

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒.๑)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๕๑๒/๒๕๕๘  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๕๔/๒๕๖๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๗ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง	{	นายกฤษดา ลาพิมล	ผู้ฟ้องคดี
		นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม ที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม ที่ ๒	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่  
คดีหมายเลขดำที่ ๑๙๑/๒๕๕๗ หมายเลขแดงที่ ๓๔๙/๒๕๕๘

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่ง นิติกร ๕ สังกัดโรงพยาบาลศรีสังวาลย์ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งต่อมา ได้โอนย้ายมา ดำรงตำแหน่งนิติกร ๕ สังกัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้เข้าบ้านเลขที่ ๓๙๙/๙๙ หมู่ที่ ๓ ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัด เชียงใหม่ เพื่ออยู่อาศัย และได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ต่อมา นางสงกรานต์ ลาพิมล คู่สมรสของผู้ฟ้องคดี ซึ่งรับราชการตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาล ๖๖ สังกัดเทศบาลตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามหนังสือสัญญากู้ยืมเงิน ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เพื่อซื้อบ้านหลังดังกล่าว และตกลงผ่อนชำระราคาบ้านเป็นรายงวด ในอัตรางวดละไม่ต่ำกว่า ๑๑,๗๐๐ บาท โดยไม่ได้ใช้สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้



/เพื่อชำระ...

เพื่อชำระราคาบ้านกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ไปเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากหน่วยงานต้นสังกัด แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ขออนุมิตินำหลักฐานการผ่อนชำระ เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ของคู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่อนุมัติ โดยเห็นว่า บ้านที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระราคาบ้านกับธนาคารอาคารสงเคราะห์มาเบิกค่าเช่าบ้าน อยู่ในท้องที่อำเภอสนทราย ซึ่งไม่ใช่ท้องที่อันเป็นที่ตั้งของสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ กรณีจึงไม่สามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการตามระเบียบได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว มีหนังสือจังหวัดเชียงใหม่ ลับ ที่ ชม ๐๐๒๓.๔/๓๐๒ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากกรณีพิพาทในทำนองเดียวกับผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ ไว้แล้วว่า ข้าราชการที่ได้รับ สิทธิให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับบ้านเช่าที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่ ต่อมาได้เปลี่ยนจากการเช่าเป็นเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่ดังกล่าว เพื่อให้มีบ้านของตนเอง มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อ ชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไปได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐาน การผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเชียงใหม่

๒. เพิกถอนหนังสือจังหวัดเชียงใหม่ ลับ ที่ ชม ๐๐๒๓.๔/๓๐๒ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

๓. ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของ คู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีปัจจุบันดำรงตำแหน่งนิติกร ๗ว สังกัด ฝ่ายนิติการและการพาณิชย์ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เดิมได้ขออนุมิตินำบ้านนางทวีศรี ฉ่ำมณี ตั้งอยู่เลขที่ ๓๙๙/๙๙ หมู่ที่ ๓



/ตำบลสันนาเม็ง...

ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ตามสัญญาเช่า ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ มีกำหนดเวลาเช่า ๕ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๙ และได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามแบบคำขอรับค่าเช่าบ้าน (แบบ ๖๐๐๕) เลขที่ ๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ต่อมา นางสาวกรรณต์ ลาพิมล คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาล ๖ว สังกัดเทศบาลตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ได้กู้เงินเพื่อซื้อบ้านหลังดังกล่าวจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวน ๒,๒๐๐,๐๐๐ บาท และตกลงผ่อนชำระราคาบ้านเป็นรายงวดในอัตรางวดละไม่ต่ำกว่า ๑๑,๗๐๐ บาท โดยไม่ได้ใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านจากต้นสังกัด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอพร้อมด้วยหลักฐานการผ่อนชำระราคาบ้านดังกล่าวเพื่อเบิกค่าเช่าบ้านจากหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่อนุมัติตามคำขอ เนื่องจากบ้านหลังดังกล่าวตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ต่างท้องที่กับอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ อันเป็นที่ตั้งของสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ กรณีจึงไม่อาจนำหลักฐานดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามระเบียบข้างต้นได้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้องมีผลผูกพันเฉพาะกรณีโดยไม่ได้มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และแม้จะได้วินิจฉัยให้ข้าราชการสามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับสำนักงานแห่งใหม่ที่ปฏิบัติราชการมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ แต่ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กู้เงินและยื่นคำขอด้วยตนเอง ส่วนข้อเท็จจริงในคดีนี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอโดยอาศัยสิทธิของคู่สมรสซึ่งเป็นผู้กู้เงินซื้อบ้านหลังดังกล่าว คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีจึงสมควรที่จะเป็นผู้ใช้สิทธิก่อน และข้อ ๑๔ (๑) ของระเบียบเดียวกันที่กำหนดให้สิทธิข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนำหลักฐานการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ น่าจะหมายความถึงเฉพาะกรณีที่คู่สมรสของผู้มีสิทธิเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การในทำนองเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำฟ้องเป็นกรณีที่ศาลได้ใช้อำนาจตีความพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่กรณีนี้เป็นการใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกฎหมายและระเบียบที่แตกต่างกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเห็นพ้องกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีคำวินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ



ตามข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการกำหนดเพื่อขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว โดยให้รวมไปถึงการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย ซึ่งจะทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะมีบ้านเป็นของตนเองโดยการเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านสามารถเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อนำไปชำระค่าเช่าซื้อหรือชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวบางส่วนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบที่ต้องการจะสนับสนุนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และทำให้ทางราชการรับภาระค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นอย่างมีกำหนดระยะเวลาตามระยะเวลาของการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน และเมื่อได้พิจารณาข้อกำหนดตามระเบียบดังกล่าว ประกอบกันแล้วย่อมเห็นได้ว่า ในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่และได้เช่าบ้านของบุคคลอื่นเพื่อพักอาศัยอยู่จริงในต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่และได้รับสิทธิให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับบ้านเช่าที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่ มาโดยตลอด ต่อมาเมื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นได้เปลี่ยนจากการเช่าเป็นเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านเพื่อให้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเองในท้องที่ที่บ้านเช่าซึ่งตนเคยได้รับสิทธิให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งอยู่ หากต้องถูกตัดสิทธิไม่ให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอันเป็นผลให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นต้องสิ้นสุดลงโดยการตีความจากคำนิยามว่า “ท้องที่” ตามข้อ ๔ ประกอบข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นคนดังกล่าว และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบที่ต้องการขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้รวมถึงการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอันเป็นการสนับสนุนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และทำให้ทางราชการรับภาระค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นอย่างมีกำหนดเวลา ดังนั้น การที่ยอมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่พักอาศัยอยู่จริงในต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่ เพื่อให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีที่อยู่อาศัยและสามารถเดินทางไปทำงานที่สำนักงานซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปประจำได้โดยไม่มีปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน จึงไม่มีเหตุผลที่จะไม่อนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นเคยเช่าบ้านของบุคคลอื่นเพื่ออยู่อาศัยและได้รับสิทธิให้เบิกค่าเช่าบ้านมาแล้วมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพราะการที่ทางราชการต้องจ่ายเงินค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ก็มีได้มีข้อแตกต่างไปจากการที่ทางราชการ



/ต้องจ่ายเป็น...

ต้องจ่ายเป็นค่าเช่าบ้านให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นในการเช่าบ้านของบุคคลอื่นอยู่อาศัย ทั้งทางราชการก็มิได้รับความเสียหายหรือต้องเสียงบประมาณเพิ่มมากขึ้น กรณีจึงต้องตีความ ตามเจตนารมณ์ของระเบียบว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับสิทธิให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ สำหรับบ้านเช่าที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่ ต่อมา ได้เปลี่ยนจากการเช่าเป็น เช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านสำหรับบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่ดังกล่าวเพื่อให้มีบ้านเป็นของตนเอง ย่อมมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิก ค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไปได้ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรก ในตำแหน่งเจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน ๒ สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุดรธานี จากนั้น เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ขณะดำรงตำแหน่งนิติกร ๕ สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งนิติกร ๕ ฝ่ายนิติการและการพาณิชย์ สังกัดสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีที่ทำการตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัด เชียงใหม่ โดยระหว่างปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ สำหรับบ้านเช่าที่ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ที่ผู้ฟ้องคดีได้เช่าอยู่อาศัยจริง เพื่อเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มาโดยตลอด ต่อมา ในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ นางสงกรานต์ ลาพิมล คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาล ๖ว สังกัดเทศบาลตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ได้กู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อซื้อบ้านหลังดังกล่าวเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยไม่ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากหน่วยงานต้นสังกัด เมื่อผู้ฟ้องคดีพร้อมครอบครัว ได้เข้าอาศัยอยู่จริงในบ้านหลังนั้นโดยเป็นการอาศัยอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ต้น และไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการด้วยเงื่อนไขอื่น ๆ ตามข้อ ๖ และ ข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวของคู่สมรส มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นับแต่วันที่ได้เข้าพักอาศัยอยู่จริงตามข้อ ๑๔ ของระเบียบเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งไม่อนุมัติ และการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ จึงเป็น การออกคำสั่งที่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสผู้ฟ้องคดี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของ



/คู่สมรส...

คู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขออนุมัตินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ของผู้ฟ้องคดีใหม่ แล้ววินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดนิยามคำว่า “ห้องที่” ไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า หมายถึง เขตอำเภอที่สำนักงานของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งอยู่ แต่ศาลปกครองชั้นต้นกลับขยายความไปถึงว่า แม้บ้านที่เช่าซื้ออยู่ต่างห้องที่ (ต่างอำเภอ) ก็สามารถเบิกค่าเช่าซื้อบ้านได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า เป็นการตีความที่ไม่น่าจะชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ส่วนกรณีศาลปกครองชั้นต้นยกข้อที่ว่า การจ่ายค่าเช่าซื้อทำให้ทางราชการรับภาระค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นอย่างมีกำหนดระยะเวลาตามระยะเวลาของการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากว่ากรณีดังกล่าวไม่ว่าการเช่าหรือเช่าซื้อก็ย่อมมีกำหนดที่แตกต่างกัน ถ้าเป็นการเช่าหากผู้ฟ้องคดีได้โอน (ย้าย) ไปจากสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภาระการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมสิ้นสุดลงเช่นกัน ถ้าเป็นเช่าซื้อหากผู้ฟ้องคดีได้โอน (ย้าย) ไปในท้องที่บ้านที่จะเช่าซื้อก็ย่อมทำสัญญาเช่าซื้อได้ หรือหากไม่ใช่ท้องที่ที่สำนักงานแห่งใหม่ตั้งอยู่ ก็เบิกเป็นค่าเช่าบ้านไปตามสิทธิที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกันอยู่แล้ว ส่วนกรณีที่กล่าวว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าเป็นเรื่องการตีความขยายขอบเขตของระเบียบดังกล่าว จนเกินเหตุ ไม่เช่นนั้นแล้ว ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ให้เช่าซื้อได้ทุกกรณี ทุกท้องที่และไม่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไว้ รวมถึงไม่จำเป็นต้องกำหนดนิยามศัพท์ คำว่า “ห้องที่” อีกด้วย และหากกรณีเป็นดังที่ศาลปกครองชั้นต้นตีความ ก็คงจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานราชการไม่ว่าของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น เพราะระเบียบเรื่องค่าเช่าบ้านที่กำหนดไว้ได้ถูกตีความไปในทิศทางที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ทำให้การบังคับใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ มีการฝ่าฝืนอยู่ตลอดเวลา ซึ่งทำให้คดีขึ้นมาสู่ศาลโดยไม่จำเป็น ส่วนประเด็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้กู้เงินมาเช่าซื้อบ้านก็เช่นกัน ในเมื่อผู้กู้เงินมาเช่าซื้อบ้านเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดี และเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบดังกล่าวอยู่แล้ว โดยหลักการทั่วไปของกฎหมาย คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีน่าจะเป็นผู้ใช้สิทธิ



/นั่นก่อน...

นั้นก่อน นอกจากข้อต่อสู้ที่ได้ยกขึ้นอุทธรณ์มาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอถือเอาข้อต่อสู้ที่ได้ให้การไว้ในศาลปกครองชั้นต้น มาเป็นข้ออุทธรณ์ในชั้นศาลปกครองสูงสุดด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการเช่าซื้อบ้านที่อยู่ต่างท้องที่กับสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาเบิกเป็นค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติโดยชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ อย่างเคร่งครัดทุกประการแล้ว

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม โดยต้องมีกฎหมายให้อำนาจและรองรับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งต้องใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมหรือไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ เมื่อกรณีตามที่พิพาทกันในคดีนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้กำหนดอย่างชัดเจนไว้ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจวินิจฉัยตีความเกินกว่าที่ระเบียบได้กำหนดไว้ได้ เพราะอาจเกิดผลเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรงหรืออาจมีผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นได้ จึงเห็นสมควรให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบควรเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหรือกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายให้สอดคล้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นขอใช้สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสกับธนาคารอาคารสงเคราะห์มาขอเบิกค่าเช่าบ้านจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยไม่ได้ให้คู่สมรสซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเช่นกันใช้สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านไปขอเบิกค่าเช่าบ้านจากต้นสังกัดก่อนนั้น เนื่องจากนับแต่ผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ในปี ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้สิทธิในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นที่พักอาศัยของตนเองและครอบครัวมาโดยตลอด แม้ว่าต่อมาคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีจะได้โอนมารับราชการที่เทศบาลตำบลป่าป้อง อำเภอต๋อยสะแกก๊ก จังหวัดเชียงใหม่ และคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีได้กู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อซื้อบ้านเลขที่ ๓๙๙/๙๙ หมู่ที่ ๓ ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นบ้านหลังที่ผู้ฟ้องคดีเช่าเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองและครอบครัวของผู้ฟ้องคดี โดยผ่อนชำระราคาบ้านเป็นรายงวดและได้พักอาศัยอยู่จริง แต่คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการแต่อย่างใด เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการ



/ส่วนท้องถิ่น...

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นและคู่สมรสซึ่งรับราชการในท้องที่เดียวกันและต่างมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามระเบียบนี้ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะคนใดคนหนึ่ง ดังนั้น ในการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องคดี จึงใช้สิทธิเพียงคนเดียว การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นขอใช้สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่ได้ให้คู่สมรสซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเบิก ค่าเช่าบ้านข้าราชการใช้สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับธนาคาร อาคารสงเคราะห์ไปขอเบิกค่าเช่าบ้านจากต้นสังกัดก่อน ก็เนื่องจากว่า ตามข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับค่าเช่าบ้านตามระเบียบนี้และ ผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็น ที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อน ชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่นั้นของตนเองหรือคู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ ผู้ฟ้องคดี จึงเชื่อโดยสุจริตว่าสามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสที่ค้าง ชำระกับธนาคารอาคารสงเคราะห์มาเบิกค่าเช่าบ้าน ตามระเบียบฉบับเดียวกันด้วยตนเองได้ โดยไม่ต้องให้คู่สมรสเป็นผู้ใช้สิทธิก่อน

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยืนตามคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ศาลได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบ คำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในตำแหน่งเจ้าพนักงาน สาธารณสุขชุมชน ๒ สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุดรธานี ขณะดำรงตำแหน่งนิติกร ๕ สังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งนิติกร ๕ ฝ่ายนิติกรและการพาณิชย์ สังกัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีที่ทำการ ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี ได้เช่าบ้านเลขที่ ๓๙๙/๙๙ หมู่ที่ ๓ ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เพื่ออยู่อาศัย และได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ต่อมา นางสงกรานต์ ลาพิมล คู่สมรสของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาล ๖ว สังกัดเทศบาลตำบลป่าป้อง อำเภอดอยสะเก็ด



/จังหวัดเชียงใหม่...



จังหวัดเชียงใหม่ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ตามหนังสือสัญญากู้เงิน ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เพื่อซื้อบ้านหลังดังกล่าว และตกลงผ่อนชำระราคาบ้านเป็นรายงวด ในอัตรางวดละไม่ต่ำกว่า ๑๑,๗๐๐ บาท โดยไม่ได้ใช้สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ไปเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากหน่วยงานต้นสังกัด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำหลักฐาน การผ่อนชำระเงินกู้ของคู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้ว มีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ไม่อนุมัติตามคำขอ เนื่องจากบ้านหลังที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐาน การผ่อนชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ต่างห้องที่กับห้องที่อันเป็นที่ตั้งของสำนักงานองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ กรณีจึงไม่สามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว ซึ่งต่อมาได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว มีหนังสือจังหวัดเชียงใหม่ ลับ ที่ ชม ๐๐๒๓.๔/๓๐๒ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์โดยเห็นว่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการกู้เงินของคู่สมรสเพื่อซื้อบ้านซึ่งตั้งอยู่ต่างห้องที่กับห้องที่อันเป็นที่ตั้ง ของสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นการไม่สอดคล้องตามระเบียบข้างต้น ประกอบกับคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำอุทธรณ์ซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณี เป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวเป็นผู้กู้เงินและยื่นคำขอเบิกด้วยตนเอง มิใช่อาศัยสิทธิของคู่สมรส เช่นในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เพิกถอนหนังสือจังหวัดเชียงใหม่ ลับ ที่ ชม ๐๐๒๓.๔/๓๐๒ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระ เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/พิจารณา...

พิจารณาคำขออนุมัตินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของกลุ่มผู้ฟ้องคดี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ของผู้ฟ้องคดีใหม่ แล้ววินิจฉัยสั่งการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่ วันที่คดีถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นฟ้องด้วย จึงอุทธรณ์คำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐาน การผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของกลุ่มสมาชิกเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดว่า ในระเบียบนี้... “ห้องที่” หมายความว่า อำเภอกิ่งอำเภอ หรือห้องที่ของอำเภอกิ่งอำเภอที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดให้ เป็นห้องที่เดียวกัน ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควร แก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทำयरเบียบนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว (๒) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ถ้าข้าราชการส่วนท้องถิ่นและคู่สมรสรับราชการในท้องที่เดียวกันและต่างก็มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการตามระเบียบนี้ ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะคนใดคนหนึ่ง และข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามระเบียบนี้ ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระ เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตรา ค่าเช่าบ้านข้าราชการทำयरเบียบนี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ตนเอง หรือคู่สมรส ได้ทำการ ผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่นั้น จะเบิกจ่ายได้เฉพาะ



/บ้านหลังแรก...

บ้านหลังแรกเท่านั้น เว้นแต่บ้านหลังที่เคยใช้สิทธิถูกทำลายหรือเสียหายเนื่องจากภัยพิบัติ จนไม่สามารถพักอาศัยอยู่ได้ (๒) หากเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านร่วมกับบุคคลอื่น ซึ่งไม่ใช่คู่สมรสและมีกรรมสิทธิ์ร่วมกับบุคคลอื่นในบ้านนั้น จะเบิกจ่ายค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ ได้ตามสัดส่วนแห่งกรรมสิทธิ์สำหรับบ้านหลังดังกล่าว (๓) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือ ผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับสถาบันการเงิน และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้จะต้อง เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (๔) จะต้องไม่เคยใช้สิทธิ นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่ที่เคยใช้สิทธินั้นอีก และเป็นการ ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว หรือขณะที่ย้ายมารับราชการในท้องที่นั้นบ้านที่เคยใช้สิทธิได้โอนกรรมสิทธิ์ไปแล้ว (๕) หากเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านสูงกว่าราคาบ้าน ให้นำค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ โดยให้คำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าบ้านเลขที่ ๓๙๙/๙๙ หมู่ที่ ๓ ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ เพื่ออยู่อาศัย และได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา ต่อมา นางสงกรานต์ ลาพิมล คู่สมรสของผู้ฟ้องคดี ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อซื้อบ้านหลังดังกล่าว และตกลงผ่อนชำระราคาบ้านเป็นรายงวด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ขออนุมัตินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านกับธนาคารอาคารสงเคราะห์ของ คู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ไม่อนุมัติและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของ คู่สมรสมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระ เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขออนุมัตินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสผู้ฟ้องคดี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ของผู้ฟ้องคดีใหม่ แล้ววินิจฉัยสั่งการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่



/คดีถึงที่สุด...

คดีถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดนิยามคำว่า “ห้องที่” ไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า หมายถึง เขตอำเภอ ที่สำนักงานของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งอยู่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า แม้บ้านที่เช่าซื้อ อยู่ต่างท้องที่ (ต่างอำเภอ) สามารถเบิกค่าเช่าซื้อบ้านได้ เป็นการตีความขยายความที่ไม่เป็น เจตนาารมณ์ของระเบียบดังกล่าว ส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ระเบียบดังกล่าว มีเจตนาารมณ์ให้ข้าราชการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองนั้น เป็นเรื่องการตีความขยายขอบเขตของ ระเบียบจนเกินเหตุ และเมื่อผู้ที่กู้เงินมาเช่าซื้อบ้านเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดี และเป็นผู้มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบฉบับเดียวกันอยู่แล้ว คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีน่าจะเป็นผู้ใช้สิทธินั้นก่อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการเช่าซื้อบ้านที่อยู่ต่างท้องที่กับ สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีชื่อคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่กู้เงินดังกล่าว มาเบิกเป็น ค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า การใช้กฎหมาย ของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม โดยต้องมีกฎหมายให้อำนาจและรองรับ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน เมื่อกรณีตามที่พิพาทกันในคดีนี้ ระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจวินิจฉัยตีความเกินกว่าที่ระเบียบที่ได้กำหนดไว้ได้ เพราะอาจเกิดผลเสียหาย แก่ทางราชการอย่างร้ายแรงหรืออาจมีผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นได้

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อ ๖ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ แล้วต่อมา ภรรยา ของผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อซื้อบ้านหลังที่ผู้ฟ้องคดีเช่าดังกล่าว โดยภรรยา ของผู้ฟ้องคดีมีได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านไปเบิกค่าเช่าบ้านจาก หน่วยงานต้นสังกัด เมื่อบ้านหลังดังกล่าวมีได้อยู่ในท้องที่เดียวกันกับท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ซึ่งได้มีการนิยาม คำว่า ห้องที่ ไว้แล้วในข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ โดยหมายความว่า อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของ อำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตาม ข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของ คู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/ตามหนังสือ...

ตามหนังสือ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับ  
แนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอ  
อนุมัตินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของคู่สมรสผู้ฟ้องคดีมาเบิกค่าเช่าบ้าน  
ข้าราชการ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ของผู้ฟ้องคดีใหม่ แล้ววินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตาม  
กฎหมายและระเบียบต่อไป ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น  
ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

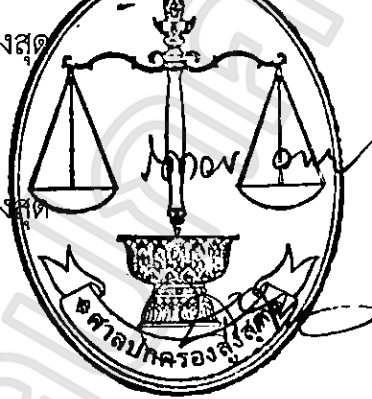
พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นพิพากษายกฟ้อง

นายประวิตร บุญเทียม  
ประธานแผนกคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น  
ในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวนและ  
ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นางรดาพรรณ วานิช  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายประสาน บางประสิทธิ์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายประวิทย์ เอื้อนิรันดร์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี: นายอภิรัฐ ปานเทพอินทร์

มีความเห็นแย้ง



○ ความเห็นแย้ง

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๕๑๒/๒๕๕๘  
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๕๔/๒๕๖๕

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีเจตนารมณ์ที่จะขยายสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้รวมถึงการนำค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านด้วย มิใช่ลดสิทธิให้ต่ำกว่าเดิม อันเป็นการสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง ทั้งนี้ ข้าราชการย่อมมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งเท่านั้น การเปลี่ยนสิทธิเบิกจากค่าเช่าบ้านเป็นค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านจึงไม่ทำให้ทางราชการต้องรับภาระเพิ่มแต่อย่างใด แต่ในทางตรงกันข้าม ยังเป็นการลดภาระของทางราชการที่ไม่ต้องจ่ายค่าเช่าบ้านให้ข้าราชการจนเกษียณอายุราชการ การที่ระเบียบดังกล่าว กำหนดให้เบิกค่าเช่าบ้านต่างท้องที่ได้ แต่ไม่ให้เบิกค่าเช่าซื้อบ้านต่างท้องที่ ย่อมเป็นการลดสิทธิของข้าราชการให้ลดน้อยลงกว่าเดิม จึงขัดกับเจตนารมณ์ดังกล่าวและเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้เช่าบ้านกับผู้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาขอเบิกค่าเช่าบ้านได้



(นายประวิตร บุญเทียม)

ประธานแผนกคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่น  
ในศาลปกครองสูงสุด

