

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรับราชการถือเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงและมีเกียรติในสังคมไทย แม้เงินเดือนอันเป็นผลตอบแทนในการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนใหญ่จะเป็นจำนวนเงินน้อยเมื่อเทียบกับผลตอบแทนของการทำงานในหน่วยงานเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจก็ตาม เนื่องจากข้าราชการเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการผลักดันให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล รัฐจึงได้พยายามช่วยเหลือเกื้อกูลข้าราชการด้วยการจัดสรรสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการผ่อนปรนความเดือดร้อน โดยในการปฏิบัติราชการนอกจากข้าราชการจะได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือเงินเพิ่มพิเศษ เป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน หรือได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน ราชการยังให้สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลซึ่งที่ไม่เป็นตัวเงิน คือ สิทธิการลาต่างๆ และที่เป็นตัวเงินอีกหลายประการ แก่ข้าราชการและครอบครัว (บิดา มารดา คู่สมรส และบุตร) เพื่อเป็นการจูงใจให้อยากเข้ารับราชการ ตลอดจนสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ โดยให้ได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตลอดเวลาตั้งแต่เข้ารับราชการ พ้นจากราชการและเสียชีวิต เพื่อตอบแทนการปฏิบัติงาน ซึ่งสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษานูตร เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ค่าเช่าบ้าน โครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ บำเหน็จบำนาญ เป็นต้น เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลเข้ารับราชการ ตลอดจนสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ¹

โดยที่สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ดังกล่าว รัฐต้องจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดิน อันได้จากการเก็บเงินภาษีที่รัฐจัดเก็บจากรายการ ดังนั้น การจ่ายเงินจึงต้องมีความรอบคอบ และจ่ายให้

¹ยุทธนา รุ่งเรือง. (2557). *ปัญหาสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ศึกษาเฉพาะกรณี: การโอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายอื่นมาเป็นข้าราชการ*. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 9 สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1.

ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอรับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แต่ละประเภทไว้โดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์ในลักษณะของเงินค่าตอบแทน ได้แก่ ค่าเช่าบ้าน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ และเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เป็นต้น

สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภท ในเรื่องที่อยู่อาศัยอันสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการซึ่งได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย กรมข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายตามจริงที่สมควรแห่งสภาพแห่งบ้านแต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้น โดยกฎหมายเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ถูกตราขึ้นครั้งแรกโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2483 และต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2522 แต่ไม่ได้มีการบังคับใช้จริงจนได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ออกมาใช้บังคับ และต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับจนถึงปัจจุบันซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเนื้อหาให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

ข้าราชการซึ่งเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ประสงค์จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลดังกล่าวข้างต้นก็ต้องยื่นคำร้องขอต่อส่วนราชการต้นสังกัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลนั้นๆ แล้วส่วนราชการจะพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากส่วนราชการเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลตามที่ร้องขอ ก็จะมีคำสั่งไม่อนุมัติให้แก่ข้าราชการผู้นั้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำและอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวจะต้องมีความเข้าใจในหลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ รวมถึงวิธีการปฏิบัติในการขอรับเงินสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ในเรื่องนั้น ๆ อย่างถูกต้องชัดเจน และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยที่

การพิจารณาให้ข้าราชการได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อันไม่ควรได้รับย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ รวมถึงข้าราชการผู้นั้นต้องถูกเรียกเงินที่ได้รับไปแล้วคืนแก่ทางราชการ รวมทั้งข้าราชการผู้นั้นอาจจะถูกดำเนินการทางวินัยได้อีกส่วนหนึ่งด้วย ส่วนการพิจารณาไม่ให้ข้าราชการได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อันควรได้รับย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ราชการผู้นั้น และเป็นการลดรอนสิทธิของข้าราชการอันอาจจะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีข้าราชการหลายรายที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องที่อยู่อาศัยในกรณีที่ไม่ได้รับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นเหตุให้ต้องมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล และเนื่องจากการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการเป็นการใช้สิทธิตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะ การที่ส่วนราชการมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการเบิกเงินของข้าราชการผู้นั้น คำสั่งไม่อนุมัติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว และฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 ต่อไปได้²

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งแบ่งแยกประเภทของกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน กรณีพิพาทในทางมหาชน เช่น กรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ หรือกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินภาษีที่ชำระให้แก่รัฐเกินกว่าจำนวนที่ต้องชำระ เป็นต้น ในกลุ่มประเทศดังกล่าวได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับกับกรณีพิพาท

² ไซร์ตัน แขวงโสภา, *คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืน เงินสิทธิประโยชน์และสวัสดิการข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

ทางมหาชนโดยนำหลักกฎหมายเอกชน อันได้แก่ หลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้³ มาปรับใช้กับกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง ฯลฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเรื่องดังต่อไปนี้ 1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ 2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด 6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

³ สุริยา เพิ่มบุญ.(2556). *การเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกฎหมายว่าด้วยลาภมิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน*.

สิทธิเกี่ยวกับการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการถือเรื่องในทางปกครองอย่างหนึ่ง เมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านหลายคดี เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.393/2553 หรือแม้แต่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ส่วนราชการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ข้าราชการผู้มีสิทธิที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.402/2563 แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 126/2560 วินิจฉัยว่า กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องข้าราชการของตนให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิ เป็นเรื่องที่ต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนต่อศาลยุติธรรม จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นได้ว่าคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีลักษณะอย่างเดียวกันหรือต่อเนื่องกันเกี่ยวกับสิทธิการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ซึ่งเกิดจากคำสั่งทางปกครอง แต่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีกลับแตกต่างกันไปตามสถานะของผู้ที่นำคดีมาฟ้องคดี ทั้งที่ความจริงแล้วคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐฟ้องข้าราชการในสังกัดตนให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับ โดยไม่มีสิทธิก็ควรที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเช่นกัน เนื่องจากเมื่อส่วนราชการเห็นว่าคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวไม่ถูกต้อง ส่วนราชการก็จะทำการเพิกถอนคำสั่งที่อนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินและเรียกคืนเงินที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับไปแล้ว การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการระงับสิทธิในการเบิกเงินของข้าราชการจึงเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน และการที่ข้าราชการได้รับเงินไม่ใช่การได้รับในฐานะประชาชนทั่วไป แต่เป็นสิทธิที่ข้าราชการได้รับในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการจ่ายเงินนั้นๆ ต่อมาเมื่อหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินที่เบิกไปแล้วและประสงค์จะเรียกเงินดังกล่าวคืน การใช้สิทธิเรียกเงินคืนจึงเกี่ยวข้องและเป็นผลสืบเนื่องมาจาก

⁴สุรพล นิติไกรพจน์.(2537).ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 9.(13), หน้า. 61-63.

คำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้เบิกเงินไปโดยไม่ถูกต้อง และเป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงิน ข้อพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วยเช่นกัน อีกทั้งข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ข้าราชการฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน หรือจะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกเงินคืน ศาลจะต้องพิจารณาว่า ข้าราชการต้องคืนเงินที่เบิกไปแล้วหรือไม่ ซึ่งศาลย่อมต้องพิจารณาสีทธิของข้าราชการตามระเบียบกฎหมายเดียวกัน คดีดังกล่าวข้างต้นจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิเบิกเงินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อันเป็นประเด็นพิพาทในเนื้อหาแห่งคดีเป็นอย่างเดียวกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่สมควรที่จะพิจารณาพิพากษาโดยศาลต่างระบบกันเพื่อไม่ให้มีปัญหาคำพิพากษาขัดกันในภายหน้าต่อไป ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวจะทำให้คดีประเภทเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลต่างกัน ซึ่งย่อมมิใช่วัตถุประสงค์ของการให้มีระบบศาลคู่ นอกจากนี้ ยังทำให้เกิดปัญหาต่อไปอีกว่า คดีประเภทดังกล่าว คู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องร้องย่อมมีสิทธิฟ้องแย้งได้ หากคดีทั้งสองคดีอยู่ต่างศาลกัน คำฟ้องแย้งของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งย่อมไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลนั้น และอาจเกิดกรณีคำพิพากษาขัดแย้งกันได้ ซึ่งจะเกิดความยุ่งยากและสร้างภาระให้คู่กรณีเกินสมควร และจากคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมสร้างความยุ่งยากแก่ข้าราชการและหน่วยงานทางปกครองที่จะฟ้องคดีเนื่องจากเกิดความไม่ชัดเจนว่าคดีใดจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลใด อีกทั้งคู่กรณีอาจใช้ประโยชน์จากปัญหาดังกล่าวเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้าอันอาจเป็นเหตุให้ทั้งส่วนราชการและข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านตามกฎหมายต้องเสียประโยชน์

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืน โดยมีการวิเคราะห์ปัญหาว่า การเรียกเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปแล้วคืนมีการใช้หลักกฎหมายใดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการในการเรียกค่าเช่าบ้านดังกล่าวคืน และการฟ้องคดีของส่วนราชการในการขอให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีความผิดหรือเกินสิทธิโดยการฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น ถือว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ในเมื่อกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการโต้แย้งคำสั่ง

ทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะมีปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ว่าการเพิกถอนสิทธิ ค่าเช่าบ้านดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลใด และควรปรับใช้หลักกฎหมายใดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ข้าราชการในการเรียกคืนค่าเช่าบ้านดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ในส่วนที่เกี่ยวกับ ค่าเช่าบ้านว่ามีการกำหนดแนวคิด หลักการทางกฎหมายไว้อย่างไร เพื่อให้ได้ความชัดเจนยิ่งขึ้น เกี่ยวกับการดำเนินการเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิซึ่งจะได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กรณีค่าเช่าบ้านของข้าราชการ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการแรงงานประเภทค่าเช่าบ้านของ ข้าราชการ และการแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการ เรียกคืนค่าเช่าบ้านข้าราชการ
4. เพื่อให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กรณีการฟ้องคดี พิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนค่าเช่าบ้านข้าราชการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืน ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ได้รับ โดยไม่มีสิทธิของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า ทั้งสองประเทศดังกล่าว ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยถือว่า คำสั่งเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครอง และหากผู้รับคำสั่งไม่พอใจสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ โดยในกรณีการฟ้องเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับไปเกินสิทธิ ถือว่าเป็นหนี้ทางปกครองจึง ให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และจากการศึกษานิติวิธีทางกฎหมายเอกชนและนิติวิธีทาง กฎหมายมหาชน พบว่า หลักการตีความทางกฎหมายเอกชนในกฎหมายแพ่งจะมีหลักการที่สำคัญ คือ หลักสุจริตหรือหลักความเชื่อถือและไว้วางใจ และหลักการตีความทางกฎหมายมหาชนใน

กฎหมายปกครองก็ปรากฏหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน คือ การคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองทุจริตและใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหมดสิ้นไปแล้ว แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ทุจริตและไม่ปรากฏว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากงานวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้งที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย และระบบกฎหมายต่างประเทศของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และของสาธารณรัฐฝรั่งเศส บทบัญญัติกฎหมาย หนังสือของหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง บทความ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาของศาลยุติธรรม รวมทั้งการค้นคว้าจากเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาด้วยการค้นคว้าจากเอกสารที่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 เป็นหลัก ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการฉบับเดิม ระเบียบ หลักเกณฑ์ หนังสือ คู่มือ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องับเรื่องที่ศึกษา รวมถึงแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ และความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กรณีค่าเช่าบ้านของข้าราชการ
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการแรงงานประเภทค่าเช่าบ้านของข้าราชการ และการแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของต่างประเทศเปรียบเทียบประเทศไทย

3. ทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนค่าเช่าบ้านข้าราชการ

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนค่าเช่าบ้านข้าราชการ