าได้รับเงินรางวัล

---

[๒] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๒๕๒ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๓] บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผลของใบอนุญาตให้นำรถยนต์ที่ใช้แล้วเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อปรับสภาพแล้วส่งออก กรณีที่ผู้ขออนุญาตได้แจ้งข้อความอันเป็นเท็จและมีการนำรถยนต์เข้ามาในราชอาณาจักรก่อนที่จะได้รับใบอนุญาต ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๒๓๕ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๓ ถึงอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ

[๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๕] มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สิ่งใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบโดยรู้ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์ให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

ประจำปีไว้โดยสุจริต ผู้นั้นต้องคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อ อพท. เรียกคืน ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑๒[๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ อพท. ต้องเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ อพท. รู้ว่ามีสิทธิเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีหรือสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธิเรียกคืนนั้นได้มีขึ้นตามมาตรา ๔๑๙[๗] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อนึ่ง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานลาภมิควรได้นี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙๙/๒๕๖๓

ประเด็นที่สี่ เมื่อสิ้นปี อพท. ได้ออกหนังสือรับรองการหักภาษี ณ ที่จ่ายให้ผู้ปฏิบัติงานนำเงินรางวัลประจำปีไปคำนวณรวมกับเงินเดือนที่ได้รับทั้งปีเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และ อพท. นำส่งภาษีดังกล่าวให้แก่กรมสรรพากรแล้ว ดังนี้ หากผู้ปฏิบัติงาน อพท. จะต้องคืนเงินจะต้องคืนจำนวนเท่าใด เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จะต้องคืนเงินเป็นจำนวนเท่าใดนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร ซึ่งไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่จะให้คำปรึกษาได้ตามมาตรา ๑๑ (๒)[๘] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔

---

[๖] มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

[๗] มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลาภมิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

[๘] มาตรา ๑๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

เรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการ

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๙/๔๓๕ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๐ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๙/๙๕๓ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการที่เบิกจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีคำสั่งอนุมัติให้นางวัชรี หาทองคำ นิติกรชำนาญการ เข้ารับการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง โดยให้เบิกค่าลงทะเบียนการเข้ารับการอบรมและค่าเดินทางไปราชการรวมเป็นเงินจำนวน ๑๗๗,๕๒๓ บาท แต่ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ได้มีหนังสือลับ ที่ ตผ ๐๐๓๓ อบ/๐๕๗๓ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีแจ้งว่าหลักสูตรดังกล่าวซึ่งจัดโดยมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองมิใช่การฝึกอบรมที่ส่วนราชการเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดกับหน่วยงานอื่น ทั้งเป็นการฝึกอบรมที่มีการมอบวุฒิบัตรซึ่งเปรียบเสมือนประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ผ่านการอบรมใช้เป็นคุณสมบัติในการได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครอง จึงไม่เข้ากรณีที่จะเบิกค่าใช้จ่ายได้ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้เข้ารับการอบรมจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ จึงเห็นสมควรให้นำเงินจำนวน ๑๗๗,๕๒๓ บาท ส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินและแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ทราบต่อไป ซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้สั่งการท้ายหนังสือฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้แจ้งนางวัชรีฯ ดำเนินการตามผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕

๒. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๙ (๑)/๐๑๔ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงกรมบัญชีกลางขอหารือว่า ผู้เข้ารับการอบรมตามหลักสูตรดังกล่าวมีสิทธิเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และกรณีที่ผู้เข้ารับการอบรมไม่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่าย มหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๓๑๗๑๔ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีแจ้งความเห็นว่า เมื่อผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวจะเป็นผู้มีคุณสมบัติในการได้รับการแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครอง จึงถือได้ว่าหลักสูตรนี้เป็นการฝึกอบรมที่ผู้ผ่านการอบรมจะได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ดังนั้น ผู้เข้ารับการอบรมจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ มหาวิทยาลัยฯ จึงต้องดำเนินการเรียก

เงินคืนจากผู้เข้ารับการอบรมและนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป อธิการบดีฯ จึงมีหนังสือลับ ที่ ศธ ๐๕๒๙.๑.๑๐(ลับ)/๔๙๒ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงนางวัชรีฯ แจ้งให้คืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจำนวน ๑๗๗,๕๒๓ บาท ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว และต่อมามหาวิทยาลัยฯ ได้ดำเนินการหักเงินเดือนของนางวัชรีฯ เดือนละ ๒,๐๐๐ บาท ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๕

๓. ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ นางวัชรีฯ ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองอุบลราชธานี ขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิการบดีฯ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่สั่งให้ตนคืนเงินตามผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ซึ่งศาลปกครองอุบลราชธานีได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ ๔๓๒/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น สรุปได้ว่า กรณีนี้ อธิการบดีฯ ไม่ได้มีคำสั่งทางปกครองให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่าย ในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ แต่เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ อธิการบดีฯ ได้บันทึกต่อท้ายหนังสือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ว่า ให้แจ้งนางวัชรีฯ ดำเนินการตามผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ และต่อมาได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้นางวัชรีฯ คืนเงินดังกล่าวภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้ให้อำนาจอธิการบดีฯ ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ใดชำระเงินหรือคืนเงินดังกล่าวได้ หนังสือของอธิการบดีฯ ที่เรียกให้นางวัชรีฯ คืนเงินค่าใช้จ่าย จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง อันจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้ แต่เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องดังเช่นเจ้าหนี้โดยทั่วไป หากอธิการบดีฯ เห็นว่า นางวัชรีฯ มีหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายที่เบิกไป ก็ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังนั้น นางวัชรีฯ จึงไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการสั่งให้คืนเงินตามหนังสือของอธิการบดีฯ ที่สั่งให้คืนเงินและไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา

๔. นางวัชรีฯ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงอธิการบดีฯ อ้างผลคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๓๒/๒๕๕๙ เพื่อขอให้คืนเงินเดือนที่ได้หักไว้โดยไม่มีอำนาจ ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๕ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๙ เดือนละ ๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๑๑๒,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของเงินต้น ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว รวมทั้งแจ้งผู้เกี่ยวข้องให้ระงับการหักเงินเดือนของตนตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๙ เป็นต้นไปด้วย

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ และกรมบัญชีกลางมิได้ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะว่ามหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการเรียกเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการจำนวน ๑๗๗,๕๒๓ บาท คืนจากนางวัชรีฯ ด้วยวิธีการอย่างไร ประกอบกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๓๒/๒๕๕๙ ซึ่งนางวัชรีฯ นำมาอ้างนั้นก็มีผลเป็นการไม่รับคำฟ้องของนางวัชรีฯ เนื่องจากหนังสือของอธิการบดีฯ ที่สั่งให้นางวัชรีฯ คืนเงินไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง จึงไม่ทำให้นางวัชรีฯ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีคำบังคับต่ออธิการบดีฯ แต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเรียกให้นางวัชรีฯ คืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการ ดังนั้น มหาวิทยาลัยฯ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การเรียกให้นางวัชรีฯ คืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการเพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ นั้น มหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร จะต้องมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวหรือใช้วิธีการเรียกเงินคืนฐานลาภมิควรได้หรือจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการใด

๒. มหาวิทยาลัยฯ จะดำเนินการหักเงินเดือนของนางวัชรีฯ ในแต่ละเดือนเพื่อชดใช้คืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการเพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ได้หรือไม่ และหากไม่อาจกระทำได้ มหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

๓. กรณีที่มหาวิทยาลัยฯ ได้ดำเนินการหักเงินเดือนของนางวัชรีฯ เพื่อชดใช้คืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการ ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ จนถึงปัจจุบันนั้นเป็นกรณีที่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ หากไม่อาจกระทำได้ มหาวิทยาลัยฯ จะต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่นางวัชรีฯ หรือไม่ อย่างไร

๔. หากมหาวิทยาลัยฯ ไม่อาจหักเงินเดือนของนางวัชรีฯ และการฟ้องเรียกเงินคืนฐานลาภมิควรได้มีปัญหาอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง มหาวิทยาลัยฯ จะใช้สิทธิตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ติดตามเอาทรัพย์สินคืนจากนางวัชรีฯ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกำหนดอายุความได้หรือไม่ และจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาว่า มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจะเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง จากนางวัชรี หาทองคำ ได้หรือไม่ และด้วยวิธีการใด เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางวัชรีฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ขออนุมัติเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง รุ่นที่ ๑ ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - กันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งอธิการบดีฯ ได้มีคำสั่งอนุมัติตามที่ร้องขอ รวมทั้งลงนามในหนังสือรับรองท้ายใบสมัคร เข้ารับการอบรมของนางวัชรีฯ ว่าหน่วยงานต้นสังกัดอนุญาตและสนับสนุนให้ผู้สมัครเข้ารับการอบรมและเข้าร่วมกิจกรรมตลอดระยะเวลาการอบรม และเมื่อนางวัชรีฯ ขอเบิกค่าลงทะเบียนในการเข้ารับการอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเพื่อเข้ารับการอบรม มหาวิทยาลัยฯ ก็ได้เบิกจ่ายเงินให้มาโดยตลอดจนนางวัชรีฯ ผ่านการอบรมตามหลักสูตรดังกล่าว ดังนั้น มหาวิทยาลัยฯ จึงต้องพิจารณาว่า นางวัชรีฯ มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งที่อนุมัติให้เข้ารับการอบรมและเชื่อว่ามีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการอบรมจากทางราชการหรือไม่

๑. หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางวัชรีฯ ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ เพื่อให้ได้รับคำสั่งอนุมัติให้เข้ารับการอบรมและเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามที่

กำหนดในมาตรา ๕๑[๓] วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นางวัชรีฯ ย่อมอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติให้เข้ารับการอบรมและให้เบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้ มหาวิทยาลัยฯ ย่อมไม่อาจเรียกให้นางวัชรีฯ คืนเงินค่าใช้จ่ายได้

๒. หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางวัชรีฯ มีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่สุจริตตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม ข้างต้น นางวัชรีฯ ย่อมไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ และมหาวิทยาลัยฯ อาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เข้ารับการอบรมและเบิกค่าใช้จ่ายโดยให้มีผลย้อนหลังได้ ซึ่งการคืนเงินค่าใช้จ่ายจะเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมหาวิทยาลัยฯ ต้องใช้วิธีการฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกเงินคืนฐานลาภมิควรได้ตามนัยมาตรา ๔๐๖[๖] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ภายในหนึ่งปีนับแต่เวลาที่มหาวิทยาลัยฯ รู้ว่าตนมีสิทธิเรียกเงินคืนตามมาตรา ๔๑๙[๗] ไม่อาจใช้วิธีการฟ้องติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๑๓๓๖[๘] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

---

[๓] มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

[๖] มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สิ่งใด เพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชำระหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบโชร่ ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์ให้แก่เขา อนึ่งการรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือหาไม่นั้น ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์มา เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มีได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

[๗] มาตรา ๔๑๙ ในเรื่องลาภมิควรได้นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น

[๘] มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่มหาวิทยาลัยฯ ได้หักเงินเดือนของนางวัชรีฯ เพื่อชดใช้ คืนค่าใช้จ่ายในการเข้าอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) ได้ชี้แจงว่า การหักเงินเดือนของนางวัชรีฯ เป็นไปตามสัญญายืมเงินทดรองที่นางวัชรีฯ สัญญาว่าจะนำเงินเหลือจ่ายส่งใช้ภายในกำหนด หากไม่ส่งตามกำหนด ยินยอมให้หักเงินเดือนเพื่อชดใช้เงินที่ยืมไปจนครบได้ทันที ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านางวัชรีฯ ได้คืนเงินเหลือจ่ายครบถ้วนแล้ว หนี้ตามสัญญายืมเงินจึงระงับไป มหาวิทยาลัยฯ จึงไม่อาจใช้ความยินยอมที่นางวัชรีฯ ได้ให้ไว้ในสัญญาดังกล่าวเพื่อหักเงินเดือนของนางวัชรีฯ ได้

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ ได้มีหนังสือแจ้งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่า ผู้เข้ารับการอบรมตามหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรองไม่มีสิทธิเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ จึงเห็นสมควรให้นำเงินที่เบิกไปส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เป็นเรื่องที่อธิการบดีฯ จะต้องพิจารณาว่าการเบิกจ่ายเงินในกรณีนี้ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยฯ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยฯ หรือไม่ หากเห็นว่าเกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยฯ อธิการบดีฯ ก็อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาว่ามีผู้ต้องรับผิดชดใช้ความเสียหายหรือไม่ อย่างไร

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๖๐