

บทที่ 4

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล กรณีการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนค่าเช่าบ้านข้าราชการ

จากการศึกษาพบว่าสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการนั้นเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างหนึ่งที่รัฐกำหนดไว้เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภทในเรื่องที่อยู่อาศัยอันสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุและเนื่องจากการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการเป็นการใช้สิทธิตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะการที่ส่วนราชการมีคำสั่งอนุมัติ ไม่อนุมัติ หรือเพิกถอนคำสั่งที่เคยอนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการเบิกเงินของข้าราชการผู้นั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าวอาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว และนำคดีมาฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ แต่ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองต้องการที่จะเรียกเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวคืน เนื่องจากข้าราชการผู้นั้นได้รับไปโดยไม่มีสิทธิกลับประสบปัญหาในเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะใช้สิทธิในการเรียกเงินดังกล่าวคืน และประสบปัญหาในเรื่องของการปรับใช้กฎหมายในคดีพิพาทดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และแนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมแล้วพบว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวคืนจากข้าราชการ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมได้นำหลักเรื่องของการติดตามเอาทรัพย์สินตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้แก่คดีดังกล่าว

ในส่วนของการวิเคราะห์นี้ เพื่อให้การวิเคราะห์มีความสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและสมมุติฐานของการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการ

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นและมีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรมและให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จึงทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่แล้ว ย่อมเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลว่ากรณีพิพาทในเรื่องนั้น ๆ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น การพิจารณาว่าคดีพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดจึงต้องพิจารณาให้ได้ก่อนว่าคดีพิพาทในเรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ โดยจะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเรื่องดังต่อไปนี้ 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น หากพิจารณาคดีพิพาทในเรื่องดังกล่าวแล้วปรากฏว่า ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว คดีพิพาทในเรื่องนั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม

จากการศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีหลักทฤษฎี ในการพิจารณาอำนาจศาล ดังนี้ 1) หลักการแบ่งแยกองค์กรฝ่ายปกครองกับศาลยุติธรรม (le principe de separation des autorités administrative et judiciaires) หลักนี้มาจาก

หลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ โดยมีหลักการว่า ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของศาลยุติธรรม และฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่อันอาศัยอำนาจมหาชนโดยไม่ต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตจากศาลปกครอง ศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองภายหลังที่นิติกรรมทางปกครอง มีผลใช้บังคับเท่านั้น 2) หลักบูรณภาพแห่งอำนาจพิจารณาคดีของศาลที่รับฟ้อง (le principe de la plénitude de juridiction du tribunal saisi) หลักการนี้ขยายอำนาจศาลทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เพื่อให้การจัดการกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยดี โดยศาลที่รับฟ้องสามารถพิจารณาประเด็นที่มีหลายแง่มุมหลายประเด็น ให้ศาลที่รับฟ้องคดีไว้แต่เริ่มแรกสามารถพิจารณาคดีได้ที่ศาลเดียวได้ในคราวเดียวกัน ไม่แตกแยกออกเป็นหลายคดี โดยศาลที่รับฟ้องสามารถพิจารณาคำขออุทธรณ์ที่ยื่นเข้ามาในระหว่างพิจารณา ที่มีความเกี่ยวข้องกับคดีนี้ เช่น ฟ้องเพิ่มเติม ฟ้องแย้ง หรือร้องสอด แม้ว่าคำร้องหรือคำขอเพิ่มเติมจะอยู่ในอำนาจศาลอื่นก็ตาม 3) หลักที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีใดแล้วพึงมีอำนาจพิจารณาประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดีด้วย (le juge de l'action est juge de l'exception) เป็นหลักการที่ว่า ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องคดีหนึ่งแล้ว พึงมีอำนาจพิจารณาข้อหาหรือประเด็นที่เสนอต่อศาลได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าประเด็นนั้นจะถูกเสนอโดยคู่ความฝ่ายใดก็ตาม

ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เรียกว่าระเบียบการบัญชีภาครัฐ ค.ศ. 1962 โดยมาตรา 82 ถึง 92 (Décret n 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement general sur la comptabilité publique) และมาตรา 98 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 1992 (46Loi n 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992) ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยถือว่าคำสั่งเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครอง และผู้รับคำสั่งสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้สองวิธีตามลำดับ คือ อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครอง และฟ้องคดีต่อศาล โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองต้องกระทำภายใน 2 เดือน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน และหน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จจะถือว่าหน่วยงานทางปกครองยกคำอุทธรณ์ ส่วนกรณีผู้รับคำสั่งจะโต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครองให้ชำระเงิน จะต้องโต้แย้งภายในเวลา 2 เดือน นับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งบังคับทางปกครอง แล้วเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งมาตรการบังคับทางปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 เดือน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ หากครบกำหนดเวลาจะถือว่าฝ่ายปกครองวินิจฉัยยกอุทธรณ์โดยปริยายเช่นกัน เมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้รับคำสั่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ส่วนจะฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง จะต้องพิจารณาว่าเป็นหนี่ทางปกครองหรือทางแพ่ง

หากเป็นหนี้ทางปกครอง เช่น การเรียกเงินคืนเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับไปเกินสิทธิ ย่อมเป็นหนี้ทางปกครองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยถือเป็นประเภทคดีที่ศาลมีอำนาจเต็ม (le contentieux de pleine juridiction) ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทั้งหมดหรือบางส่วน ตลอดจนปรับลดจำนวนเงินที่ต้องชำระ ส่วนกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยถือว่าคำสั่งเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครอง และผู้รับคำสั่งสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้รับคำสั่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในกรณีการฟ้องเรียกเงินคืนเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับไปเกินสิทธิ เป็นหนี้ทางปกครองจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

จากการศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี นั้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เอกชนเรียกร้องให้รัฐ หรือคดีพิพาทที่นิติบุคคลมหาชนแห่งหนึ่งเรียกร้องให้นิติบุคคลมหาชนอีกแห่งหนึ่งคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย แต่คดีพิพาทที่รัฐเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายนั้น หากเป็นกรณีที่รัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจชัดเจน แต่หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ รัฐอาจจะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปได้ใน 2 กรณี คือ กรณีแรกเป็นกรณีที่เอกชนได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปโดยฐานของคำสั่งทางปกครองและองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานแห่งการโอนทรัพย์สินหรือประโยชน์แล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ได้ กรณีที่สอง เป็นกรณีที่รัฐกับบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของรัฐ กรณีนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รัฐได้ให้ไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น โดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และหากเป็นกรณีที่รัฐไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ รัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และในประเทศเยอรมันนั้นอำนาจพิจารณาของศาลแต่ละศาลที่จะพิจารณาว่าประเด็นแห่งคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของตนหรือไม่ หากเห็นว่าประเด็นแห่งคดีไม่อยู่ในอำนาจของตนให้ส่งคดีไปยังศาลอื่นที่เห็นว่ามีอำนาจเป็นผู้พิจารณา และในทางกลับกันหากศาลใดได้รับคดีที่ศาลอื่นส่งมาให้พิจารณาเพราะเห็นว่าอยู่ในอำนาจ

ของศาลนั้นแล้ว ศาลนั้นก็ผูกพันที่จะพิจารณาคดีนั้นไปจนถึงที่สุด โดยศาลมีอำนาจดุลพินิจที่จะพิจารณาประเด็นเกี่ยวพันที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นในฐานะเป็นข้อเท็จจริงจนคดีเสร็จสิ้นไป หรือจะตั้งรอการพิจารณาไว้จนกว่าคู่ความจะนำประเด็นนั้นไปสู่การพิจารณาของศาลที่มีอำนาจจนได้ ข้อยุติทางกฎหมายเสียก่อนก็ได้ ทั้งนี้โดยมีองค์คณะร่วมระหว่างศาลสูงสุดของสหพันธ์ (Gemeinsame Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes) ทำหน้าที่รักษาความเป็นเอกภาพของแนวคำพิพากษาของศาลสูงของเยอรมันทั้งหมด ในสาธารณรัฐเยอรมนี มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้บุคคลที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิชำระเงินคืนแก่หน่วยงานทางปกครองได้ เช่น มาตรา 12 ของกฎหมายว่าด้วยเงินค่าตอบแทนของข้าราชการ ค.ศ. 2002 (Bundesbesoldungsgesetz) หรือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (VwVfG) มาตรา 49 a เมื่อออกคำสั่งและแจ้งคำสั่งไปยังผู้รับคำสั่งแล้ว ผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครองภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา 68 (1) ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) เมื่อฝ่ายปกครองมีผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยศาลปกครองจะเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี กรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้คืนเงินแก่หน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 19 (4) (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) บัญญัติรองรับเป็นหลักการว่า เมื่อสิทธิพื้นฐานของบุคคลถูกละเมิด โดยฝ่ายปกครองบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล โดยในกรณีที่ยังไม่ได้จัดตั้งศาลปกครองให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติหลักการฟ้องคดีปกครองอย่างกว้าง (Generalklausel) ประกอบกับมาตรา 40 กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ค.ศ. 1960 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาททางมหาชน จากกฎหมายทั้งสองดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองหรือข้อพิพาททางมหาชนทุกประเภท และกรณีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชำระเงินคืนแก่หน่วยงานทางปกครอง ศาลปกครองจะรับคำฟ้องคดีดังกล่าวไว้เป็นคดีประเภทฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage)

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐอาจเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปได้ใน 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง เอกชนได้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปโดยฐานของคำสั่งทางปกครอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานนั้นแล้ว และกรณีที่สอง บุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้น มีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น

เป็นข้าราชการของรัฐ นอกเหนือจากนี้แล้ว รัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีที่รัฐจะเรียกร้องให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายนั้น รัฐอาจจะกระทำไม่ได้โดยการออกคำสั่งทางปกครองหากมีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน แต่ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจชัดเจน รัฐอาจจะออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เอกชนคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับ โดยในคดีพิพาทดังกล่าวนี้เป็นกรณีที่รัฐกับบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไปนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเป็นพิเศษ เช่น บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของรัฐฝ่ายปกครองจึงออกคำสั่งทางปกครองเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมายได้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น โดยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง และหากเป็นกรณีที่รัฐไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ รัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และในประเทศเยอรมันนั้นอำนาจพิจารณาของศาลแต่ละศาลที่จะพิจารณาว่าประเด็นแห่งคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของตนหรือไม่ หากเห็นว่าประเด็นแห่งคดีไม่อยู่ในอำนาจของตนให้ส่งคดีไปยังศาลอื่นที่เห็นว่ามีอำนาจเป็นผู้พิจารณา และในทางกลับกันหากศาลใดได้รับคดีที่ศาลอื่นส่งมาให้พิจารณาเพราะเห็นว่าอยู่ในอำนาจของศาลนั้นแล้ว ศาลนั้นก็ผูกพันที่จะพิจารณาคดีนั้นไปจนถึงที่สุด โดยศาลมีอำนาจดุลพินิจที่จะพิจารณาประเด็นเกี่ยวพันที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นในฐานะเป็นข้อเท็จจริงจนคดีเสร็จสิ้นไป หรือจะสั่งรื้อการพิจารณาไว้จนกว่าคู่ความจะนำประเด็นนั้นไปสู่การพิจารณาของศาลที่มีอำนาจจนได้ข้อยุติทางกฎหมายเสียก่อนก็ได้

จากการศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านของข้าราชการของประเทศไทย พบว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ประเภทกรณีที่ข้าราชการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน แต่หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดปฏิเสธไม่เบิกเงินดังกล่าวให้ ศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำวินิจฉัยมาตลอดว่า คดีประเภทดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 229/2563 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งลงวันที่ 30 มกราคม 2546 บรรจุแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองที่สำนักงานศาลปกครองบุรีรัมย์ แต่เนื่องจากสำนักงานศาลปกครองบุรีรัมย์ยังไม่เปิดทำการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งลงวันที่ 30 มกราคม 2546 ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานศาลปกครองกลาง และผู้ฟ้องคดีได้เข้ารายงานตัวและปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานศาลปกครองกลาง ตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2546 ตลอดมา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2552 แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งพนักงานคดีปกครองที่สำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานี และมีคำสั่งวันเดียวกันให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้เดินทางไปและรายงานตัว

เพื่อเข้ารับหน้าที่ที่สำนักงานศาลปกครองอุบลราชธานี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2554 ย้ายผู้ฟ้องคดีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำนักงานศาลปกครองกลาง ตั้งแต่ วันที่ 14 มีนาคม 2554 เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้เดินทางไปและรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ อีกเช่นกัน ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่สำนักงานศาลปกครองกลาง ตั้งแต่เข้ารับราชการ ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2546 ติดต่อกันตลอดมาผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์เป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2555 ไม่อนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามหนังสือลงวันที่ 23 มีนาคม 2555 และหนังสือลงวันที่ 11 เมษายน 2555 จึงชอบด้วยกฎหมาย แล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยพิพากษายืน หรือ ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 151/2563 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อขอเช่าอยู่อาศัย บ้านพักครู จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิเช่าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการ จัดให้โดยไม่ขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ อันเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งได้รับมอบอำนาจ จากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องดำเนินการจัดให้ผู้ฟ้องคดีได้เช่าพักอาศัย ในที่พักของทางราชการ ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการ เข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2551 เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้พิจารณาให้นาง ร. เข้าอยู่บ้านพักครูก่อนแล้ว บ้านพักครูที่ผู้ฟ้องคดีขอเช่าพักอาศัยดังกล่าวจึงไม่ว่าง จึงเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ได้ขอใช้สิทธิเช่าพักอาศัยในบ้านพักครูที่ไม่ว่างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องดำเนินการจัดให้นาง ร. ซึ่งเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากบ้านพักครู ดังกล่าว และจัดให้ผู้ฟ้องคดีเช่าพักอาศัยตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัย ในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2551 ข้อ 3 (6) อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2541 ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเช่าพักอาศัยในบ้านพักครูหลังที่ 1 และผู้ฟ้องคดีได้เช่าอาศัยในบ้านพักครู หลังดังกล่าวแล้ว ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการแก้ไขเยียวยา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายอันจะเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งปฏิเสธการขอใช้สิทธิเช่าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากผลแห่งการละเมิดแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วยพิพากษากลับ เป็นยกฟ้อง หรือในคดีหมายเลขแดง

ที่ อ.393/2553 เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ระบุว่าเป็นการช่วยราชการชั่วคราวในงานนิติการซึ่งมีชั่วโมงในหน้าที่ความรับผิดชอบเดิมและในขณะนั้นไม่ได้มีการโอนอัตราเงินเดือนตามตัวไปด้วย การเดินทางไปช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี ณ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี จึงเป็นการเดินทางไปราชการชั่วคราวตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 และต้องถือว่ากรณีของผู้ฟ้องคดียังคงมีคำสั่งให้ประจำ ณ โรงเรียนวัดวังขนายวิทยากรม สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ดังนั้นคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งให้ระงับการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยให้งดการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิม คือ ท้องที่อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ คือ ท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2545 จึงเป็นคำสั่งที่ขัดต่อมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 และขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการผ่อนผันให้ข้าราชการใช้หลักฐานในการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกเป็นค่าเช่าบ้านได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งงดเบิกค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เดือนมีนาคม 2545 โดยถือเสมือนว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกงดเบิกค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย หรือกรณีที่ข้าราชการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแต่หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านดังกล่าวไว้ในลักษณะที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำวินิจฉัยมาตลอดว่าคดีประเภทดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 1224/2563 คดีนี้จึงต้องฟังว่าการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองที่ยังไม่ดำเนินการพิจารณาใหม่ตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อการกระทำดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดียังไม่คืนสู่สภาพเดิม ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ และค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่ควรจะได้ จึงถือเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากการดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ.879/2557 ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองได้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมโดยมีผลตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2552 เป็นต้นไป และได้มีการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษรายเดือน และค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีควรได้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งเมื่อคำนวณถึงวันที่ 6 สิงหาคม 2553 อันเป็นวันยื่นฟ้องคดีนี้ คิดรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 612,648.60 บาท ซึ่งมากกว่าจำนวนทุนทรัพย์ 604,177 บาท ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอมา ดังนั้น เมื่อคำสินไหมทดแทนตามที่ผู้ฟ้องคดีขอมาในคดีนี้

เป็นเงินประเภทเดียวกันกับที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองได้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จ่ายค่าสินไหมทดแทนตามที่ขอมาแก่ผู้ฟ้องคดีอีก และเมื่อวินิจฉัยขั้นนี้แล้ว ในประเด็นที่เหลือที่ว่า การกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทองกับปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ยังไม่ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการใหม่ตามหนังสือร้องขอ ลงวันที่ 30 กันยายน 2552 ของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนเพียงใด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีกต่อไป เพราะเป็นค่าสินไหมทดแทนจำนวนเดียวกันและไม่ทำให้ผลคดีเปลี่ยนแปลงไปที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย หรือศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 402/2563 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ ทั้งที่ ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้มีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา 17 แห่ง พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คำสั่งดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และโดยที่บัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษเงินเดือนตั้งแต่ 29,800 บาท ขึ้นไป มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านไม่เกินเดือนละ 4,000 บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่ง ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2555 เลื่อนให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ ตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2555 โดยได้รับเงินเดือน 31,160 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเพิ่มขึ้นเป็นเดือนละ 4,000 บาท นับแต่วันที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 9 ตุลาคม 2555 ขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านเพิ่มเติมสำหรับส่วนต่างที่เพิ่มขึ้น จากการที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นระดับชำนาญการพิเศษในอัตราเดือนละ 500 บาท นับแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกันยายน 2555 เป็นเวลา 8 เดือน โดยได้ยื่นแบบขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2555 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีต่อเนื่องตลอดมา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และคดีหมายเลขแดงที่ 402/2563 เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 9 ตุลาคม 2555 ขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านเพิ่มเติมสำหรับส่วนต่างที่เพิ่มขึ้น จากการที่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งเป็นระดับชำนาญการพิเศษในอัตราเดือนละ 500 บาท นับแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกันยายน 2555 เป็นเวลา 8 เดือน โดยได้ยื่นแบบขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนตุลาคม 2555 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีต่อเนื่องตลอดมา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลย

ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ 11 เรื่อง การจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ ลงวันที่ 24 กันยายน 2555 ที่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักหลังที่ 2 บ้านเลขที่ 173/2 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 โดยให้มีผลย้อนหลัง ไปถึงวันที่ออกประกาศดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอสำหรับเงินส่วนต่างที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนกันยายน 2555 ตามสิทธิของผู้ฟ้องคดี และค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่เดือนตุลาคม 2555 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ คำพิพากษาถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

แต่สำหรับกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิในปัจจุบันพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่า คดีประเภทดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น ศาลปกครองสูงสุดคำสั่งที่ 435/2559 โดยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานศาลปกครอง) ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ข้าราชการในสังกัด) คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ และเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหนี้ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรได้ที่เจ้าหนี้ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองศาลปกครองสูงสุด และคำสั่งที่ 541/2559 วินิจฉัยว่า เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดี (หน่วยงานทางปกครอง) ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ข้าราชการ) คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ และเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหนี้ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิควรได้ที่เจ้าหนี้ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือในกรณีคำสั่งที่ 441/2559 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดี (หน่วยงานทางปกครอง) ได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ข้าราชการ) คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิและเกินสิทธิ หากเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไปเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิคืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามข้อ 92 ประกอบกับ ข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2543 เมื่อคดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นอีกต่อไป เนื่องจากไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป หรือคำสั่งที่ 436/2559 การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ และเกินสิทธิหากเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป และเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปก็มีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ที่ผู้ฟ้องคดีอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจึงมิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดี

คืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิคืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือคำสั่งที่ 435/2559 (ผ่านที่ประชุมใหญ่) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิรับเงินค่าเช่าบ้านจากผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย มิได้มีลักษณะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านแก่ผู้ถูกฟ้องคดีไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิที่มีตามกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอาจเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ และผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถอุทธรณ์และนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ หากไม่มีการอุทธรณ์หรือนำคดีมาฟ้องต่อศาล คำสั่งเพิกถอนดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดไม่อาจนำมาโต้แย้งได้อีก ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิและเกินสิทธิหากเป็นกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องคืนเงินดังกล่าว การเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามิกควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่คืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ จึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช่การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิคืนเงินดังกล่าว จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เหตุผลที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็เนื่องมาจากเห็นว่า กรณีของหนังสือเรียกเงินคืนดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองอันจะส่งผลให้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นเรื่องของลามิกควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้ โดยความเห็นดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีความเห็นว่า หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่ง

ทางปกครองดังกล่าวได้ปรากฏตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 877/2556

สำหรับแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิก็ได้มีความเห็นในทำนองเดียวกับศาลปกครองสูงสุด ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเรื่องที่อยู่ใน อำนาจของศาลยุติธรรม ปรากฏตามคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ 126/2560 หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิดซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหาย ให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการ ดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็น พิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตามบทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้น ในการฟ้องขอให้รัฐรับผิดชอบ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับโดยไม่มีสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิเรียกร้องเอา แก่ข้าราชการของตนในฐานะเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบ อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 เมื่อตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไม่เข้าลักษณะคดีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 กรณีจึงเป็นเรื่องที่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเรื่องที่อยู่ใน อำนาจของศาลยุติธรรม หากพิจารณาตามลำดับขั้นตอนก่อนที่หน่วยงานทางปกครองจะดำเนินการ ฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนค่าเช่าบ้านที่ข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิจะพบว่า เมื่อหน่วยงานทางปกครอง ตรวจสอบในภายหลังพบว่า ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวที่ได้รับไป หน่วยงานทางปกครองก็จะคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้อนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าว คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หลังจากนั้นหน่วยงานทางปกครองจะมีหนังสือเรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

และหากข้าราชการผู้นั้นไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้อนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าว ก็ยอมนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่า การที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และต่อมา หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวได้นำข้อพิพาทดังกล่าวไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ก็จะมีปัญหาว่า คำสั่งในส่วนที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวข้าราชการฝ่ายที่ตกเป็นจำเลยยอมใช้สิทธิฟ้องแย้งคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ หากคดีทั้งสองประเภทดังกล่าว ได้แก่ คดีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการ และคดีที่ข้าราชการใช้สิทธิฟ้องแย้งคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้อนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้าน ถูกยื่นคำฟ้องต่างศาลกัน กล่าวคือ คำฟ้องแย้งของคู่กรณีฝ่ายข้าราชการย่อมไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งจะเกิดความยุ่งยากและสร้างภาระให้คู่กรณีเกินสมควร เมื่อพิจารณาคดีทั้งสองประเภทดังกล่าวซึ่งมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนเป็นอย่างเดียวกันว่าข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิเบิกเงินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อันเป็นประเด็นพิพาทในเนื้อหาแห่งคดีเป็นอย่างเดียวกัน แต่เมื่อถูกพิจารณาโดยศาลต่างระบบกันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาค่าพิพากษาขัดแย้งกันได้ ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2634/2563 เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า จำเลย (ข้าราชการ) ใช้สิทธิโดยมิชอบยื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านโดยตนไม่มีสิทธิไปจากโจทก์ (หน่วยงานทางปกครอง) ตามแบบขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านเอกสารหมายเลข 5 ระบุวันที่ 26 พฤศจิกายน 2545 และต่อมาโจทก์โดยสำนักบริหารการเงินและต้นทุนกลุ่มบริหารเงินและค่าตอบแทน ทำหนังสือลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2557 ถึงจำเลยเรื่องแจ้งเพิกถอนสิทธิค่าเช่าบ้านและเรียกเงินคืนที่โจทก์จ่ายไปทั้งหมดตั้งแต่เดือนตุลาคม 2545 ถึงเดือนมกราคม 2557 (นับถึงวันแจ้งชะลอการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง) รวมระยะเวลาการเบิก 136 เดือน จำนวนเงินทั้งสิ้น 381,600 บาท จำเลยไม่ได้โต้แย้งปฏิเสธว่าจำนวนค่าเช่าบ้านที่โจทก์เรียกคืนไม่ถูกต้องแต่อย่างใด คงอ้างแต่เพียงว่านำเงินไปใช้หมดแล้ว ถือว่าจำเลยยอมรับว่าได้รับค่าเช่าบ้านไปตามจำนวนที่โจทก์ฟ้อง โจทก์จึงมีสิทธิเรียกให้จำเลยชำระเงินคืนและเนื่องจากนี้ดังกล่าวเป็นหนี้เงิน จำเลยจึงต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันผิดนัด คือวันที่ 19 มิถุนายน 2557 เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 224 และคำพิพากษาศาลปกครองคดีหมายเลขแดงที่ 849/2563 คำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องคดี นั้น แม้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังคงยืนยัน

การตีความของบทนิยามท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกตามระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง พ.ศ. 2545 ดังที่กล่าวมาโดยตลอด และให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเรื่อยมาจนศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อ.424/2561 เช่นเดียวกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเปลี่ยนการตีความมาเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และมีคำสั่งระงับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน และเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง การอนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้านเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยลำพัง ผู้ฟ้องคดีไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งนั้น หรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านด้วยความเชื่อว่าตนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านโดยสุจริต เมื่อคำนึงถึงการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการให้เงินจะต้องไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่งบประมาณของสำนักงานศาลปกครองอันเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินและผู้รับประโยชน์จะต้องได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ด้วยเหตุที่เงินค่าเช่าบ้าน เมื่อรับมาแล้วยอมให้เพื่อการชำระค่าเช่า หากต้องชดใช้ผู้รับประโยชน์อาจต้องหยิบยืมหรือกู้เงินมาเพื่อชำระคืนประกอบกันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีโอกาสที่จะเพิกถอนคำสั่งเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้าราชการที่บรรจุและแต่งตั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ได้ในคราวเดียวกันและเป็นเวลาที่เหมาะสม โดยทอดเวลาออกไปจนมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.424/2561 ทั้งที่คำพิพากษาของศาลเป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติมิใช่กฎหมายและอาจมีการกลับหรือแก้ไขได้ในภายหลัง จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีรับภาระที่จะต้องชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับอนุมัติมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกินสมควร ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2561 แจ้งตามหนังสือลงวันที่ 6 กันยายน 2561 จึงไม่ชอบเฉพาะส่วนที่ให้เพิกถอนตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2557 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2561 และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันกับคำสั่งเพิกถอนสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนดังกล่าวเช่นกันพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องคดี แจ้งตามหนังสือลงวันที่ 6 กันยายน 2561 เฉพาะส่วนที่เพิก

ถอนตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2557 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2561 และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เฉพาะที่ยกอุทธรณ์ในส่วนเพิกถอนคำสั่งเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม 2557 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2561

จากการศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับ ไปโดยไม่มีสิทธิของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยสรุปได้ว่า

ในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อเรียกเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ โดยถือว่าคำสั่งเรียกเงินคืนเป็นคำสั่งทางปกครอง และผู้รับคำสั่งสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้รับคำสั่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในกรณีการฟ้องเรียกเงินคืนเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับไปเกินสิทธิ เป็นหนี้ทางปกครองจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งให้บุคคลที่ได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิชำระเงินคืนแก่หน่วยงานทางปกครองได้ เมื่อหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งและแจ้งคำสั่งไปยังผู้รับคำสั่งแล้ว ผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อฝ่ายปกครอง เมื่อฝ่ายปกครองมีผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ในส่วนของประเทศไทย ศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากได้พิจารณาถึงขั้นตอนต่างๆ ของการที่ข้าราชการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการก็จะพบว่า การขออนุมัติเบิกเงินดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดสิทธิในการเบิกเงินของข้าราชการ คำสั่งอนุมัติดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเมื่อต่อมาหน่วยงานทางปกครองเห็นว่าคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินดังกล่าวไม่ถูกต้องจึงได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินและเรียกคืนเงินที่ข้าราชการได้รับไปแล้ว คำสั่งที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกเงินดังกล่าวย่อมเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการระงับสิทธิในการเบิกเงินของข้าราชการจึงเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน และการที่ข้าราชการได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไปก็ไม่ใช่การได้รับในฐานะประชาชนทั่วไป แต่เป็นสิทธิที่ข้าราชการผู้นั้น

ได้รับในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการจ่ายเงินนั้นๆ นิติสัมพันธ์ของคู่กรณีระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือข้าราชการของรัฐดังกล่าว ย่อมเกี่ยวข้องกับกระทำการทางปกครองทั้งสิ้น อีกทั้ง การที่หน่วยงานทางปกครองใช้สิทธิเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืนจากข้าราชการก็เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องและเป็นผลสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้เบิกเงินไปโดยไม่ถูกต้อง และเป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินดังกล่าวทั้งสิ้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีประเภทดังกล่าวจึงควรเป็นศาลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยปัญหาเรื่องนั้นๆ มากที่สุด ดังนั้น ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในลักษณะดังกล่าว ศาลปกครองจึงควรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการ

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นและให้มีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรมและให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นเมื่อเกิดกรณีพิพาทในการเรียกคืนทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะต้องนำคดีพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมและการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทรัพย์สินไปโดยไม่มีสิทธิอาจพิจารณาเปรียบเทียบได้กับหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับลาภมิควรได้ในทางแพ่ง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 วรรคหนึ่ง มีเงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ (1) บุคคลได้มาซึ่งทรัพย์สินใด เป็นการได้มาในลักษณะที่เพิ่มพูนกองทรัพย์สินของบุคคลนั้น โดยอาจได้มาจากการชำระหนี้โดยบุคคลอื่นหรือได้มาด้วยประการอื่น (2) การได้มาซึ่งทรัพย์สินสิ่งใดนั้นเป็นเหตุให้โจทก์เสียเปรียบ และ (3) การได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ กล่าวคือ ไม่มีฐานทางกฎหมายที่จะรองรับสิทธิของผู้ได้ลาภ เช่น มูลหนี้สัญญา ละเมิด หรือสิทธิตามกฎหมายอื่น เป็นต้นเมื่อได้ศึกษาถึงแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับไปโดยไม่มีสิทธิก็จะพบว่าศาลยุติธรรมได้มีการนำบทบัญญัติในเรื่องของลาภมิควรได้มาปรับใช้แก่คดี เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1413/2540 จำเลยได้รับราชการจนเกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2530 จำเลยได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2530 เป็นต้นมาจนถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2533 เป็นเงินทั้งสิ้น 178,293.75 บาท และโจทก์ได้มีคำสั่งลงโทษไล่จำเลย

ออกจากราชการเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 โดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2530 ดังนั้น การที่จำเลยได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพเป็นการได้มาในขณะที่โจทก์ยังมีคำคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จำเลยมีสิทธิที่จะได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการและพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญอันเป็นสิทธิของจำเลยที่พึงได้ตามกฎหมาย การที่จำเลยรับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพ จึงมิใช่เป็นการรับชำระเงินไว้โดยปราศจากมูลที่จะอ้างได้ตามกฎหมายและมีใช่เป็นทางให้บุคคลอื่นเสียหายเปรียบแต่ประการใด กรณีจึงมิใช่ลาภมิควรได้ การที่โจทก์ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี จึงไม่ขาดอายุความตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 การจ่ายเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย มิใช่เป็นการจ่ายเงินไปตามอำเภอใจตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 407 จำเลยจึงต้องคืนเงินที่รับมานั้นให้แก่โจทก์ และโจทก์มีสิทธิที่จะฟ้องเรียกเงินดังกล่าวได้ในกำหนด 10 ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 เมื่อโจทก์มีคำสั่งไล่ออกจากราชการแล้ว โจทก์ย่อมไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพให้แก่จำเลยตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 เป็นต้นไป และจำเลยก็ไม่มีสิทธิรับเงินดังกล่าวอีกต่อไป การที่จำเลยรับเอาเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพไปจากโจทก์ ตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 จนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2534 จึงเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้โจทก์เสียหายเปรียบเข้าลักษณะลาภมิควรได้ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 จำเลยจำต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่โจทก์ แต่อายุความสำหรับเรียกเอาคืนในเรื่องลาภมิควรได้นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 419 บัญญัติ ห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เวลาที่โจทก์รู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน ปรากฏว่าโจทก์มีคำสั่งไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 ถือว่าโจทก์รู้ความจริงที่โจทก์ชำระหนี้แก่จำเลยโดยปราศจากมูลหนึ่งในวันนั้น ดังนั้น เงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพที่จำเลยได้รับไปนับแต่วันฟ้องย้อนหลังไปเกินหนึ่งปี คือตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 จนถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2534 จึงขาดอายุความ โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกคืน จำเลยจำต้องคืนเงินที่จำเลยได้รับไปเฉพาะส่วนที่นับแต่วันฟ้องย้อนหลังไปไม่เกินหนึ่งปีเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ศาลยุติธรรมนำหลักเรื่องของการติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ปรับกับคดี เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6660/2541 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2500 มาตรา 34 วรรคแรก กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับข้าราชการบำนาญที่กลับรับราชการใหม่ไว้ว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ซึ่งได้รับหรือมีสิทธิในบำนาญปกติแล้วภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ ถ้าเงินเดือนที่ได้รับในขณะที่เข้ารับราชการครั้งใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมเมื่อก่อนออกจากราชการ จะขอรับบำนาญรวมกันไปด้วยก็ได้ แต่ถ้าเงินเดือนรวมกับบำนาญสูงกว่าเงินเดือนเดิม ต้องลด

บ้านาญลงในระหว่างที่รับราชการครั้งหลังเงินเดือนใหม่รวมกับบ้านาญไม่สูงกว่าเงินเดือนเดิม ดังนั้น เมื่อจำเลยได้รับเงินเดือนในขณะที่เข้ารับราชการครั้งใหม่น้อยกว่าเงินเดือนเดิมเมื่อก่อนออกจากราชการเป็นเงิน 290 บาท บ้านาญแต่ละเดือนที่จำเลยมีสิทธิได้รับจึงมีไม่เกิน 290 บาท และสำหรับเงินช่วยค่าครองชีพข้าราชการบ้านาญที่จำเลยรับไปจากโจทก์ระหว่างวันที่ออกจากราชการนั้น เมื่อจำเลยเข้ารับราชการใหม่แล้ว จำเลยย่อมไม่มีสิทธิรับเงินดังกล่าวอีกตาม พระราชกฤษฎีกาช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบ้านาญ พ.ศ. 2521 มาตรา 5 เดิม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2521 และที่แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2523 เมื่อเป็นหน้าที่ของจำเลยในอันที่จะต้องแจ้งให้โจทก์ทราบว่า จำเลยกลับเข้ารับราชการใหม่ในหน่วยราชการอื่นเพื่อ โจทก์จะได้จ่ายเงินบ้านาญให้แก่จำเลยได้ถูกต้องตามสิทธิของจำเลย การที่จำเลยไม่แจ้งให้โจทก์ทราบถึงการกลับเข้ารับราชการใหม่ทำให้โจทก์จ่ายเงินบ้านาญรวมเงินเพิ่ม และเงินช่วยค่าครองชีพข้าราชการบ้านาญแก่จำเลยไปเกินกว่าสิทธิที่จำเลยจะได้รับนั้นเป็นการปิดบังทำให้โจทก์เสียหาย โจทก์ในฐานะเจ้าของเงินย่อมมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากจำเลยได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ

แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นกรณีพิพาทในการเรียกคืนทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะต้องนำคดีพิพาทดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองก็ได้มีแนวคำวินิจฉัยมาโดยตลอดว่า ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับลาภมิควร เช่น ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 760/2563 เมื่อต่อมา คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกระเบียบคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน พ.ศ. 2556 ตั้งแต่วันออกคำสั่งเป็นต้นไป ซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการติดตามตรวจสอบและประเมินผลด้านกิจการโทรทัศน์ กรณีจึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ ตามมาตรา 50 ประกอบมาตรา 51 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในการพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินค่าตอบแทนผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับจากผู้ฟ้องคดี หรือไม่นั้น มาตรา 51 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน และมาตรา 51 วรรคสี่ บัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยเมื่อใดที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือ ควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และหากเป็นกรณีตามมาตรา 51 วรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้สุจริตนับแต่เวลาออกคำสั่งจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งดังกล่าว หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมกล่าวอ้างความเชื่อโดยสุจริตของตนในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเป็นข้อต่อสู้ผู้ฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งดังกล่าวจนสิ้นวาระ ทำให้ภารกิจของผู้ฟ้องคดีอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง การให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเบี้ยประชุมทั้งที่ได้ปฏิบัติงานแล้วไปแล้ว ย่อมทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสียหายเกินควรแก่กรณี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้รับความคุ้มครองตามหลักความสุจริตของเจ้าหน้าที่และความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 51 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอยู่ในฐานะผู้สุจริตนับแต่เวลาออกคำสั่งจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลด้านกิจการโทรทัศน์ แม้ต่อมา จะมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่จำเป็นต้องคืนเงินค่าตอบแทนที่ได้รับไปแล้ว โดยขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 695/2563 โดยที่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ นั้น ต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน และในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ตามมาตรา 51 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ข้าราชการทหารชั้นสัญญาบัตรรับเงินประจำตำแหน่งรายผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินประจำตำแหน่งไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และเป็นทางให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบอันเป็นลาภมิควรได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวนตามมาตรา 412 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หรือศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. 139/2563 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ข้าราชการสังกัดกรมที่ดินส่งคืนเงินบำเหน็จบำนาญพร้อมดอกเบี้ยเนื่องจากเป็นผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ คำสั่งไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันเกษียณอายุราชการมีผลทำให้คำสั่งอนุมัติให้จ่ายบำเหน็จบำนาญเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นการที่หน่วยงานใช้สิทธิเรียกเงินคืนตามหลักกฎหมายได้ เมื่อข้าราชการทราบว่าตนถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยก่อนเกษียณอายุราชการ โดยกรณียังไม่ถึงที่สุด อันอาจเป็นเหตุให้เป็นผู้ไม่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ จึงถือว่าตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้น และแม้ข้าราชการจะมีสิทธิได้รับการล้างมลทินตาม พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 ก็ไม่เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องเงินดังกล่าวได้อีกต่อไป ดังนั้น จึงต้องคืนเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับไปเต็มจำนวนพร้อมดอกเบี้ย

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น คดีพิพาทประเภทดังกล่าวศาลยุติธรรมมิได้นำหลักในเรื่องลางมิควรรมาปรับใช้กับคดีพิพาทดังกล่าว แต่ได้นำหลักเรื่องการติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ ซึ่งมาตรา 1336 ได้บัญญัติว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีชอบด้วยกฎหมายมาปรับใช้กับคดีดังกล่าว เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1163/2563 ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ว่า จำเลยได้รับเงินค่าเช่าบ้านไปจากกรมโจทก์โดยมิชอบ และมีใช้กรณีโจทก์จ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่จำเลยเพื่อชำระหนี้เพราะเป็นเรื่องที่จำเลยขอรับสวัสดิการจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจำเลยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการ แม้เงินที่จำเลยได้รับไปเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ แต่หาใช่เรื่องลางมิควรรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 ไม่ โจทก์ในฐานะเจ้าของเงินที่ส่งมอบให้จำเลยโดยสำคัญผิดย่อมมีสิทธิติดตามเอาเงินของโจทก์คืนจากจำเลยผู้ไม่มีสิทธิจะได้รับ หรือยึดถือไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 โดยไม่มีกำหนดอายุความ หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2634/2563 มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ฟ้องโจทก์ขาดอายุความหรือไม่ โดยจำเลยฎีกาว่า การติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ทรัพย์สินที่ติดตามเอาคืนจะต้องมีตัวทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งสิทธิเสียก่อน แต่คดีนี้โจทก์ฟ้องเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืน ซึ่งมีได้มีตัวทรัพย์สินที่แน่นอนเฉพาะเจาะจง กรณีจึงไม่อาจนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 มาใช้บังคับได้ เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ในเบื้องต้นแล้วว่า จำเลยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและได้รับเงินไปจากโจทก์ตั้งแต่เดือน

พฤศจิกายน 2545 จนถึงเดือนมกราคม 2557 รวมระยะเวลา 11 ปี 2 เดือน เป็นเงินทั้งสิ้น 381,600 บาท เงินจำนวนดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่โจทก์ได้ขายไปโดยเข้าใจว่าจำเลยมีสิทธิได้รับแต่ความจริงแล้ว จำเลยไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านและรับเงินดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่โจทก์เบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่จำเลยไปโดยสำคัญผิดว่าจำเลยมีสิทธิได้รับ การได้รับเงินค่าเช่าบ้านของจำเลย จึงเป็นการไม่ชอบ ทั้งการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านระหว่างโจทก์และจำเลยมิใช่เป็นการกระทำเพื่อชำระหนี้หรือได้มาด้วยประการอื่นโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หากแต่เป็นเรื่องจำเลยขอรับสวัสดิการจากหน่วยงานของรัฐและได้รับเงินค่าเช่าบ้านมาโดยไม่ชอบ กรณีจึงไม่ใช่เรื่องลาภมิควรได้ โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของเงินที่ส่งมอบให้แก่จำเลยโดยสำคัญผิดจึงมีสิทธิติดตามและเอาคืนจากจำเลยผู้ไม่มีสิทธิได้รับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1705/2563 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5761/2562 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4167/2562 ก็ได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การที่หน่วยงานทางปกครองประสงค์จะเรียกค่าเช่าบ้านคืนจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธินั้น ได้มีบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน วรรคสอง บัญญัติว่า ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้เช่นนั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และวรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะ

พบว่า กรณีการเรียกเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวคืนได้มีกฎหมายกำหนดไว้แล้วว่า จะต้องนำหลักในเรื่อง ลากมิกอร์ได้มาใช้บังคับกับคดีประเภทดังกล่าวซึ่งหากได้นำหลักเรื่องลากมิกอร์ได้มาใช้บังคับกับคดี ถ้าข้าราชการผู้นั้นไม่สุจริตในการรับเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้าน ที่ได้รับไปเต็มจำนวน แต่ถ้าหากข้าราชการผู้นั้นได้รับเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวไปโดยสุจริตและได้มีการใช้ประโยชน์ไปแล้ว ข้าราชการผู้นั้นก็ยังคงคืนค่าเช่าบ้านที่ได้รับไป แต่จำต้องคืนเพียงเท่าที่ เหลือจากการใช้ประโยชน์ แต่ถ้าหากนำหลักเรื่องการติดตามเอาทรัพย์สินคืนมาปรับใช้กับคดีประเภท ดังกล่าว ก็จะเกิดปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของอายุความในการฟ้องคดี กล่าวคือ หากนำหลักเรื่องลากมิกอร์ ได้มาใช้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 419 บัญญัติว่า ในเรื่องลากมิกอร์ได้ นั้น ท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่งนับแต่เวลาที่ฝ่ายผู้เสียหายรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกคืน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธินั้นได้มีขึ้น แต่ถ้าหากนำหลักเรื่องการติดตามเอาทรัพย์สินตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 มาใช้บังคับกับคดีก็จะส่งผลให้การฟ้องคดีพิพาท ในเรื่องดังกล่าวกลายเป็นคดีที่ไม่มีอายุความ อีกทั้ง การที่นำหลักเรื่องการติดตามเอาทรัพย์สินตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 มาปรับใช้บังคับกับคดีดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหา ต่อไปว่า การพิจารณาเรื่องความสุจริตหรือไม่สุจริตหรือความเชื่ออย่างจริงใจในความถูกต้องของ การกระทำของข้าราชการผู้ได้รับเงินค่าเช่าบ้านก็จะไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา และก่อให้เกิดผล ทำให้บทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ วางรากฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือหรือความไว้วางใจโดยสุจริตในคำสั่งทางปกครองที่มี ลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ (begünstigende Verwaltungsakt) มิได้ถูกนำมาใช้ และหลักของการใช้สิทธิ ติดตามเอาทรัพย์สินภายใต้มาตรา 1336 นั้น การที่จะนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้แก่คดีจะต้องระบุตัว ทรัพย์สินเป็นวัตถุแห่งสิทธิอันแน่ชัดได้ แต่ในกรณีเงินตราการพิสูจน์ระบุตัวเงินที่ตนเป็นเจ้าของ ให้แน่ชัดนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก กรณีการเรียกเงินคืนจึงไม่ใช่หลักกรรมสิทธิ์ในการติดตามเอา คืน ประกอบกับเมื่อมีการแสดงเจตนาโอนกรรมสิทธิ์และส่งมอบเงินตราให้แก่กันแล้ว กรรมสิทธิ์ ย่อมโอนไปเสมอการใช้สิทธิเรียกเอาเงินคืนจึงควรเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายลักษณะหนี้ มากกว่าการใช้หลักกรรมสิทธิ์ภายใต้กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาข้อ พิพาทดังกล่าวแล้วจะพบว่า นิติสัมพันธ์ของคู่กรณีระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือข้าราชการ ของรัฐดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกระทำทางปกครองทั้งสิ้น อีกทั้ง การที่หน่วยงานทางปกครองใช้ สิทธิเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืนจากข้าราชการก็เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องและเป็นผลสืบเนื่องมาจากคำสั่งทาง ปกครองที่อนุมัติให้เบิกเงินไปโดยไม่ถูกต้อง และเป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองที่เพิกถอน คำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินดังกล่าวทั้งสิ้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเรื่องของการกระทำในทาง ปกครองอันมีลักษณะเป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลยุติธรรมจะไม่นำบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้แก่คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนค่าเช่าบ้านข้าราชการก็ตาม แต่จากการศึกษานิติวิธีทางกฎหมายเอกชนและนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน พบว่าหลักการตีความทางกฎหมายเอกชนในกฎหมายแพ่งจะมีหลักการที่สำคัญ คือ หลักสุจริตหรือหลักความเชื่อถือและไว้วางใจ และหลักการตีความทางกฎหมายมหาชนในกฎหมายปกครองก็ปรากฏหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน คือ การคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากปรากฏว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองสุจริตและใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหมดสิ้นไปแล้ว แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่สุจริต และไม่ปรากฏว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ และจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยเพียงเคียงจากคดีพิพาทในการเรียกคืนทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พบว่า ศาลปกครองใช้นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนเข้ามาปรับใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะ โดยเห็นได้จากกรณีที่ศาลปกครองได้นำบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้กับคดีพิพาทและนำหลักการในเรื่องของลาภมิควรและหลักสุจริตมาปรับใช้กับคดีดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีความเห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกคืนค่าเช่าบ้านจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และกรณีที่ศาลยุติธรรมมีแนวคำวินิจฉัยว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองเรียกค่าเช่าบ้านคืนจากข้าราชการผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ มิใช่เรื่องของลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406 แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดตามเอาทรัพย์สินคืนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 จึงไม่สอดคล้องกับเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น