

## บทที่ 3

# กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการแรงงานประเภทค่าเช่าบ้านของ ข้าราชการ และการแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของต่างประเทศ เปรียบเทียบประเทศไทย

ปัจจุบันข้าราชการเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการกระทำทางปกครองเพื่อให้การบริการ สาธารณะแก่ประชาชนเกิดผลสำเร็จจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของข้าราชการ การบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนของข้าราชการที่ทำงานบริการประชาชนเหล่านั้นย่อมมีสิทธิ ได้รับเงินเดือน เงินเพิ่มค่าครองชีพ เงินเพิ่มในการเลี้ยงชีพ และมีสวัสดิการอย่างอื่นนอกเหนือจาก เงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งได้แก่สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาล ค่าศึกษาเล่าเรียนบุตร และค่าเช่าบ้าน ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะขอศึกษาเรื่องการจัดสวัสดิการแรงงาน ประเภท ค่าเช่าบ้านของข้าราชการ และการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของต่างประเทศเปรียบเทียบ ประเทศไทย

### 3.1 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ (ค่าเช่าบ้าน) ของประเทศไทยมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ ข้างต้น ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องกับ สิทธิ สิทธิประโยชน์ค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าวต้องมีความรู้ทำความเข้าใจให้ถูกต้อง เนื่องจาก เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับค่าเช่าบ้าน ค่าเช่าบ้านหรือค่าที่อยู่อาศัยของข้าราชการ หลักเกณฑ์การได้รับสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตลอดจน รูปแบบ วิธีการและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการใช้สิทธิการรับรอง การอนุมัติการอนุญาต เบิกจ่ายและอัตราการเบิกเงิน นอกจากนี้ยังเป็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัย ในที่พักของทางราชการ และยังต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ (ค่าเช่าบ้าน) ดังนี้

### 3.1.1 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการได้รับค่าตอบแทนหรือสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์จากทางราชการแล้ว ไม่ว่าจะเป็เงินเดือน ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ฯลฯ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับจาก ทางราชการไปโดยไม่มีสิทธิหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คำสั่งอนุมัติให้เบิกเงิน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ ถ้าหน่วยงานทางปกครองจำต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ดังกล่าวจึงต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัตินิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึง การออกกฎ นอกจากนี้คำสั่งทางปกครองยังหมายถึงคำสั่งตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 12 ซึ่งระบุให้คำสั่งดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ เช่า การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง เป็นต้น และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ ที่เป็นเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ จำเป็นต้องพิจารณาตามมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา ดังนี้

โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 49 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอน คำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นชั้นตอน การกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่ หรือการชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย”

มาตรา 50 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่ง ตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับการเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52”

มาตรา 51 บัญญัติว่า “การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้ว โดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

- (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย
- (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ
- (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอน โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควร ได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”

พระราชบัญญัติดังกล่าวก็มีได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้ ผู้เพิกถอนคำสั่งมีอำนาจเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับเงินโดยไม่มีสิทธิได้เช่นกันเพียงแต่บัญญัติไว้ใน มาตรา 51 วรรคสี่ว่า “ในกรณีที่เพิกถอนให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควร ได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน”<sup>1</sup>

<sup>1</sup>วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2557). การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า. 68-73.

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ชัดว่าเมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้โดยอนุโลมเท่านั้น และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลัง หรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดให้ แต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนี้ ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งนั้น ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งนั้น กล่าวคือ รู้ว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่คำสั่งนั้นจะทำได้ขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการจูงใจโดยการให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ แก่ผู้รับคำสั่งตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่สำคัญสองหลัก ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองใน ความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง หลักกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับขัดหรือแย้งกัน โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง หากคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าว ส่วนหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองต้องให้การคุ้มครองความเชื่อดังกล่าว จึงต้องคงไว้ซึ่งคำสั่งทางปกครองแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติไว้ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องชั่งค้วาระหว่างประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งส่งผลต่อผู้รับคำสั่งที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น

นอกจากนั้น ตามมาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้มีใจความว่า ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้หรือเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้การให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้

ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นไม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยให้การให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เกิดจากการกระทำดังกล่าวของผู้รับคำสั่ง

กรณีที่สอง ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ ซึ่งหมายความว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเกิดจากความผิดของผู้รับคำสั่งที่ได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้รับคำสั่งได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญของข้อความที่ได้ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือไม่ แต่ถ้าความไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญของข้อความที่ผู้รับคำสั่งได้ให้แก่เจ้าหน้าที่เกิดจากความผิดของเจ้าหน้าที่ เช่น เกิดจากแบบฟอร์มคำขอที่เจ้าหน้าที่จัดไว้ให้ผู้ยื่นคำขอกรอกข้อความ จึงไม่อาจยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นได้ อนึ่ง แม้แต่ในกรณีที่ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญอันเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดจากความผิดของผู้รับคำสั่งเองและของเจ้าหน้าที่ประกอบกัน ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นก็อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นได้เช่นกัน

กรณีที่สาม ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หากไม่มีกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวข้างต้น ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนก็ย่อมอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นได้

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แล้วมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป เช่น กรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับสิทธิที่จะได้รับเงินค่าเช่าบ้านและมีหนังสือเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับแล้ว ซึ่งอาจเป็นหนังสือฉบับเดียวกับหนังสือแจ้งคำสั่งเพิกถอนก็ได้ ข้าราชการผู้ที่ได้รับหนังสือดังกล่าวชอบที่จะอุทธรณ์โต้แย้งได้เฉพาะในส่วนของ การแจ้งเพิกถอนคำสั่งซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งในส่วนของการเรียกคืนเงินได้ หรือในบางกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีเพียงหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยมิได้มีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งเดิม เช่น กรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินของส่วนราชการไม่ถูกต้อง และมีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการต้นสังกัดดำเนินการเรียกคืนเงิน

ดังกล่าว ส่วนราชการต้นสังกัดจึงดำเนินการเรียกคืนเงินนั้นตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยมีได้มีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งเดิม เห็นได้ว่า การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานทางปกครองในการเรียกคืนเงินนั้น ทำให้เกิดความสับสนว่าจะดำเนินการอย่างไร โดยลักษณะของการออกคำสั่งเรียกให้คืนเงินของหน่วยงานทางปกครอง อาจแบ่งได้เป็นกรณี ดังนี้

(1) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งหรือหนังสือเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยมีได้ดำเนินการออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเดิมที่อนุมติให้ข้าราชการ ผู้นั้นเบิกเงินดังกล่าวก่อน โดยยังมีความเห็นที่แตกต่างว่าคำสั่งหรือหนังสือของหน่วยงาน ทางปกครองที่เรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับจากทางราชการไปโดยไม่มีสิทธินั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นหรือไม่

(2) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนที่ได้อนุมติให้ข้าราชการเบิกเงินไปหรือมีคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้น พร้อมทั้งมีคำสั่งเรียกให้ข้าราชการ ผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปในคราวเดียวกัน กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งในลักษณะนี้ เมื่อข้าราชการผู้นั้นนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยรวมกันไปว่า คำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่ให้เพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองเดิมที่ได้อนุมติให้ข้าราชการเบิกเงินไป หรือคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้น รวมทั้งกรณีที่เรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนได้

(3) กรณีหน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนที่ได้อนุมติให้ข้าราชการเบิกเงินไปก่อนหรือมีคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้น แล้วมีคำสั่งหรือหนังสือเรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปในภายหลัง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งในลักษณะเช่นว่านี้ เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเฉพาะคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองที่ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนที่ได้อนุมติให้ข้าราชการเบิกเงินไปหรือคำสั่งระงับการใช้สิทธินั้นเท่านั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้เพิกถอนได้ ส่วนคำสั่งหรือหนังสือที่เรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไป ดังกล่าวไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนได้<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีส่วนราชการได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเรียกเงินคืนจากข้าราชการที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ตัวอย่างเช่น ในกรณีบำเหน็จบำนาญ เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งที่

<sup>2</sup> ไกรลาส หนูดาช.(2557). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม ความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ. หลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 9 สำนักงานศาลปกครอง .หน้า. 13 – 16.

อนุมัติให้จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแล้ว ผู้รับบำเหน็จบำนาญมีหน้าที่ต้องคืนเงินบำเหน็จบำนาญแก่ทางราชการ หากไม่คืนทางราชการก็จำต้องใช้วิธีเรียกเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนหรือฟ้องคดีต่อศาล สำหรับในกรณีการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา โดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด โดยถ้าในภายหลังอาจถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ทำให้ข้าราชการผู้นั้นกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยโดยมีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ไปก่อนจนกว่าผลการดำเนินการจะถึงที่สุดกระทรวงการคลัง ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการขอรับบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา โดยกรณีหรือคดีอาญายังไม่ถึงที่สุด ตามหนังสือกระทรวงการคลังด่วนที่สุด ที่ กค 0406.5/ว 122 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2552

### 3.1.2 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ

<sup>3</sup>ปัจจุบันการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ มีกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่ใช้บังคับ ได้แก่

- 1.1 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547
- 1.2 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550
- 1.3 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552
- 1.4 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556
- 1.5 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2561
- 1.6 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2549
- 1.7 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552
- 1.8 หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2551
- 1.9 หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0409.5/ว2 ลงวันที่ 29 มกราคม 2550 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ.2550

<sup>3</sup> กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. (2553). *คู่มือค่าเช่าบ้านข้าราชการ*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า 2-3.

ความเป็นมาเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านราชการ

สำหรับความเป็นมาเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านราชการนั้น จะเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช 2483 จะเป็นพระราชกฤษฎีกาฉบับแรก และเมื่อได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วบทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อมีการแบ่งเขตในกรุงเทพฯเป็นเขตอำเภอชั้นในและชั้นนอกตามพระราชกฤษฎีกานั้นจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อีกทั้งการคมนาคมเมื่อมีความสะดวกขึ้นมากแล้วจึงไม่สมควรให้ข้าราชการซึ่งย้ายไปรับราชการประจำต่างเขตกันในกรุงเทพมหานครได้รับค่าเช่าบ้านด้วย ตามหลักการเดินนั้นข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านได้เฉพาะเมื่อมีการเช่าบ้านจริงและจ่ายให้ตามที่จ่ายจริงเท่านั้น หลักการดังกล่าวไม่เป็นผลในทางจงใจให้ข้าราชการพยายามจัดหาบ้านไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองข้าราชการซึ่งพยายามเก็บหอมรอมริบจนเช่าซื้อบ้านเป็นของตนเองได้กับหมดสิทธิ์ได้รับค่าเช่าบ้าน จึงได้ยกเลิกหลักการนี้เพื่อช่วยเหลือและจงใจให้ข้าราชการสามารถจัดหาที่อยู่อาศัยของตนเองได้ โดยการจ่ายค่าเช่าบ้านให้ในลักษณะเหมาจ่ายตามสิทธิ์ของผู้เช่า ไม่ว่าจะมีการเช่าบ้านจริงหรือไม่ นอกจากนี้อัตราค่าเช่าบ้านที่เป็นมานั้นเมื่อคำนวณเป็นอัตราส่วนกับเงินเดือนแล้วปรากฏว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้รับค่าเช่าบ้านมากกว่าข้าราชการชั้นผู้น้อย โดยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้รับค่าเช่าบ้านประมาณร้อยละ 18-26 ของเงินเดือน ในขณะที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยได้รับประมาณร้อยละ 15-18 ของเงินเดือน เพื่อความเป็นธรรมในระหว่างข้าราชการจึงแก้ไขใหม่โดยให้ได้รับใกล้เคียงกันในประมาณร้อยละ 20 ของเงินเดือน<sup>4</sup>

ต่อมาได้ออกพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2522 แต่มีการขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2522 ออกไป 1 ปี<sup>5</sup> และเนื่องจากในปี พ.ศ. 2523 ทางราชการยังมีภาระหนักเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดินจึงจำเป็นต้องนำมาใช้เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในด้านต่างๆเป็นจำนวนมาก จึงขยายระยะเวลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2522 ออกไปอีกระยะเวลาหนึ่ง<sup>6</sup> ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาข้าราชการ พ.ศ. 2527 เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช 2483 ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วบทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ และโดยที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2527 เป็นต้นไปมีบทบัญญัติบางประการยังไม่เหมาะสมเนื่องจากกำหนดให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะเหมาจ่ายตามจริงของข้าราชการแต่ละคน จึงไม่ตรงเจตนารมณ์ของทางราชการซึ่งประสงค์จะช่วยเหลือ

<sup>4</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.2522

<sup>5</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2522

<sup>6</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2522



ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ เพราะข้าราชการที่ไม่เดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน ได้ด้วยทำให้ทางราชการต้องรับภาระหนักเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนั้นพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2522 กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานใหม่ต่างท้องที่เกิน 5 ปี และผู้นั้นจะกลับมาประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกแล้วก็ยังมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ จึงไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการ โดยได้เช่าบ้านอยู่จริงแต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จึงได้ปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการเสียใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของทางราชการและให้ความเป็นธรรมในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ นอกจากนั้นได้ให้ใช้หลักฐานที่ข้าราชการค่าเช่าบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกเป็นค่าเช่าบ้านได้ในบางกรณี

โดยที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ได้บัญญัติให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของทางราชการที่ประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งมักมีสาเหตุมาจากทางราชการ ประกอบกับมีส่วนราชการหลายแห่งย้ายสำนักงานจากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่ง และในอนาคตจะมีการย้ายส่วนราชการเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากตามนโยบายของรัฐบาลทำให้งบประมาณรายจ่ายของรัฐในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพการเงินของประเทศที่เป็นอยู่ จึงปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับจิตได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการดังกล่าว โดยกำหนดให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการและกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งต้องไปปฏิบัติราชการประจำในต่างท้องที่เพราะมีการย้ายสถานที่ทำการให้ชัดเจนและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>7</sup>

และเนื่องจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บัญชีอัตราเงินเดือนบัญชี ข. ของข้าราชการประเภทต่างๆตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2533 เป็นต้นไป ซึ่งมีผลให้อัตราเงินเดือนตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 ไม่ตรงกับอัตราเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนบัญชี ข.ดังกล่าว จึงมีการปรับปรุงบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการเชิงใหม่ให้สอดคล้องกับการใช้บัญชีอัตราเงินเดือนบัญชี ข. ดังกล่าว<sup>8</sup>

<sup>7</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.2527

<sup>8</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2533

เมื่อมีการปรับปรุงระบบตำแหน่งข้าราชการพลเรือน โดยยกเลิกระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนที่ได้ใช้มาแต่เดิม และปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน จึงปรับปรุงบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการให้สอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยนำอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับข้าราชการพลเรือนมากำหนดแยกต่างหากไว้กับบัญชีหนึ่ง<sup>9</sup>

ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนของข้าราชการทุกประเภทตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ทำให้บัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 ไม่สอดคล้องกับบัญชีอัตราเงินเดือนที่ปรับปรุงใหม่จึงปรับปรุงบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการเสียใหม่ให้สอดคล้องกับบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการดังกล่าว<sup>10</sup>

โดยที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ได้บัญญัติให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของทางราชการที่ประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งมีสาเหตุมาจากทางราชการ ประกอบกับในปัจจุบันมีส่วนราชการหลายแห่งย้ายสำนักงานจากห้องที่หนึ่งไปอีกห้องที่หนึ่งและในอนาคตจะมีการย้ายส่วนราชการเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากตามนโยบายของรัฐบาลทำให้งบประมาณรายจ่ายของรัฐในส่วนนี้ไม่สอดคล้องกับสถานะการเงินของประเทศที่เป็นอยู่ จึงปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิรับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการดังกล่าว โดยกำหนดให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ และกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งต้องไปปฏิบัติราชการประจำในต่างท้องที่เพราะมีการย้ายสถานที่ทำการให้ชัดเจนและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>11</sup>

ในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการมิให้ข้าราชการซึ่งต้องไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่เนื่องจากสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำเดือนได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่หมายใกล้เคียงกับที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดมิสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไป โดยยกเว้นให้แก่ข้าราชการดังกล่าวเฉพาะผู้ซึ่งมีสิทธิ

<sup>9</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2532

<sup>10</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2535

<sup>11</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2541

ในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับเพื่อเป็นการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของรัฐในส่วนนี้ที่ในอนาคตรัฐบาลมีนโยบายจะย้ายส่วนราชการเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมากแต่เนื่องจากในสถานะปัจจุบันของรัฐบาลยังคงประสบปัญหาด้านงบประมาณรายจ่าย จึงได้ยกเลิกสิทธิของข้าราชการดังกล่าวผู้ซึ่งมีสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่เดิมนั้น<sup>12</sup>

หลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการ โดยกำหนดให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ และกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งต้องปฏิบัติราชการประจำในต่างท้องที่เพราะมีการย้ายสถานที่ทำการให้ชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น แล้วเมื่อกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ดำเนินการโครงการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ โดยให้ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนดังกล่าวสามารถกู้เงินเพื่อนำไปซื้อที่อยู่อาศัยได้ แต่โดยที่ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ให้สิทธิแก่ข้าราชการสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เฉพาะกับสถาบันการเงินรัฐวิสาหกิจ หรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เท่านั้น จึงทำให้ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการไม่สามารถนำหลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการสามารถนำหลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้อันเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวจึงได้ตราพระราชกฤษฎีการองรับเรื่องนี้<sup>13</sup>

โดยที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 มีข้อยกเว้นที่ข้าราชการจะไม่ได้รับค่าเช่าบ้านหากเป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปราชการในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ จึงปรับปรุงสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านให้สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันมากยิ่งขึ้นรวมทั้งมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มีบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้เปลี่ยนแปลงระบบตำแหน่งใหม่เพื่อให้มีสิทธิได้รับอัตราค่าเช่าบ้านที่ถูกต้องและเป็นธรรม<sup>14</sup>

กรณีนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 เป็นผลให้มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ถูกตัดความในข้อ 3 ออกโดยให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่เป็นท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการครั้งใหม่ด้วย จึงหมายความว่าข้าราชการที่ได้รับ

<sup>12</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2541

<sup>13</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2545

<sup>14</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550

คำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่เป็นท้องที่ที่เริ่มเข้ารับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่ กลับเข้ารับราชการใหม่ หากได้รับคำสั่งให้เดินทางกลับมาประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการ ครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่จะมีสิทธิ์ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการนั่นเอง

เมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลเป็นการ ปรับปรุงระบบตำแหน่งข้าราชการพลเรือนโดยยกเลิกระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนที่ได้ใช้มา แต่เดิม และปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของ ข้าราชการพลเรือนจึงปรับปรุงบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้าน ข้าราชการให้สอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของ ข้าราชการพลเรือนสามัญใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยนำอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับ ข้าราชการพลเรือนมากำหนดแยกต่างหากไว้เป็นอีกบัญชีหนึ่ง<sup>15</sup>

และปัจจุบัน<sup>16</sup>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 3 (1) (2) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบาง ประเภท ตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518 เนื่องจากได้มีการปรับปรุงระบบตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง และบัญชีเงินเดือนของข้าราชการหลายประเภท ประกอบกับอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ มิได้มีการ เปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลานานสมควรปรับปรุงบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาค่า เช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ให้สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบตำแหน่ง ระดับตำแหน่ง และบัญชี เงินเดือนของข้าราชการ และให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตรา พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2561

การแบ่งเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจ นั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลัก นิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

บทบัญญัติดังกล่าวได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ทาง โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล เท่ากับทรงมอบให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจในการวินิจฉัย ชัดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นคดีมาสู่ศาลและเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้สำเร็จ

<sup>15</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2552

<sup>16</sup> พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2561

ลู่ลงไปตามหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ประเทศไทยมีอยู่ 4 ศาล ดังนี้ คือ 1. ศาลรัฐธรรมนูญ 2. ศาลปกครอง 3. ศาลทหาร 4. ศาลยุติธรรม

โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับพุทธศักราช 2560) บัญญัติให้ ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาบรรดคดี เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดแห่งบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 194 “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 197 บัญญัติว่า

“ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ บรรดาคดี บัญญัติว่า ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติอำนาจของศาลปกครองไว้ ดังนี้ มาตรา 9 บัญญัติว่า<sup>17)</sup> คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือ โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ โดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการ ใช้ดุลพินิจ โดยมิชอบ 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

การแก้ไขปัญหาคาดขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลในระบบศาลคู่

ระบบศาลคู่ เป็นระบบศาลที่มีศาลยุติธรรมและศาลปกครองเป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี หากมีปัญหาคาดขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จะมีองค์กรหนึ่ง

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งแต่ละประเทศจะมีองค์กรวินิจฉัยที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระบบของแต่ละประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสจะมีศาลคดีขัดกัน โดยเป็นองค์กรวินิจฉัยหากมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลเกิดขึ้น

สำหรับระบบศาลของไทย ซึ่งเป็นระบบศาลคู่เช่นเดียวกัน มีศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และมีศาลอื่น ได้แก่ ศาลทหาร ศาลปกครอง เป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะคดีบางประเภท เช่น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบางกรณีข้อพิพาทหนึ่งๆ อาจมีปัญหาโต้แย้งเรื่องอำนาจศาลเกิดขึ้นว่า ศาลใดเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดี ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

### 3.1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 248 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นกฎหมายในการชี้ขาดกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามมาตรา 4 บัญญัติว่า

“ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คนเป็นกรรมการ ในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลอื่นขึ้น ให้ประธานศาลอื่นนั้นเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งด้วย

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและอำนาจหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้”

องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้กำหนดให้เป็นไปตามมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กล่าวคือ มีประธานศาลฎีกาทำหน้าที่ประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 4 คนเป็นกรรมการ โดยในการพิจารณาของรัฐสภาได้เพิ่มหัวหน้าสำนักตุลาการทหารเข้ามาเป็นกรรมการร่วมด้วยเพื่อให้สอดคล้องกับสารซึ่งอยู่ในขอบเขตของคณะกรรมการที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าคดีจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยมีบทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

ตามมาตรา 10 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(2) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(3) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (3) ให้เป็นที่ที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้น ไปของศาลตามวรรคหนึ่ง ยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วย โดยอนุโลม

มาตรา 10 (2) กำหนดให้กรณีที่ศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลที่ส่งความเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่รับความเห็น ให้ศาลที่ส่งความเห็นมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลที่รับความเห็นหรือศาลจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลที่จะ โอนคดีหรือจำหน่ายคดีนั้นจะได้ดำเนินการตามความเหมาะสมในแต่ละคดี โดยคำนึงถึงภาระของ โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีและคู่ความทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง ระยะเวลาในการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องและอายุความแห่งคดีที่อาจสิ้นสุดลง ในขณะที่ฟ้องคดีในศาลที่รับความเห็นนั้น เพื่อมิให้ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเป็นเหตุแห่งความล่าช้า อาจจะทำให้โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์และไม่ได้รับความยุติธรรม

มาตรา 10 วรรคสอง กำหนดให้ศาลที่อยู่ในระดับสูงขึ้น ไปของศาลตามวรรคหนึ่งไม่อาจยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาได้อีกเนื่องจากเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลสมควรวุติในศาลชั้นต้น

ไม่ว่าด้วยคู่ความเห็นเอหรือศาลเป็นผู้กระเด็นดังกล่าวขึ้นพิจารณาเนื่องจากกระบวนการพิจารณาในศาลควรชอบด้วยกฎหมายมาแต่ต้น หากศาลในลำดับสูงขึ้นไปยกขึ้นพิจารณาในภายหลังโดยไม่ฟังความเห็นอย่างละเอียด อย่างเช่น ศาลชั้นต้นก็อาจเป็นเหตุให้คดีของโจทก์หรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความยุติธรรมส่วนคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย นั้นคู่ความฝ่ายที่ฟ้องคดีหรือศาลปกครองสูงสุดสามารถนำประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลมาพิจารณาคดีได้เนื่องจากเป็นศาลที่รับฟ้องตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ไม่ได้อยู่ในสถานะเป็นศาลที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปตามมาตรา 10 วรรคสอง<sup>18</sup>

มาตรา 11 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้อง ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการต่อไป แต่ถ้าวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ศาลที่รับฟ้องสั่งโอนคดีหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

มาตรา 12 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไป ถ้าคู่ความหรือศาลเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้องให้นำความในมาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด แต่ศาลนั้นไม่รับฟ้องเพราะเหตุว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วหากศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน ให้ศาลนั้นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กล่าวคือ มาตรา 12 มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากคำพิพากษาที่วินิจฉัยโดยศาลต่างระบบขัดแย้งกัน อันจะทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลใดศาลหนึ่งไม่บรรลุผล จึงสมควรกำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยว่าคดีควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด อย่างไรก็ดี ในกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลต่างระบบขัดแย้งกัน คณะกรรมการฯ ก็อาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องเขตอำนาจของศาลโดยใช้อำนาจตามมาตรา 14 ได้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติหลักการพิจารณาและขั้นตอนการดำเนินการ กรณีมีประเด็นปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลว่าคดีอยู่ใน

<sup>18</sup> ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา .(2555).พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.(ออนไลน์) .เข้าถึงได้จาก:



อำนาจศาลใดระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล หรือเป็นกรณีที่ศาลซึ่งรับฟ้องคดีไว้พิจารณาเห็น เองว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลตน ก็ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว

ปัจจุบันศาลยุติธรรมและศาลปกครอง รวมทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเริ่มมีความเห็นตรงกันว่า กรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลที่ได้รับเงินไปจากหน่วยงานทางปกครองไปโดยไม่มีสิทธิ หน่วยงานของรัฐ ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยแนวคำวินิจฉัยในช่วงปัจจุบันปรากฏ ดังนี้

### 3.1.4 แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กรณีการเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปจากรัฐโดยไม่มีสิทธิ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เคยวินิจฉัยอำนาจศาลเกี่ยวกับกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ โดยเห็นว่าคดีประเภทดังกล่าวอยู่ทั้งในเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลยุติธรรม ดังนี้

กรณีที่เห็นว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

1) กรณีเห็นว่าเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 101/2557 ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่า คดีที่เทศบาลตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคืนจากเอกชนเพราะเหตุเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เห็นว่า การที่โจทก์ขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่จำเลยเป็นการใช้อำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 อันเป็นคำสั่งทางปกครอง และเมื่อโจทก์มีคำสั่งถอนรายชื่อจำเลยออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่จำเลยเพราะเหตุจำเลยขาดคุณสมบัติพร้อมกับมีหนังสือแจ้งให้จำเลยคืนเงิน จึงเป็นกรณีที่โจทก์ได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ที่โจทก์เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่จำเลยผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไปตามมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งถอนรายชื่อและระงับการจ่ายเงินให้แก่จำเลยจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยคืนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามคำขอได้หรือไม่ และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใด

นั้นศาลจำเป็นต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งของโจทก์ที่ถอนรายชื่อจำเลยออกจากบัญชีและระงับการจ่ายเงินให้แก่จำเลยเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องคืนเงินที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพียงใด ซึ่งจะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 102/2557 กรณีเขตอำนาจศาลขัดแย้งกันระหว่างศาลจังหวัดอุบลราชธานีและศาลปกครองอุบลราชธานี คดีนี้กรมพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านานาญ (ช.ค.บ.) คืนจากเอกชนเพราะเหตุเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า การที่โจทก์จ่ายเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านานาญ (ช.ค.บ.) ให้แก่จำเลย สืบเนื่องจากกรมบัญชีกลางอนุมัติสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. แก่จำเลยตามมาตรา 4 ตรี แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านานาญ พ.ศ. 2521 การอนุมัติเบิกจ่ายเงิน ช.ค.บ. ให้แก่จำเลย จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อกรมบัญชีกลางตรวจพบว่าคำสั่งอนุมัติสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องเนื่องจากจำเลยไม่มีสิทธิได้รับเงิน ช.ค.บ. กรมบัญชีกลางจึงมีคำสั่งไม่เบิกเงิน ช.ค.บ. ที่ปรับเพิ่มและมีคำสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ที่จำเลยเคยได้รับ โดยมีหนังสือแจ้งให้โจทก์ทราบคำสั่งของกรมบัญชีกลางและให้โจทก์เรียกเงิน ช.ค.บ. ที่จำเลยได้รับส่งคืนคลัง จึงเป็นกรณีที่กรมบัญชีกลางได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้โดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่จำเลยผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ตามมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งไม่เบิกเงิน ช.ค.บ. ที่ปรับเพิ่มและคำสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ที่จำเลยเคยได้รับจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยคืนเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านานาญ (ช.ค.บ.) ที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามคำขอได้หรือไม่ และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใดนั้น ศาลจำเป็นต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่เบิกเงิน ช.ค.บ. ที่ปรับเพิ่ม และคำสั่งจ่ายเงิน ช.ค.บ. ที่จำเลยเคยได้รับเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจำเลยมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องคืนเงินที่ได้รับไปให้แก่โจทก์ตามมาตรา 51 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพียงใด ซึ่งจะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะคดีนี้จึง

เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 12/2549 ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้ สรุปได้ว่า โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการอยู่ในสังกัดของโจทก์ ความว่า ก่อนจำเลยที่ 1 จะเกษียณอายุราชการ และมีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญนั้น จำเลยที่ 1 ถูกนายสุรินทร์ สุดเดือน กับพวกรวม 7 คน แฉความดำเนินคดีอาญาขอให้โจทก์ระงับการจ่ายเงินบำเหน็จหรือบำนาญไว้จนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ โจทก์จึงให้จำเลยที่ 1 ทำสัญญาใช้เงินบำนาญคืนแก่โจทก์ หากปรากฏว่าจำเลยที่ 1 ถูกไล่ออกจากราชการในภายหลัง โดยมีจำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นผู้ค้าประกันและนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันด้วยแล้ว โจทก์ก็จ่ายเงินบำนาญให้แก่จำเลยที่ 1 ไปพลางก่อน ต่อมาภายหลังจากที่จำเลยที่ 1 เกษียณอายุไปแล้ว โจทก์ตั้งกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่จำเลยที่ 1 จะเกษียณอายุ จำเลยที่ 1 อุทธรณ์คำสั่ง แต่คณะกรรมการของโจทก์พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โจทก์จึงมาฟ้องเรียกเงินบำนาญคืนตามสัญญาใช้เงินคืนโดยให้จำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 ผู้ค้าประกันร่วมรับผิดชอบด้วย ส่วนจำเลยที่ 1 ให้การว่าไม่ต้องคืนเงิน และได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของโจทก์ที่ไล่จำเลยที่ 1 ออกและคำสั่งยกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขคำที่ 369/2547 แล้ว เห็นว่า เมื่อกรุงเทพมหานครเป็นโจทก์และเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นฟ้องอดีตข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของตนเอง จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชา ทั้งเหตุแห่งการฟ้องคดีก็สืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ออกคำสั่งทางวินัยลงโทษไล่จำเลยที่ 1 ออกจากราชการเป็นผลให้จำเลยที่ 1 ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 ประกอบพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 มาตรา 11(1) คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแม้โจทก์กับจำเลยที่ 1 จะทำข้อตกลงให้จำเลยที่ 1 คืนเงินบำนาญ หากจะต้องเสียสิทธิในการรับภายหลังเอาไว้ก่อนก็ตาม แต่ในการที่จะวินิจฉัยว่าจำเลยที่ 1 จะต้องคืนเงินบำนาญให้แก่โจทก์ตามฟ้องหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า คำสั่งทางวินัยของโจทก์ที่ไล่ลงโทษไล่จำเลยที่ 1 ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นลักษณะของคดีปกครองตามมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งจำเลยที่ 1 ได้ฟ้องโจทก์ต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินคืนสืบเนื่องจากได้มีคำสั่งไล่ข้าราชการออกจากราชการโดยให้มีผลย้อนหลัง ทำให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เห็นว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยให้เหตุผลว่าศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า คำสั่งไล่ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นลักษณะของคดีปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตัวอย่างคำวินิจฉัย เช่น

ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ การที่จะวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องคืนเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกจากราชการ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พ้นจากสถานภาพเป็นข้าราชการนับแต่วันที่ระบุในคำสั่งทำให้ไม่มีสิทธิที่จะรับเงินเดือน คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลังแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกเฉย จึงเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ทั้งเป็นคดีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติระหว่างผู้ฟ้องคดี กับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในข้อหาแรกซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง<sup>19</sup>

กรณีเห็นว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 98/2559 คดีนี้ โจทก์ซึ่งเป็นกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยื่นฟ้องจำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการในสังกัดให้คืนเงินเดือนและเงินตอบแทนพิเศษที่จำเลยได้รับไปเกินสิทธิในขณะรับราชการ ในสังกัดของ

<sup>19</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 43/2548

โจทก์พร้อมดอกเบี้ยสืบเนื่องมาจากการที่จำเลยต้องรับผิดชอบตามคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีการเปลี่ยนแปลงโทษจากตัดเงินเดือนจำนวนร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน เป็นลดเงินเดือนจำนวนร้อยละ 4 ทำให้จำเลยได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนพิเศษเกินสิทธิไปตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2553 ถึงวันที่ 18 ธันวาคม 2556 จำเลยจึงต้องคืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิคืน เห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม บทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้นในการฟ้องขอให้รัฐรับผิดชอบเมื่อคดีนี้ โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้จำเลยคืนเงินเดือนและเงินตอบแทนพิเศษที่จำเลยได้รับไปเกินสิทธิแก่โจทก์จึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่อดีตข้าราชการของตนในฐานะเอกชนคนหนึ่งซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อตามคำฟ้องของโจทก์ไม่เข้าลักษณะคดีพิพาทประเภทอื่นอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่างกรมการพัฒนาชุมชน โจทก์ นายวิรัช จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 29/2560 เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพื่อติดตามทรัพย์สินคืน และไม่ใช่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองเป็นกรณีเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของศาลปกครองนครราชสีมาและศาลจังหวัดนางรอง โดยคณะกรรมการ ฯ เห็นว่าหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

บทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้นในการฟ้องขอให้รัฐรับผิด เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนพิเศษ ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 126/2560<sup>20</sup> ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม บทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้น ในการฟ้องขอให้รัฐรับผิด เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่ข้าราชการของตนในฐานะเอกชนคนหนึ่งซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าลักษณะคดีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 83/2558 กรณีที่โจทก์ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการในสังกัดคืนเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปพร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากโจทก์ตรวจพบว่าจำเลยกลับเข้ารับราชการเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเหตุให้ต้องงดเบี้ยหวัดและกรมบัญชีกลางได้งดจ่ายเงินเบี้ยหวัดให้แก่จำเลย จำเลยจึงต้องคืนเงินเบี้ยหวัดที่ได้รับเกินสิทธิไปแก่โจทก์ แม้คำสั่งระงับการจ่ายเงิน เบี้ยหวัดให้แก่จำเลยจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่คดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้

<sup>20</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 126/2560

จำเลยคืนเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และ ช.ค.บ. ที่ได้รับไปเกินสิทธิ จำเลยให้การว่า จำเลยรับเงินไว้โดยสุจริตจึงไม่ต้องคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 412 โดยมีได้โต้แย้งว่าคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่มีประเด็นต้องพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยหวัดซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง คดีมีประเด็นต้องพิจารณาเพียงว่าการที่โจทก์เรียกคืนเงินเบี้ยหวัด บำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและเงิน ช.ค.บ. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อการเรียกคืนเงินดังกล่าว โจทก์มีเพียงหนังสือเรียกให้จำเลยไปทำหนังสือรับสภาพหนี้และทำสัญญาผ่อนชำระหนี้กรณีรับเงินไปเกินสิทธิ ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2555 และลงวันที่ 29 มกราคม 2556 การออกหนังสือของโจทก์มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันจะถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อพิพาทดังกล่าวจึงไม่ใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งคำฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้จำเลยซึ่งเป็นอดีตข้าราชการสังกัดโจทก์รับผิดชอบเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงไม่ใช่ความรับผิดชอบอันเกิดจากการที่จำเลยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร อันจะเข้าหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อพิพาทคดีนี้ไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเสียแล้ว กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยซึ่งได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ อันเป็นการรับเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ อันมีลักษณะเป็นลามิควรรได้ ตามมาตรา 406 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

### 3.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ

#### 3.2.1 กฎหมายฝรั่งเศส

กฎหมายมหาชนของไทยได้รับแนวคิดมาจากกฎหมายมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม้ภายหลังจะมีการนำกฎหมายมหาชนของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนีมาใช้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่อธิปไตยกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสยังคงมีอยู่ กรณีมีประเด็น

ที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าคดีอยู่ในอำนาจศาลอื่นที่มีศาลปกครอง ในประเทศฝรั่งเศสจะมีหลักทฤษฎีในการพิจารณาอำนาจศาล<sup>21</sup> ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกองค์กรฝ่ายปกครองกับศาลยุติธรรม (le principe de separation des autorités administrative et judiciaires) หลักนี้มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ โดยมีหลักการว่าฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของศาลยุติธรรม และฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่อันอาศัยอำนาจมหาชนโดยไม่ต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากศาลปกครอง ศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองภายหลังที่นิติกรรมทางปกครอง มีผลใช้บังคับเท่านั้น

2) หลักบูรณภาพแห่งอำนาจพิจารณาคดีของศาลที่รับฟ้อง (le principe de la plénitude de juridiction du tribunal saisi) หลักการนี้ขยายอำนาจศาล ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เพื่อให้การจัดการกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยดี โดยศาลที่รับฟ้องสามารถพิจารณาประเด็นที่มีหลายแง่มุม หลายประเด็น ให้ศาลที่รับฟ้องคดีไว้แต่เริ่มแรกสามารถพิจารณาคดีได้ที่ศาลเดียวได้ในคราวเดียวกัน ไม่แตกแยกออกเป็นหลายคดี โดยศาลที่รับฟ้องสามารถพิจารณาคำขออุทธรณ์ที่ยื่นเข้ามาในระหว่างพิจารณาที่มีความเกี่ยวข้องกับคดีนี้ เช่น ฟ้องเพิ่มเติม ฟ้องแย้ง หรือร้องสอด แม้ว่าคำร้องหรือคำขอเพิ่มเติมจะอยู่ในอำนาจศาลอื่นก็ตาม

3) หลักศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีใดแล้วพึงมีอำนาจพิจารณาประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดีด้วย (le juge de l'action est juge de l'exception) เป็นหลักการที่ว่า ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องคดีหนึ่งแล้ว พึงมีอำนาจพิจารณาข้อหาหรือประเด็นที่เสนอต่อศาลได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าประเด็นนั้นจะถูกเสนอโดยคู่ความฝ่ายใดก็ตาม

### 3.2.1.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการเรียกคืนเงิน

การเรียกคืนเงินตรานั้นเมื่อพิจารณาเงินตราในรูปแบบที่เป็นทรัพย์สินอันมีรูปร่างฐานทางกฎหมายในการเรียกคืนเงินตามจึงอาจพิจารณาได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินอันมีรูปร่างชนิดอื่นๆ การเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายฝรั่งเศสอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี ดังนี้<sup>22</sup>

กรณีที่ 1 กรณีสัญญาที่เสียเปล่า (nullity) กฎหมายฝรั่งเศสสัญญาที่เสียเปล่าแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้แก่ Absolute Nullity เทียบได้กับสัญญาที่เป็นโมฆะและ Relative Nullity หรือเทียบได้กับสัญญาที่เป็นโมฆียะ

<sup>21</sup> เจตนีย์ สถาวรศิลป์พร. (2561). ข้อสังเกตบางประการในคดีปกครองไทย:อำนาจศาลกับประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจศาลอื่นที่มีศาลปกครอง วารสารวิชาการศาลปกครอง ,17 (3), หน้า 27.

<sup>22</sup> ธัญลักษณ์ นิลศิริ. (2558). ปัญหาทางกฎหมายของการใช้หลักกรรมสิทธิ์ติดตามเอาคืน: ศึกษากรณีคืนเงิน. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 57-60.



เหตุที่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมูลเหตุหรือวัตถุประสงค์ของสัญญานั้นขัดต่อมาตรการที่ปกป้องสาธารณประโยชน์หรือศีลธรรมอันดี เมื่อมีเหตุที่ทำให้สัญญาเป็นโมฆะย่อมทำให้สัญญานะเสียเปล่าไปโดยที่ไม่อาจให้สัตยาบันได้ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความเป็นโมฆะนี้ทุกคนสามารถยกขึ้นจากการได้ไม่จำกัดเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น

สำหรับกรณีสัญญาเป็นโมฆะมักจะเป็นเรื่องความบกพร่องที่เป็นเรื่องของเอกชนโดยแท้ สัญญาที่เป็นโมฆะนั้นคู่สัญญาอาจให้สัตยาบันได้ เมื่อได้ให้สัตยาบันแล้วสัญญาจะเหมือนว่าสมบูรณ์มาตั้งแต่แรก หากไม่ให้สัตยาบันคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยกขึ้นได้เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาเป็นการบอกล้างสัญญาดังกล่าว

สัญญาที่เสียเปล่าทั้ง 2 ประเภทนั้นจะต้องอาศัยคำพิพากษาในการอ้างความเสียเปล่า และเมื่อมีคำพิพากษาแล้วจะส่งผลให้สัญญาเสียเปล่าย้อนหลัง (Retroactive effect) กลับไปเสมือนหนึ่งว่าสัญญาไม่เคยเกิดขึ้น คู่สัญญาต้องกลับสู่ฐานะเดิมก่อนได้ทำสัญญาระหว่างกัน (mise en état antérieur) กล่าวคือทันทีที่มีคำพิพากษาให้สัญญาเสียเปล่า คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีหนี้ในการกลับคืนสู่ฐานะเดิม (obligation de restitution) ดังนั้น ทรัพย์สินสิ่งใดที่ได้โอนให้แก่กันตามสัญญาไม่ว่าจะเป็นเงินหรือทรัพย์สินอื่นๆ หากยังอยู่ในความครอบครองของคู่สัญญาอีกฝ่ายก็ต้องโอนคืนมาให้ฝ่ายผู้โอน แต่เดิมหากคู่สัญญาไม่สามารถคืนทรัพย์สินให้แก่กันได้ศาลจะไม่พิพากษาเป็นบอกล้างนิติกรรมดังกล่าว แต่นับตั้งแต่ปี 1970 ศาลได้ยอมรับเป็นหลักการว่าหากไม่สามารถคืนทรัพย์สินตามที่ได้ออนให้แก่กันได้ นี่ในการคืนทรัพย์สินเฉพาะสิ่งของคู่สัญญาเปลี่ยนเป็นหนี้ในการชำระมูลค่าของทรัพย์สินนั้นแทนได้ ดังนี้หนึ่งดังกล่าวอาจเกิดขึ้นในกรณีที่การไม่สามารถคืนทรัพย์สินอันได้มาตามสัญญานั้นมาจากการที่ได้บริโภคทรัพย์สินนั้นไปแล้วหรือทรัพย์สินนั้นถูกทำลายด้วยความผิดของผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือโดยเหตุสุดวิสัยหรือได้ถูกจำหน่ายต่อไปแล้วแม้ว่าจะได้กระทำไปโดยไม่มีเจตนาทุจริตก็ตาม

ในทางทฤษฎีแล้วการส่งผลย้อนหลังนี้ส่งผลให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินเฉพาะสิ่งกลับคืนสู่ผู้อื่นในทันที การกลับคืนสู่ฐานะเดิมจึงส่งผลให้คู่สัญญาอาจใช้หลักกรรมสิทธิ์ในการเรียกทรัพย์สินคืนได้จากคู่สัญญาอีกฝ่ายที่ครอบครองทรัพย์สินนั้นอยู่ได้ แต่อย่างไรก็ตามไม่ใช่ทุกกรณีที่ผู้โอนจะสามารถใช้สิทธิ์ในการฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนทรัพย์สินตามหลักกรรมสิทธิ์ (action en revendication) ได้เสมอไป เนื่องจากการฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนทรัพย์สินโดยอาศัยทรัพย์สินนั้นจะมีได้ก็ต่อเมื่อสามารถระบุเจาะจงได้ว่าทรัพย์สินใดคือทรัพย์สินที่เขาได้ออนให้คู่กรณีอีกฝ่ายไปตามสัญญา ดังนั้นหากเป็นทรัพย์สินประเภทที่ปะปนไปกับจับอื่นได้ง่าย เช่น เงินตราหรือผลผลิตทางการเกษตรโดยหลักและคู่สัญญายอมไม่สามารถใช้หลักกรรมสิทธิ์ในการเรียกคืนทรัพย์สินเหล่านั้นได้ แต่กรณีเช่นนี้คู่สัญญายังคงมีสิทธิ์เรียกทรัพย์สินตามบุคคลสิทธิอยู่

กรณีที่ 2 การคืนทรัพย์อันเนื่องมาจากการเลิกสัญญา (résolution) การเลิกสัญญาตามหลักกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการเลิกสัญญาตามข้อตกลงในสัญญาหรือการเลิกสัญญาตามคำพิพากษาของศาลโดยการร้องขอของคู่สัญญาฝ่ายที่ได้รับความเสียหายจากการที่อีกฝ่ายไม่ชำระหนี้

การเลิกสัญญามีผลย้อนหลัง (retroactive effect) ดังนั้น ทรัพย์สิ่งใดที่ได้โอนให้แก่การตามสัญญาเมื่อเลิกสัญญาแล้วก็ต้องโอนคืนให้แก่กัน และเช่นเดียวกับผลของการกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามที่ได้กล่าวมาในกรณีที่ 1 กรรมสิทธิ์ในทรัพย์ที่จะโอนให้แก่การทำสัญญาเมื่อสัญญาแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์นั้นก็โอนกลับคืนมายังคู่สัญญาฝ่ายที่เป็นเจ้าของทรัพย์อยู่เดิม

กรณีที่ 3 ทรัพย์ซึ่งถูกลักขโมยไป ในกรณีเช่นนี้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สามารถฟ้องเรียกทรัพย์ของตนเพิงถูกลักขโมยไปคืนด้วยอาศัยหลักกรรมสิทธิ์ในการเรียกคืนทรัพย์ได้ หากได้รับเงินสูญหายหรือถูกทำลายไปแล้วก็สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนได้

กรณีที่ 4 การเรียกคืนทรัพย์ที่ได้ชำระให้ไปโดยไม่มีเหตุให้ต้องชำระ (repetition de l'indu) ที่ที่ไม่มีเหตุให้ต้องชำระนี้อาจเป็นหนี้ที่ไม่มีอยู่หรือมีอยู่จริงแต่ได้ชำระหนี้กันไปแล้ว ในกรณีเช่นนี้การเรียกคืนทรัพย์สินซึ่งได้ชำระให้ไปไม่จำเป็นจะต้องพิสูจน์ถึงความสำคัญผิดในการชำระหนี้หรืออาจเป็นหนี้ที่มีอยู่จริงแต่ถูกหนี้ชำระหนี้ให้เจ้าหนี้ผิดคน

กรณีที่ 5 การเรียกคืนทรัพย์ตัวอาศัยหลักลาภมิควรได้ (enrichissement sans causes) เป็นหลักที่พัฒนาขึ้นมาจากคำพิพากษาของศาลสูงฝรั่งเศส โดยศาลจะใช้หลักนี้ก็ต่อเมื่อไม่มีหลักฐานทางกฎหมายอื่นมารองรับได้ โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าจำเลยได้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้นจากสิ่ง โจทก์ได้ใช้จ่ายให้ไปและผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับมากขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์กับการที่ทรัพย์สินของโจทก์ต้องลดลงหรือผลประโยชน์บางอย่างที่โจทก์ต้องสูญเสียไป

การฟ้องคดีเพื่อเรียกสังหาริมทรัพย์คืนอาจทำได้โดยอาศัยทรัพย์สิทธิหรือบุคคลสิทธิ การฟ้องคดีรูปแบบนี้เจ้าของทรัพย์ผู้ปราศจากการครอบครองสามารถฟ้องคดีต่อผู้ซึ่งครอบครองทรัพย์นั้นโดยไม่มีสิทธิ์ได้ นอกจากนี้การฟ้องคดีลักษณะนี้ผู้ทรงทรัพย์สิทธิอื่นนอกจากกรรมสิทธิ์ก็อาจจะฟ้องคดีในลักษณะนี้ได้ด้วยเช่นกัน โดยตามกฎหมายฝรั่งเศสการฟ้องในลักษณะนี้ไม่มีอายุความเสียสิทธิ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่ากรรมสิทธิ์ของเจ้าของทรัพย์ไม่หมดสิ้นไปแม้ว่าเจ้าของจะไม่ใช้สิทธิของตนก็ตาม

### 3.2.1.2 การติดตามเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิของประเทศฝรั่งเศส<sup>23</sup>

ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เรียกว่าระเบียบการบัญชีภาครัฐ ค.ศ. 1962 โดยมาตรา 82 ถึง 92 (Décret n 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) และมาตรา 98 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 1992 (46Loi n 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992) ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยถือว่าคำสั่งเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองของแต่ละส่วนราชการจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว เมื่อออกคำสั่งแล้วจะส่งคำสั่งไปยังเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ (Comptable public) ให้เป็นผู้ติดตามเอาเงินคืนจากผู้รับคำสั่ง โดยขั้นตอนแรกเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐจะส่งสำเนาคำสั่งไปให้ผู้รับคำสั่งเพื่อให้ชำระเงินภายใน 1 เดือน นับแต่วันได้รับคำสั่ง หากครบกำหนดเวลาแล้วยังไม่ชำระ จะมีหนังสือแจ้งเตือนเป็นครั้งที่สอง หากพ้นกำหนด 4 เดือนแล้วยังไม่ชำระจะมีการแจ้งคำสั่งบังคับชำระหนี้ส่งให้ผู้รับคำสั่งทางไปรษณีย์ตอบรับอีกครั้ง และจะถือเป็นวันแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยแท้จริง หากลูกหนี้ไม่ชำระจะมีการบังคับทางปกครองต่อไป

### 3.2.1.3 การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กรณีถูกหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งให้คืนเงิน

ผู้รับคำสั่งสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้สองวิธีตามลำดับ คือ อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง และฟ้องคดีต่อศาล โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองต้องกระทำภายใน 2 เดือน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน และหน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จ จะถือว่าหน่วยงานทางปกครองยกคำอุทธรณ์ ส่วนกรณีผู้รับคำสั่งจะโต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงินจะต้องโต้แย้งภายในเวลา 2 เดือน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งบังคับทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งมาตรการบังคับทางปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 เดือน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากครบกำหนดเวลา จะถือว่าฝ่ายปกครองวินิจฉัยยกอุทธรณ์โดยปริยาย เช่นกัน

เมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้รับคำสั่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ส่วนจะฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง จะต้องพิจารณาว่าเป็นหน้ทางปกครองหรือทางแพ่ง หากเป็นหน้ทางปกครอง เช่น การเรียกเงินคืนเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับไปเกินสิทธิ ย่อมเป็นหน้ทางปกครองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยถือเป็นคดีประเภทคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (le contentieux de pleine juridiction) ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทั้งหมด

<sup>23</sup> สิทธิศักดิ์ เงินสม. (2561). *อำนาจศาลกรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิติดตามเงินคืนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 99-100.

หรือบางส่วน ตลอดจนปรับลดจำนวนเงินที่ต้องชำระ ส่วนกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่เป็นมาตรการ บังคับทางปกครองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

#### 3.2.1.4 ลากมิกวไรด์<sup>24</sup>

ทฤษฎีเรื่องลากมิกวไรด์ (l'enrichissement sans cause) ในกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการวางหลักของศาลยุติธรรมที่มีเนื้อหาสาระกำหนดให้โจทก์สามารถอ้างสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย (une indemnité) จากจำเลยได้โดยอ้างเงื่อนไขว่าตนมีการลดน้อยถอยลง (appauvrir) ในขณะที่อีกฝ่ายได้รับสิ่งใดเพิ่มเติม (enrichir) ซึ่งการลดน้อยถอยลงและการได้รับสิ่งใดเพิ่มเติมนี้จะต้องมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ การได้รับสิ่งใดเพิ่มเติมจะต้องเป็นไปด้วยความชอบธรรมในการนั้น และส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีจะสามารถเรียกร้องให้มีการชดเชยความเสียหายจากการลดน้อยถอยลงของตนได้

กฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่า ลากมิกวไรด์ถือเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกลุ่ม ความรับผิดชอบกึ่งสัญญา (la responsabilité quasi contractuelle) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่อยู่ก้ำกึ่งระหว่าง ความรับผิดชอบตามสัญญาและความรับผิดชอบเหนือสัญญา อนึ่ง ความรับผิดชอบกึ่งสัญญานี้มีองค์ประกอบคือ การมีข้อตกลงระหว่างคู่กรณี มีการแสดงเจตนาที่ถูกต้องตรงกัน มีการให้สัตยาบันแต่ไม่มีการแสดง ะไรออกมาอันอาจถือว่ามี การเกิดขึ้นของสัญญา ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 1376 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งฝรั่งเศส

ลากมิกวไรด์เป็นทฤษฎีที่ศาลยุติธรรมวางหลักไว้ในคำพิพากษาปี ค.ศ. 1982 ต่อมาสภา แห่งรัฐได้นำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยถือว่าหลักในเรื่องลากมิกวไรด์นี้ ถือเป็น “หลักทั่วไปที่นำมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีแม้จะไม่มีลายลักษณ์อักษร กำหนดไว้” (คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐคณะพิเศษ คดี Sud-Aviatation ลงวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1961) และได้นำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้ในการให้ความเห็นในคดีประเภทงาน โยธาสาธารณณะเพื่อเป็นการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับงานโยธาสาธารณณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์ (les travaux utiles) ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้แต่เริ่มแรกในการทำสัญญา ซึ่งเป็นการก่อสร้างที่ผู้รับเหมากระทำลงไปเองหรือ กระทำลงไปภายหลังจากที่ได้รับคำสั่งด้วยวาจาเป็นกรณีพิเศษ (คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐคณะพิเศษ คดี Commune de Canari ลงวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1975)

หลักในเรื่องลากมิกวไรด์นำมาปรับใช้ขณะที่มีการปฏิบัติตามสัญญา (กล่าวคือ ต้องมีการ เกิดของสัญญาก่อน) และผู้ประกอบการได้กระทำก่อสร้าง โดยที่ไม่มีข้อกำหนดของสัญญากำหนดไว้ ดังนั้น การนำทฤษฎีเรื่องลากมิกวไรด์มาปรับใช้ในทางกฎหมายปกครองนี้จะต้องพิจารณาเรื่อง

<sup>24</sup> ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ.(2555).ลากมิกวไรด์ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 3.

การมีอยู่ของสัญญาเป็นอันดับแรก ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสมีปัญหาในเรื่องนี้ ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของฝรั่งเศสต้องถือตามข้อบังคับของกฎหมายสหภาพยุโรปที่วางเงื่อนไขในเรื่องการประกาศและความโปร่งใสในการทำสัญญาไว้ด้วย

ฝ่ายปกครองจะนำหลักกฎหมายมาใช้ต่อเมื่อเคารพเงื่อนไขบางประการ นั่นคือ เป็นข้อพิพาทในกรณีสัญญา งานที่กระทำลงไปถือเป็นงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ และการชำระเงินดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการชำระเงินที่มีผู้ได้รับประโยชน์เป็นกรณีพิเศษ อย่างไรก็ตามฝ่ายปกครองอาจขอลดหย่อนเงินจำนวนนี้ลงได้หากฝ่ายปกครองมีส่วนผิดที่ทำให้ตนเกิดความลดน้อยถอยลงด้วยค่าเสียหายดังกล่าวจะลดลงตามส่วน

โดยทั่วไปแล้วถือว่า สัญญาทางปกครองจะระงับลงได้ก็ต่อเมื่อมีการสิ้นสุดของปฏิบัติการตามสัญญา (ตัวอย่างเช่น การส่งมอบทรัพย์สินในกรณีสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง) หรือ การปฏิบัติตามสัญญาจนมาถึงขั้นการสิ้นสุดของสัญญา เช่น การสิ้นสุดของสัมปทานหรือการปิดกิจการ โดยในกรณีการสิ้นสุดของสัญญานี้ อาจมาจากเหตุที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าได้ เช่น การตกลงระงับสัญญาของกลุ่มสัญญา หรือการที่ฝ่ายปกครองเข้าไปปฏิบัติตามสัญญานั้นเสียเอง (le rachat contractuel) ซึ่งเป็นกรณีที่กำหนดไว้แต่แรกแล้วในสัญญา หรือการที่ฝ่ายปกครองขอเลิกสัญญาฝ่ายเดียวอันเนื่องมาจากสาเหตุประโยชน์ของบริการสาธารณะนั้นหรือจากการถูกลงโทษ การเลิกสัญญาอาจเกิดจากคำพิพากษาของศาลที่เป็นการอนุญาตตามคำขอของกลุ่มสัญญาอันมีสาเหตุมาจากการซื้อแก้สัญญาฝ่ายเดียวนั้นไม่อาจกระทำได้ หรืออาจเกิดจากความผิดร้ายแรงของฝ่ายปกครอง หรือจากเหตุสุดวิสัย หรือการเลิกสัญญาดังกล่าวอาจเกิดจากคำขอของฝ่ายปกครองเองโดยอ้างเหตุความล้มเหลวในการจัดทำบริการสาธารณะและไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาที่ให้อำนาจอย่างเหตุดังกล่าวเพื่อเป็นการเลิกสัญญาได้

คำพิพากษาศาลแห่งรัฐที่อ้างถึงทฤษฎีตามกฎหมายสมควรได้

สภาแห่งรัฐได้หยิบยกทฤษฎีเรื่องตามกฎหมายสมควรได้มาใช้ในคดีปกครองครั้งแรกในคำพิพากษาคดี Soc. Sud -Aviation ลงวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1961 และได้ปรากฏหลักดังกล่าวในคำพิพากษาอื่นๆ กล่าวคือ คำพิพากษาคดี คดี Société-France-Reconstruction-Plan ลงวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1966 คดี Ministre de la Construction c. Ville de Bordeaux ลงวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1966 และ La commune de Canari ลงวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1975 คดีทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองทั้งสิ้น ในทางคำรามักหยิบยกคำพิพากษาศาลแห่งรัฐ คดี La commune de Canari ลงวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1975 มาเป็นหลักในการอธิบายเรื่องการปรับใช้ทฤษฎีตามกฎหมายสมควรได้ของสภาแห่งรัฐ คดีนี้มีข้อเท็จจริงในว่า เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1963 รองผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งเมือง Bastia ได้กระทำการในนามของเทศบาลแห่งเมือง Canari ในการว่าจ้างให้บริษัท Société

chimique routière et d'entreprise général ก่อสร้างทางสัญจรรอบเทศบาลโดยมีวงเงินตามสัญญา เป็นจำนวน 19,500 ฟรังก์ ต่อมาในชั้นปฏิบัติตามสัญญา ปรากฏว่าบริษัทฯ ได้ดำเนินการสร้างทาง เสร็จไปเพียงแต่บางส่วนเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นยังก่อให้เกิดข้อตกลงใหม่ระหว่างเทศบาลและบริษัท ซึ่งการก่อสร้างตามข้อตกลงใหม่นี้อยู่นอกเหนือจากข้อสัญญาที่กำหนดไว้แต่แรกอันปรากฏตาม หลักฐานลงวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1964 ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมือง Nice ได้พิจารณาข้อพิพาท ดังกล่าวโดยนำหลักเรื่องลามิกัวร์ได้มาปรับใช้ และมีคำพิพากษาให้เทศบาลแห่งเมือง Canari ชำระเงินให้แก่บริษัท Société chimique routière et d'entreprise général เป็นจำนวน 15,000 ฟรังก์ เพื่อเป็นการชำระค่าใช้จ่ายที่บริษัทดังกล่าวได้ก่อสร้างแม้ว่าจะไม่ได้เป็นการก่อสร้างที่มีการตกลง ไว้ในสัญญาแต่เริ่มแรกก็ตาม ต่อมาเทศบาลแห่งเมือง Canari ได้ยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิจารณา แล้วเห็นว่าในเอกสารที่ระบุไว้ในสัญญาและเงื่อนไขในสัญญาไม่มีข้อใดระบุว่าต้องมีการชำระ เงินในกรณีดังกล่าว ประกอบกับพิจารณาแล้วเห็นว่าการก่อสร้างทางดังกล่าวของบริษัทไม่ได้เป็น การดำเนินการตามคำสั่งการด้วยปากเปล่าหรือด้วยลายลักษณ์อักษรแต่ประการใด ยิ่งไปกว่านั้น งานที่ทำเสริมขึ้นมาไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่จำเป็นต่อการปฏิบัติตามสัญญาตามที่ศาลการณ้ไว้ แต่ต้น แม้ว่าการก่อสร้างดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่เทศบาลก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเทศบาลจะต้อง ชำระเงินแก่บริษัทฯ อันเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการนั้น การที่ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษาให้ บริษัทชำระค่าใช้จ่ายในการนั้นเองจึงเป็นการชอบแล้ว สภาแห่งรัฐมีคำพิพากษาขึ้นตามศาลชั้น

### 3.2.2 กฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

<sup>25</sup>รากฐานสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจพิจารณาของศาลระหว่างศาลปกครองกับศาล ยุติธรรม ของเยอรมันก็คือ ศาลปกครองวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองและศาลยุติธรรมวินิจฉัยข้อ พิพาทตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายอาญาซึ่งเป็นไปตามหลักที่ยอมรับกันว่า ศาลที่มีอำนาจ พิจารณาคดีควรเป็นศาลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยปัญหาเรื่องนั้น ๆ มากที่สุด หลักการนี้ได้กลายเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายธรรมนูญศาลของเยอรมัน และเป็นเกณฑ์ สำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาความ ด้วยเหตุนี้นักนิติศาสตร์เยอรมันจึงได้ครุ่นคิดและพยายาม แยกแยะความแตกต่างระหว่างกฎหมายมหาชน กับกฎหมายเอกชนอย่างจริงจังโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่ยุโรปได้จัดให้มีศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญเมื่อ ค.ศ. 1953 ทั้งนี้เพื่อจัดระเบียบ ทางความคิดและวางระบบการบริหารงานยุติธรรมให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และหลีกเลี่ยงข้อ โต้แย้งเรื่องอำนาจพิจารณาอันจะทำให้การดำเนินคดีต้องล่าช้าแต่ก็ไม่ได้ข้อสรุปที่เป็นที่น่าพอใจ

<sup>25</sup> สิทธิศักดิ์ เงินสม. (2561). *อำนาจศาลกรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิติดตามเงินคืนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิ ได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 33-38.

จนกระทั่งช่วงหลังปี 1960 มา ก็ได้เกิดแนวคิดที่ขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ว่าอันที่จริงแล้วการแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนออกจากกันนั้น ไม่สามารถกระทำได้ในทางทฤษฎีให้เป็นที่น่าพอใจ แต่เป็นการแยกจากกันด้วยเหตุผลในทางวิธีการศึกษากฎหมาย และในทางการบริหารจัดการในทางการเมืองเท่านั้น และในที่สุดแนวคิดนี้ได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายธรรมนูญศาลว่าด้วยอำนาจพิจารณาของศาลในปี 1990 โดยแยกอำนาจพิจารณาของศาลออกจากกันอย่างกว้างๆ แต่ยอมให้ศาลทุกศาลมีฐานะเท่าเทียมกันในการวินิจฉัยเรื่องอำนาจพิจารณา และหากวินิจฉัยอย่างไรแล้วก็ย่อมผูกพันศาลอื่นที่ศาลนั้นอาจจะส่งคดีนั้นไปให้พิจารณาด้วย

ระบบศาลปกครองในประเทศเยอรมันเป็นระบบศาลระบบหนึ่ง โดยคู่ขนานไปกับระบบศาลอื่นๆ ก็คือระบบศาลยุติธรรม ระบบศาลภาษีอากร ระบบศาลแรงงานและระบบศาลสังคม ซึ่งแต่ละระบบศาลจะมีศาลสูงของตัวเอง มาตรา 19 วรรคสี่ แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “บุคคลใดถูกระทบสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ ตราบใดที่ยังไม่มีศาลได้รับพิจารณาคดีดังกล่าวให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ หมายความว่า รัฐธรรมนูญคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิทางมหาชนของประชาชนให้ฟ้องร้องคดีปกครองยังศาลได้เสมอ และให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นพิเศษ นอกเหนือจากศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่รับพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง ศาลปกครองจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของความเป็นนิติรัฐของประเทศเยอรมันและเป็นองค์กรศาลพิเศษที่จะต้องจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจัดโครงสร้างของศาลปกครองเยอรมันจึงได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung 1960-VwGO) ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมี 3 ชั้นคือ

ศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgerichte) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgerichte) และศาลปกครองสหสัมพันธ์ (Bundesverwaltungsgericht) โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เป็นศาลระดับมลรัฐ ส่วนศาลปกครองสูงสุดหรือศาลปกครองสหสัมพันธ์เป็นศาลปกครองระดับสหพันธ์ ศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgerichte) เป็นศาลที่รับคดีในเบื้องต้น ศาลปกครองชั้นต้นนั้นอาจได้รับการจัดตั้งหรือยุบเลิกโดยกฎหมายของมลรัฐ (มาตรา 311 VwGO) ศาลปกครองชั้นต้นเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีเป็นศาลแรก สำหรับข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นกำหนดไว้ในมาตรา 45 VwGO ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วคดีปกครองจะเริ่มต้นที่ศาลปกครองชั้นต้น เว้น แต่กฎหมายจะบัญญัติให้เริ่มคดีที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Oberverwaltungsgerichte) องค์กรของศาลปกครองชั้นต้นประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน ผู้พิพากษาภาคีสมัครใจ 2 คน

ศาลปกครองชั้นสูง (Oberverwaltungsgericht) หรือชั้นอุทธรณ์ เป็นศาลปกครองระดับมลรัฐเช่นเดียวกับศาลปกครองชั้นต้นในแต่ละมลรัฐสามารถมีศาลปกครองชั้นสูงหรือชั้นอุทธรณ์ได้ เพียงศาลเดียว ในมลรัฐหลาย ๆ มลรัฐอาจร่วมกันจัดตั้งศาลปกครองชั้นสูงหรือชั้นอุทธรณ์เพียงศาลเดียวได้โดยถือว่าเป็นศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของมลรัฐที่ได้ร่วมกันจัดตั้ง โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ดังกล่าว มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ในฐานะเป็นศาลอุทธรณ์และรับคำร้องขอให้ศาลตรวจสอบกฎหมายลำดับรองว่าขัดกับกฎหมายมลรัฐหรือไม่ ในฐานะเป็นศาลชั้นต้นตามมาตรา 47 องค์คณะศาลปกครองชั้นสูงหรือชั้นอุทธรณ์จะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 3 คน บางมลรัฐกำหนดให้มีผู้พิพากษา 5 คน โดยเพิ่มผู้พิพากษา กิตติมศักดิ์ 2 คน ศาลปกครองสหพันธ์ หรือศาลปกครองสหพันธ์รัฐ (Bundesverwaltungsgericht) ถือว่าเป็นศาลปกครองสูงสุด ศาลดังกล่าวจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองสหพันธ์ (Gesetz über Bundesverwaltungsgericht, 23.9.1952 ศาลปกครองนี้มีสถานะเดียวกับศาลยุติธรรมสหพันธ์ (BGH) ศาลภาษีสหพันธ์ (BFH) ศาลแรงงานสหพันธ์ (BAG) และศาลสังคมสหพันธ์ (BSG) ซึ่งเป็นศาลสูงสุดในความหมายของมาตรา 95 I ของรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz-GG) องค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาอาชีพ 5 คน และบังคับให้คู่ความจะต้องมีทนายความ (Anwaltszwang) กล่าวคือ คู่ความจะต้องมีทนายความว่าและแก้ต่างคดีให้ แต่ในชั้นศาลอื่นคู่ความจะแต่งตั้งทนายความหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ศาลปกครองสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด (หมายถึง เป็นศาลที่พิจารณาคดีที่มีการอุทธรณ์หรือฎีกามายังศาลปกครองสหพันธ์) ในกรณีนี้ ศาลปกครองสหพันธ์ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ศาลปกครองสหพันธ์จะไม่วินิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริง ศาลปกครองสหพันธ์อาจทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เป็นการข้อยกเว้นเท่านั้น เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 50 VwGO โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เป็นข้อพิพาทในทางมหาชน ซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญระหว่างมลรัฐกับสหพันธ์หรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน รวมถึงกรณีการฟ้องโต้แย้งมาตรการกฎหมายการวางแผนเส้นทางจราจร การโต้แย้งการมีคำสั่งห้ามสมาคม รวมทั้งปัญหาของหน่วยงานข่าวกรองของสหพันธ์สำหรับเรื่องทางวินัยศาลปกครองสหพันธ์ทำหน้าที่วินิจฉัยในระดับศาลอุทธรณ์

ประเทศเยอรมนีถือได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่และสำหรับกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธินั้น ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนี (องค์คณะที่ 2 เลขคดีที่ BVerwG II C 37.67 ลงวันที่ 28 กันยายน 1967) ได้วินิจฉัยว่า เมื่อประโยชน์ที่บุคคลได้รับไปเกิดจากคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลังแล้ว การเรียกคืนประโยชน์ดังกล่าว ย่อมต้องกระทำในรูปของคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน ซึ่งในคดีนี้ “ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้



อนุมติเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า หากกลุ่มสมรสของข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการด้วยแล้ว สักส่วนการได้รับเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยย่อมจะต้องมีจำนวนลดลง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เกินสิทธิของตน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เรียกเงินคืนดังกล่าว โดยโต้แย้งว่า การเรียกคืนเงินดังกล่าวต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้คืนเงินได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะกระทำเช่นนั้นได้ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนี เห็นว่า นิยามของคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายปกครองไม่ได้มีการพัฒนาการในทางที่บ่งชี้ว่า การออกคำสั่งทางปกครองต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจน แต่อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจที่เกิดจากสถานะที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่าที่ต้องตีความขยายอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถฟ้องโต้แย้งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ กรณีที่วันนี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากศาลตีความไปในทางตรงกันข้ามว่า ในการออกคำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อการให้เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าตอบแทนแก่ข้าราชการหรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เป็นการได้โดยการใช้อำนาจที่เหนือกว่าของผู้บังคับบัญชาแล้ว ในทางกลับกันการเรียกเงินเหล่านี้คืนก็ย่อมเป็นนิติสัมพันธ์เดียวกัน และศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ยังไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การที่กฎหมายกำหนดการเรียกคืนเงินให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น แสดงให้เห็นว่า ลักษณะนิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง โดยศาลให้เหตุผลว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น เป็นความต้องการของผู้ร่างกฎหมายที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่ข้าราชการต้องคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย เนื่องจากในอดีตข้าราชการต้องคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวโดยไม่มี การคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นหมดสิ้นไปแล้ว ดังนั้น บทบัญญัติมาตรานี้จึงเป็นการจำกัดขอบเขตของการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้นิติสัมพันธ์ในการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์เช่นว่าเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งแต่อย่างใด นิติสัมพันธ์ในการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ในทางมหาชน”

เห็นได้ว่า ในประเทศเยอรมัน กรณีที่รัฐจะเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายนั้น รัฐอาจจะกระทำได้โดยการออกคำสั่งทางปกครองหากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน แต่ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจชัดเจนรัฐอาจจะออกคำสั่งทางปกครองเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับ โดยในคดีพิพาทดังกล่าวนี้ เป็นกรณีที่รัฐกับบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่า เป็นพิเศษ เช่น บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของรัฐฝ่ายปกครองจึงออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐได้ให้ไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายได้

### 3.2.2.1 การเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>26</sup>

กรณีหน่วยงานทางปกครองเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิอาจมีได้หลายกรณี เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ แล้วต่อมาตรวจสอบ พบว่าคำสั่งอนุมัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือกรณีบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ เช่น เอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือต่างๆ ไม่ว่าจะทำในรูปสัญญา (Vertrag) หรือคำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิชำระคืนได้ เช่น มาตรา 12 ของกฎหมายว่าด้วยเงินค่าตอบแทนของข้าราชการ ค.ศ. 2002 (Bundesbesoldungsgesetz) หรือ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (VwVFG) มาตรา 49a 82 ซึ่งบัญญัติเป็นหลักการว่า การเรียกเงินคืนสามารถกระทำโดยการออกคำสั่งทางปกครองเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินจำนวนดังกล่าวคืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิแล้ว หากผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวไม่เห็นด้วยสามารถอุทธรณ์ (Widerspruch) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง (Ausgangsbehörde) หรือต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์และหากไม่เห็นด้วย กับการวินิจฉัยอุทธรณ์บุคคลนั้นก็สามารคนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สั่งเรียกเงินคืนได้ (Anfechtungsklage) เหตุที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็เนื่องด้วยมาตรา 40 ของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมนี (VwGO) บัญญัติให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางกฎหมายมหาชน<sup>27</sup>

<sup>26</sup> ลิททิสส์ คี. เงินสม. (2561). *อำนาจศาลกรณีหน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิติดตามเงินคืนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 67-72.

<sup>27</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 112-115.

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กรณีการเรียกคืนเงินช่วยเหลือของรัฐคืนจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับ คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ C71.63 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1965<sup>28</sup>

ข้อเท็จจริงในคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ประกอบการค้าไข่ไก่รายหนึ่ง และได้รับอนุญาตตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมการตลาดการค้าไข่แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1956 ให้เป็นศูนย์รับขึ้นทะเบียนการค้าไข่ไก่ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือในการประกันราคาไข่ไก่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 1959 รวมเป็นเงินจำนวน 240,256.41 ดอยช์มาร์ก โดยในคำร้องขอรับเงินผู้ฟ้องคดีได้รับรองตามเงื่อนไขการให้เงินช่วยเหลือว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขายไข่ไก่ที่มีตราประทับว่าเป็น “ไข่ไก่สดจาก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” ตามจำนวนที่แจ้งไว้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินตามจำนวนที่ร้องขอมา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขายไข่ไก่ที่ไม่มีตราประทับ ซึ่งขัดกับเงื่อนไขในการขอรับเงินช่วยเหลือ และปรากฏพยานหลักฐานว่า พยานได้ซื้อไข่ไก่จากผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีตราประทับเป็นประจำ แต่ผู้ฟ้องคดีระบุในใบเสร็จว่าเป็นไข่ไก่ที่มีตราประทับ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยกเลิกคำสั่งให้เงินช่วยเหลือประกันราคาไข่ไก่และมีคำสั่งเรียกคืนเงินช่วยเหลือคืน ซึ่งในเวลาต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเพิกถอนคำสั่งยกเลิกการให้เงินช่วยเหลือและคำสั่งเรียกคืนเงินต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพิพากษายกฟ้อง จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องคืนเงินที่ได้รับการช่วยเหลือในการประกันราคาไข่ไก่คืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยที่ประเด็นสำคัญซึ่งศาลได้วินิจฉัยไว้ คือ ประเด็นที่ 1 ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินช่วยเหลือในการประกันราคาไข่ไก่ส่งมอบให้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงไข่ไก่ไปแล้ว ศาลเห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือดังกล่าว เป็นนิติสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายมหาชน ในขณะที่นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเกษตรกรเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีและเกษตรกรจึงแยกออกจากกันได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับเงินช่วยเหลือจากผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีสิทธิได้รับ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกคืนเงินจากผู้ฟ้องคดีได้โดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดี ประเด็นที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งทางปกครองให้เงินช่วยเหลือในการประกันราคาไข่ไก่ไปแล้ว จะเรียกคืนเงิน

<sup>28</sup> Rechtsprechung BVerwG, 26.02.1965 - VII C 71.63 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแห่ง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ C71.63 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1965 แปลโดย นางสาววรารัตน์ ไคขุนทด. (2558).พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครอง ,วารสารวิชาการศาลปกครอง , 15(2), หน้า 149-155.

ดังกล่าวได้หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เงินช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียอมไม่มีสิทธิเรียกคืนเงินดังกล่าว เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะซึ่งศาลเห็นว่า ตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไปแล้ว สิทธิของหน่วยงานทางปกครองที่จะเรียกคืนเงิน เป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐประการหนึ่งที่ใช้ได้แย้งสิทธิของประชาชนผู้ซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ โดยไม่มีสิทธิได้รับไปจากรัฐ โดยในคดีนี้มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมตลาดการค้าไข่แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1956 ได้กำหนดเงื่อนไขในการได้รับเงินช่วยเหลือในการประกันราคาไข่ไก่เอาไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น หากผู้ใดต้องการรับเงินช่วยเหลือได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างถูกต้องครบถ้วน ผู้นั้นย่อมมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือดังกล่าว และมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ตนได้ ในกรณีนี้หน่วยงานปฏิเสธการให้เงินช่วยเหลือนั้น แต่ในทางกลับกัน หากปรากฏต่อมาภายหลังว่าเป็นการได้รับเงินช่วยเหลือโดยไม่มีสิทธิได้รับเพราะผู้นั้นไม่มีสิทธิเรียกร้องเนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายก็ย่อมถูกเรียกคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนด้วยเช่นกัน ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืน และหากผู้ฟ้องคดีจะโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก็กระทำได้ โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ในคดีนี้ศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกคืนเงินช่วยเหลือในการประกันราคาไข่ไก่จากผู้ฟ้องคดี

### 3.2.2.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเยอรมัน<sup>29</sup>

ปัญหาว่าข้อพิพาทใดเป็นข้อพิพาททางปกครองตามกฎหมายมหาชน หรือเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชนนั้น มีหลักพิจารณา 3 ขั้นตอนหลัก คือ ประการแรก อะไรเป็นประเด็นแห่งข้อพิพาท และประการที่สอง หลักกฎหมายที่ต้องด้วยกรณีตามข้อพิพาทมีว่าอย่างไร และประการสุดท้ายคือหลักกฎหมายที่จะใช้วินิจฉัยนั้นเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน

ตามแนวคำพิพากษาของศาลเยอรมัน ศาลพิจารณาประเด็นแห่งข้อพิพาทตามเนื้อหาแห่งนิติสัมพันธ์อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งประเด็นพิพาท (Rechtsnatur des Streitgegenstands) ซึ่งในทางปฏิบัติก็ให้พิจารณาจากนิติสัมพันธ์อันยอมเกิดขึ้นตามข้อหาและข้ออ้างอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งสิทธิฟ้องคดีในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นหลักและพิจารณาจากคำให้การโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีประกอบ โดยพิเคราะห์ให้ถ่องแท้ว่าอะไรเป็นวัตถุแห่งข้อพิพาท (Streitgegenstand) ที่แท้จริง นับตั้งแต่พิจารณาว่าผู้ฟ้องต้องการอะไรซึ่งโดยปกติก็ย่อมมุ่งต่อผลทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการขอให้แสดงสิทธิ ขอให้บังคับหรือขอการเยียวยาตามสิทธิ โดยให้

<sup>29</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรรณปัญญานันต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2562). *รายงานฉบับสมบูรณ์ ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน*. สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพย์สินศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพฯ :เดือนตุลา. หน้า 76-140.

ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ หรือขอให้ศาลก่อตั้งสิทธิหรือเพิกถอนความผูกพัน ใดๆอย่างหนึ่งแก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอบังคับตามสิทธิในลักษณะที่เป็นนิติสัมพันธ์ ตามหลักกฎหมายเอกชน คดีย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่หากผู้ฟ้องคดีขอให้ บังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ ทางปกครองหรือให้ศาลชี้ขาดหรือก่อตั้งสิทธิในลักษณะที่เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน ดังนี้ คดีดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ในการนี้ศาลย่อมต้องพิจารณาให้ลึกลง ไปถึงเกณฑ์หรือหลักกฎหมายอันเป็นรากฐานหรือเป็นฐานที่ตั้งที่แท้จริงแห่งการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามข้อหาและคำขอของผู้ฟ้องคดี หรือกฎหมายที่ต้องด้วยกรณีพิพาทนั้นๆ ว่าตั้งอยู่บนฐานแห่ง หลักกฎหมายเอกชนหรือหลักกฎหมายมหาชนซึ่งการพิจารณาประเด็นแห่งคดีของศาลนี้อาจจะ ไม่ได้เป็นไปตามความเห็นของผู้ฟ้องคดีก็ได้

ในคดีหนึ่งปรากฏว่าเอกชนฟ้องศาลยุติธรรมเรียกเงินคืนจากหน่วยงานของรัฐเพราะเหตุ ที่หน่วยงานของรัฐ (ตรวจคนเข้าเมือง) ได้รับความจากบัญชีธนาคารของเอกชนที่ให้ไว้เป็นประกัน ค่าใช้จ่าย และค่ารักษาพยาบาลของคนต่างด้าวที่เอกชนผู้นั้น ได้ให้ไว้เป็นหลักประกันประกอบ คำขอวีซ่าเข้าเมืองของคนต่างด้าวผู้นั้นภายหลังจากที่คนต่างด้าวนั้นเข้าเมืองมาแล้ว ก็ได้ขอเลิกข าชการเมืองทำให้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์จากรัฐ ต่อมาปรากฏว่า คนต่างด้าวผู้นั้นเกิดล้มป่วยลงเป็น เหตุให้รัฐต้องจ่ายเงินสงเคราะห์เป็นค่ารักษาพยาบาลตามกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัยแล้วมาริบเงินที่เอกชน วางเป็นประกันไว้เมื่อยื่นคำขอเข้าเมืองไปทดแทนเงินที่รัฐออกไป คดีนี้เอกชนผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็น กรณีที่รัฐมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าสงเคราะห์แก่ผู้ลี้ภัยตามกฎหมายพิเศษอยู่แล้ว จึงจะมาริบเงินที่ ประกันค่าใช้จ่ายและค่ารักษาพยาบาลที่เอกชนให้ไว้โดยมุ่งหมายให้เป็นประกันค่าใช้จ่ายในกรณี ขอเข้าเมืองตามปกติไม่ได้ การริบเงินประกันไปจึงเป็นการเอาเงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้าง กฎหมายได้ และเอกชนผู้ถูกริบเงินจึงฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อเรียกเงินคืนตามหลักกฎหมายได้ ในการพิจารณาคดีนี้ในเบื้องต้น ศาลยุติธรรมชั้นต้นเห็นว่าเป็นคดีพิพาทตามกฎหมายมหาชนเพราะ เป็นการเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับ ไปในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อชดเชยเงินสงเคราะห์ที่ จ่ายเป็นค่ารักษาให้คนต่างด้าว อันเป็นเรื่องกฎหมายมหาชน ศาลยุติธรรมชั้นต้นจึงสั่งไม่รับฟ้อง เพราะเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม และสั่งให้ส่งคดีไปให้ศาลปกครองพิจารณา ตามที่หน่วยงานของรัฐ (ตรวจคนเข้าเมือง) ได้โต้แย้งไว้ว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาของ ศาล ปกครอง อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องอุทธรณ์ และศาลยุติธรรมชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาท กับเจ้าหน้าที่ในมูลการขอเรียกเงินคืนจัดเป็นคดีพิพาทที่ได้แย้งกันในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินตาม กฎหมายเอกชนอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมไม่ใช่คดีพิพาทตามกฎหมายมหาชน ซึ่งต่อมาในชั้น

วินิจฉัยข้อพิพาทศาลยุติธรรมชั้นอุทธรณ์ได้วินิจฉัยว่าการที่หน่วยงานของรัฐริบเงินประกันในกรณีนี้นั้นได้กระทำไปโดยมิชอบอันจะอ้างกฎหมายได้และพิพากษายกฟ้อง

ในอีกคดีหนึ่ง เป็นปัญหากรณีที่เอกชนฟ้องศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชำระเงินชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุพการีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกให้แทนไปให้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยการสังคมสงเคราะห์ ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้ตนชำระเงิน โดยในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานมาจากดินแดนที่เคยอยู่ในอาณาเขตของรัฐเยอรมันก่อนสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง จึงได้รับยกเว้นตามกฎหมายจากหน้าที่ออกเงินเป็นค่าอุปการะเลี้ยงดูบุพการี ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยผู้ถูกผลักดันหรือโยกย้ายถิ่นฐานออกจากดินแดนที่เคยอยู่ในอาณาเขตของรัฐเยอรมันก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ศาลปกครองชั้นต้นรับคดีไว้พิจารณา แต่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์วินิจฉัยว่า หนี้ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุพการีเป็นหนี้ตามกฎหมายเอกชน และกรณีนี้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่า การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดูให้โต้แย้งต่อศาลยุติธรรม คดีจึงอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินเป็นการโต้แย้งว่ามีหนี้ชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดูอันเป็นหนี้ตามกฎหมายเอกชนมีอยู่หรือไม่ วัตถุแห่งคดี (Streitgegenstand) หรือประเด็นแห่งคดีในคดีนี้คือมีหนี้ (ชดใช้ค่าอุปการะเลี้ยงดู) ระหว่างคู่กรณีหรือไม่ และกรณีนี้มีกฎหมายกำหนดให้โต้แย้งในศาลยุติธรรม ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคือศาลยุติธรรม

หลักที่ว่าศาลที่มีอำนาจพิจารณาประเด็นหลักย่อมมีอำนาจพิจารณาปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อน มีข้อยกเว้นในกรณีที่ปรากฏว่า ปัญหาซึ่งแต่เดิมเห็นว่าเป็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้น เมื่อพิจารณาลงไปแล้วกลายเป็นประเด็นหลักแห่งคดีซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลที่รับคดีไว้พิจารณา หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิโดยบิดเบือนกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาของศาล ในกรณีเช่นนี้ศาลที่พิจารณาข้อพิพาทอาจจะพิจารณาข้อพิพาทต่อไปโดยไม่วินิจฉัยปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้น หรือสั่งให้ส่งคดีไปยังศาลอื่นที่ศาลนั้นเห็นว่าเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดีนั้นได้ แล้วแต่กรณี

3.2.2.3 อำนาจศาลปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

ลักษณะของคำฟ้องที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นแบ่งประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1. คดีฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage)  
คำฟ้องประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีมีความมุ่งหมายขอให้ยกเลิกนิติกรรมทางปกครองที่สร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดี เช่น ฟ้องเพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นต้น

2.คดีฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) คดีประเภทนี้ ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธหรือละเลยที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองนั้น เช่น บุคคลยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร แต่ฝ่ายปกครองไม่ออกใบอนุญาตให้ บุคคลจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ เป็นคดีปกครองประเภทนี้

3.คำฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการซึ่งรวมถึงการละเว้นกระทำการ (Leistungsklage) เป็นคำฟ้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการในลักษณะการกระทำที่ไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง การกระทำที่สำคัญสำหรับการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้คือการกระทำทางกายภาพ (Realakte) การฟ้องเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการในระบบกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครอง (VwGO) เช่น ฟ้องคดีเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือการฟ้องขอให้ทำลายเอกสารหรือลบข้อมูล เป็นต้น

4.คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (feststellungsklage) คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อพิสูจน์การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือเพื่อให้ศาลชี้ขาดนิติกรรมทางปกครองเป็นโมฆะ ไม่ว่าจะ เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งขึ้น โดยนิติกรรมทางปกครองหรือสัญญา

5.คำฟ้องขอให้ตรวจสอบกฎหมายลำดับรองหรือวินิจฉัยว่ากฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Antrag auf Normenkontrolle) เป็นคำฟ้องขอให้ตรวจสอบว่ากฎหมายลำดับรองสอดคล้องกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ โดยคำฟ้องประเภทนี้อาจยื่นโดยส่วนราชการฝ่ายปกครองหรือประชาชนผู้อาจถูกกระทบสิทธิในอนาคตอันใกล้ ซึ่งการวินิจฉัยคดีดังกล่าวจะมีผลผูกพันบุคคลทั่วไป และเป็นคำฟ้องประเภทที่จะได้รับการพิจารณาในศาลปกครองชั้นสูงเท่านั้น

เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิโดยชอบชำระเงินคืนแก่ราชการได้ เมื่อฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเงินดังกล่าว ชำระเงินคืนแก่ราชการหากผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งหากยังไม่พึงพอใจในผลการวินิจฉัย ย่อมสามารถฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้บุคคลที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายชำระเงินที่ได้รับไปแก่หน่วยงานทางปกครอง จะเป็นการฟ้องคดีปกครองประเภทการฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) ตามกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครอง ซึ่งคำฟ้องประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีมีความมุ่งหมายขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่สร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งก่อนจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนแก่หน่วยงานของรัฐบุคคลนั้นต้องอุทธรณ์เป็นหนังสือหรือบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่ง

ทางปกครอง เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองได้ทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง หากฝ่ายปกครองเห็นด้วยกับอุทธรณ์ก็ย่อมสามารถเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตนได้โดยหากคู่กรณีพึงพอใจในคำสั่งทางปกครอง ข้อพิพาทดังกล่าวจะจบสิ้นไปในชั้นของฝ่ายปกครองโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่หากฝ่ายปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ย่อมสามารถยืนยันตามคำสั่งเดิมของตน และหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันได้รับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วแต่กรณี

สำหรับกรณีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิในศาลปกครองแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนี (องค์คณะที่ 2 เลขคดีที่ BVerwG II C 37.67 ลงวันที่ 28 กันยายน 1967) ได้วินิจฉัยตาม ทฤษฎีด้านกลับว่า เมื่อประโยชน์ที่บุคคลได้รับไปเกิดจากคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยให้มีผลย้อนหลังแล้ว การเรียกคืนประโยชน์ดังกล่าว ย่อมต้องกระทำในรูปของคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน ซึ่งในคดีนี้<sup>30</sup>

“ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า หากคู่สมรสของข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยราชการด้วยแล้ว สักส่วนการได้รับเงินช่วยเหลือ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยย่อมจะต้องมีจำนวนลดลง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เกินสิทธิของตน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่เรียกเงินคืนดังกล่าว โดยโต้แย้งว่าการเรียกคืนเงินดังกล่าวต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้คืนเงินได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะกระทำเช่นนั้นได้

ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนีเห็นว่า นิยามของคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายปกครอง ไม่ได้มีการพัฒนาการในทางที่บ่งชี้ว่า การออกคำสั่งทางปกครองต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจน แต่อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอำนาจที่เกิดจากสถานะที่เหนือกว่าของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลที่ตนต้องตีความขยายอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถฟ้องโต้แย้งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ กรณีที่ว่านี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากศาลตีความไปในทางตรงกันข้ามว่า ในการ

<sup>30</sup> เชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์.(2558). คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี องค์คณะที่ 2 เลขคดีที่ BVerwG II C 37.67 ลงวันที่ 28 กันยายน 1967. เอกสารวิชาการของ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด. หน้า 24.



ออกคำสั่งทางปกครองฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น นอกจากนี้ เมื่อการให้เงินช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าตอบแทนแก่ข้าราชการหรือเงินอื่นใดลักษณะเดียวกัน เป็นการได้ โดยการใช้อำนาจที่เหนือกว่าของผู้บังคับบัญชาแล้ว ในทางกลับกันการเรียกเงินเหล่านี้คืนก็ย่อมเป็นนิติสัมพันธ์เดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ ยังไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การที่กฎหมายกำหนดการเรียกคืนเงินให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลมนั้น แสดงให้เห็นว่า ลักษณะนิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง โดยศาลให้เหตุผลว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลม นั้น เป็นความต้องการของผู้ร่างกฎหมายที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้น ในกรณีที่ข้าราชการต้องคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย เนื่องจากในอดีตข้าราชการต้องคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว โดยไม่มีการคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นหมดสิ้นไปแล้ว ดังนั้น บทบัญญัติมาตรานี้จึงเป็นการจำกัดขอบเขตของการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้นิติสัมพันธ์ในการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์เช่นว่าเป็น นิติสัมพันธ์ในทางแพ่งแต่อย่างใด นิติสัมพันธ์ในการคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ในทางมหาชน”

เห็นได้ว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐอาจเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปได้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง เอกชนได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปโดยฐานของคำสั่งทางปกครอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานนั้นแล้ว และกรณีที่สอง บุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้น มีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น เป็นข้าราชการของรัฐ นอกเหนือจากนี้แล้ว รัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีที่รัฐจะเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายนั้น รัฐอาจจะกระทำได้โดยการออกคำสั่งทางปกครอง หากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน แต่ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐอาจจะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับ โดยในคดีพิพาทดังกล่าวนี้ เป็นกรณีที่รัฐกับบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของรัฐฝ่ายปกครองจึงออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐได้ให้ไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายได้

เมื่อได้ศึกษาค่าเช่าบ้านของข้าราชการ และการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยมาแล้ว จึงจะทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายใน

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ (ค่าเช่าบ้าน) ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิในบทต่อไป