

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อร. ๖๓/๒๕๖๑
คดีหมายเลขแดงที่ อร. ๑/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๕ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { นายจรัส วิภาทานัง ผู้ฟ้องคดี
องค์การบริหารส่วนตำบลกุ้งสันตรัตน์ ที่ ๑
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุ้งสันตรัตน์ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑๑๒/๒๕๖๐ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ระดับ ๑ สังกัดเทศบาลตำบลน้ำสวย ตำบลน้ำสวย อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ระดับ ๒ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตำบลกุ้งสันตรัตน์ อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม และปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ ในระหว่างปฏิบัติราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้จัดหรือมีบ้านพักให้แก่พนักงาน และผู้ฟ้องคดีและคู่สมรสก็ไม่มี



/บ้านพัก...

บ้านพักหรือเคหสถานเป็นของตนเอง ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านพักบ้านเลขที่ ๕๐ หมู่ที่ ๗ ตำบลก้ามปู อำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นท้องที่ติดกับอำเภอนาดูนที่เป็นอำเภอที่ตั้งของสำนักงานที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าวตามสิทธิมาโดยตลอด ต่อมาผู้ฟ้องคดีและคู่สมรสได้ซื้อที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตหมู่ที่ ๗ ตำบลก้ามปู อำเภอพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นท้องที่เดียวกันกับท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและได้ทำการก่อสร้างบ้านพัก ต่อมา วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินและจดจำนองจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวน ๑,๙๐๔,๐๐๐ บาท เพื่อจ่ายเป็นค่าจ้างเหมาปลูกสร้างบ้านพักอาศัยในที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อได้ทำการก่อสร้างเสร็จ ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวได้ย้ายเข้าอยู่บ้านหลังดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ มค ๗๓๑๐๑/- ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขออนุมนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากบ้านหลังที่ขอใช้สิทธิดังกล่าวตั้งอยู่นอกท้องที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน และได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดเคยพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๕๓/๒๕๕๒ ว่า ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนอกท้องที่ปฏิบัติราชการนั้น เมื่อกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงินตามที่กระทรวงการคลังกำหนดมาเพื่อปลูกสร้างบ้านตนเองในเขตท้องที่ที่เคยเบิกค่าเช่าบ้านมาโดยตลอด ก็ย่อมมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อสร้างบ้านหลังดังกล่าวจึงมีหนังสือ ที่ พิเศษ/๒๕๕๙ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือ ที่ มค ๗๓๑๐๑/๒๓๖ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ ส่งหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามพิจารณา แต่ระยะเวลาผ่านมาพอสมควร ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น



/ขอให้...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน

๒. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ พิเศษ/๒๕๕๙ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าเช่าบ้านตามสิทธิและตามหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านแก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๙

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การและเพิ่มเติมคำให้การว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเคยได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ตั้งอยู่นอกท้องที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ ก็ตาม แต่เนื่องจากไม่ปรากฏข้อห้ามให้ข้าราชการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการนอกเขตท้องที่ที่ตั้งสำนักงาน ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนจากการเช่าบ้านมาเป็นการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีดังกล่าวย่อมไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๔ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับค่าเช่าบ้านตามระเบียบนี้ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำระเบียบนี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ตนเองหรือคู่สมรสได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่นั้น จะเบิกจ่ายได้เฉพาะบ้านหลังแรกเท่านั้น เว้นแต่บ้านหลังที่เคยใช้สิทธิถูกทำลายหรือเสียหายเนื่องจากภัยพิบัติจนไม่สามารถพักอาศัยอยู่ได้... กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่จะสามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว โดยต้องอยู่ในเขตอำเภอหาดใหญ่



/จังหวัด...

จังหวัดมหาสารคาม เท่านั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีขอใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังที่ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๗ ตำบลก้ามปู อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งตั้งอยู่นอกท้องที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และถึงแม้ว่าท้องที่ดังกล่าวจะเป็นท้องที่ที่ติดต่อกันสามารถเดินทางมาปฏิบัติราชการได้ตามปกติก็ตาม ก็ไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๕๓/๒๕๕๒ นั้น เป็นกรณีของข้าราชการพลเรือนสังกัดหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งหน่วยงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค สำนักงานสรรพากรพื้นที่บุรีรัมย์ พื้นที่หรือท้องที่ที่รับผิดชอบของข้าราชการในสำนักงานดังกล่าว จึงหมายความว่าถึงทุกกิ่งอำเภอและอำเภอในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งต่างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่รับผิดชอบเฉพาะเขตตำบลกุ่มสันตรัตน์ อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม แต่ก็อนุโลมถึงท้องที่อำเภอนาดูนทั้งหมด นอกจากนี้ สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาอ้างได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว เห็นว่า สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการกับสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดไว้เพียงว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำระเบียบนี้ โดยไม่จำกัดว่าบ้านที่เช่านั้นต้องอยู่ในท้องที่ที่หน่วยงานแห่งใหม่ตั้งอยู่ก็ได้ ส่วนสิทธิที่จะนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑๔ ของระเบียบเดียวกัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพิ่มเติมขึ้นไปอีกว่า นอกจากต้องเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ ข้างต้นแล้ว บ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านดังกล่าวต้องอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่



/อาศัย...

อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น โดยข้อ ๔ ของระเบียบเดียวกันนี้ได้ให้คำนิยามของ คำว่า ห้องที่ หมายความว่า อำเภอกิ่งอำเภอกิ่งหรือห้องที่ของอำเภอกิ่งหรือกิ่งอำเภอกิ่งที่ กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดให้เป็นห้องที่เดียวกัน เมื่อปรากฏว่าห้องที่ที่ผู้ฟ้องคดี ได้รับคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานใหม่ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ในห้องที่อำเภอนาดูน จังหวัด มหาสารคาม แต่บ้านหลังที่ผู้ฟ้องคดีขอใช้สิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน มาเบิกค่าเช่าบ้านตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๗ ตำบลก้ามปู อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งเป็นคนละห้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานใหม่ เมื่อกระทรวงมหาดไทยมิได้ มีประกาศกำหนดให้อำเภอนาดูนและอำเภอยักษ์ภูมิพิสัยเป็นห้องที่เดียวกัน กรณีของ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่จะเป็นผู้มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่ อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วประเด็นอื่นจึงไม่ต้องวินิจฉัยอีก เนื่องจากไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนาที่จะขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการให้รวมไปถึงการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย ส่วนข้อ ๔ ของระเบียบเดียวกันได้กำหนดคำนิยามของคำว่า "ห้องที่" ไว้เพื่อที่จะกำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเกิดสิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการตามระเบียบดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่สามารถนำนิยามดังกล่าวมาตีความให้ขัดกับ เจตนาตามข้อ ๑๔ ข้างต้นได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามระเบียบ ดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในห้องที่อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ทำนองเดียวกับคำให้การ และเพิ่มเติมว่า แนวทางหนังสือหารือและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องสิทธิการเบิก



/ค่าเช่าบ้าน...

ค่าเช่าบ้านในกรณีเช่าซื้อ หรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติ นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับท้องที่ไว้เหมือนกัน ซึ่งท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ในกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น หมายถึงท้องที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดมหาสารคาม ที่สำนักงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งอยู่ อีกทั้ง ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการเช่าซื้อบ้านนอกท้องที่ที่รับราชการไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๓๗/๒๕๕๗ และที่ อ. ๔๖/๒๕๕๘

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกโดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนและคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ สังกัดสำนักปลัดเทศบาลตำบลน้ำสวย อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ระดับ ๒ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้จัดบ้านพักให้พนักงานเข้าพักและผู้ฟ้องคดีไม่มีบ้านพักหรือเคหสถานเป็นของตนเองหรือคู่สมรสมาก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงได้เช่าบ้านในเขตหมู่ที่ ๗ ตำบลก้ามปู อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นที่พักอาศัยและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการเช่าบ้านดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตลอด ต่อมา เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้กู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวน ๑,๙๐๔,๐๐๐ บาท มาปลูกสร้างบ้านในท้องที่ หมู่ที่ ๗ ตำบลก้ามปู อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เมื่อบ้านหลังดังกล่าวได้ก่อสร้างเสร็จ ผู้ฟ้องคดีพร้อมด้วยครอบครัวได้ย้ายเข้ามาอยู่เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ มค ๗๓๑๐๑/- ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ขออนุมัตินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว เห็นว่า บ้านหลังที่ผู้ฟ้องคดีขอใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูก



/สร้างบ้าน...

สร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน นั้น ตั้งอยู่นอกห้องที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือที่ พิเศษ/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วยืนยันไม่อนุมัติตามคำสั่งเดิม พร้อมทั้งมีหนังสือ ที่ มค ๗๓๑๐๑/๒๓๖ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๙ ส่งหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปยังนายอำเภอหาดใหญ่เพื่อพิจารณา แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลพิพากษา ดังนี้ ๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ๒. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือที่ พิเศษ/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าเช่าบ้านตามสิทธิและตามหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านแก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยจึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔ กำหนดว่า ในระเบียบนี้... ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบล... ห้องที่ หมายความว่า อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือห้องที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดให้เป็นห้องที่เดียวกัน ข้อ ๖ กำหนดว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำระเบียบนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่... ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิได้รับ



/ค่าเช่าบ้าน...

ค่าเช่าบ้านตามระเบียบนี้ ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ใน
 ท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น
 ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้
 ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้าน
 ข้าราชการทำระเบียบนี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) ตนเองหรือคู่สมรสได้ทำการผ่อนชำระ
 ค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่นั้น จะเบิกจ่ายได้เฉพาะบ้าน
 หลังแรกเท่านั้น เว้นแต่บ้านหลังที่เคยใช้สิทธิถูกทำลายหรือเสียหายเนื่องจากภัยพิบัติจนไม่
 สามารถพักอาศัยอยู่ได้...

จากระเบียบดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า ความในข้อ ๖ ของระเบียบ
 กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการ
 กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในกรณี
 ที่มีความจำเป็นต้องเช่าบ้านเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ เพื่อเป็น
 การช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่น
 อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ให้มีที่อยู่อาศัยและสามารถเดินทางไปทำงานที่
 สำนักงาน ซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปประจำได้โดยสะดวกและไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่
 ส่วนความในข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว เป็นการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของ
 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อ ๖ แล้ว หากได้มีการ
 เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระในท้องที่ที่ได้รับคำสั่งให้
 เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้มี
 สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน
 ข้าราชการได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งการกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีสิทธินำ
 หลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตาม
 บัญญัติดังกล่าว เป็นการกำหนดเพื่อขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้รวมถึง
 การเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย ทำให้ข้าราชการ
 ส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะมีบ้านเป็นของตนเองโดยการเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้าน
 สามารถเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อนำไปชำระค่าเช่าซื้อหรือชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าว
 บางส่วนได้ โดยเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะสนับสนุนให้ข้าราชการ
 ส่วนท้องถิ่นได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และทำให้ทางราชการรับภาระค่าเช่าบ้าน



/ข้าราชการ...

ข้าราชการที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการผู้นั้นอย่างมีกำหนดระยะเวลา ตามระยะของการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน อย่างไรก็ตาม บพบบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้บ้านที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยดังกล่าว จะต้องตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น โดยข้อ ๔ ของระเบียบเดียวกันนี้ได้ให้คำนิยามของคำว่า ท้องที่หมายความว่า อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกัน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นจึงจะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ระดับ ๑ สังกัดสำนักปลัดเทศบาลตำบลน้ำสวย อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ต่อมา ได้โอนย้ายมาดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ระดับ ๒ สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ ได้เข้าบ้านในเขต หมู่ที่ ๗ ตำบลก้ามปู อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นที่พักอาศัย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้กู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ จำนวน ๑,๙๐๔,๐๐๐ บาท มาปลูกสร้างบ้านในท้องที่ หมู่ที่ ๗ ตำบลก้ามปู อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งมีใช้ท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่อื่นที่ไม่ใช่ท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ อีกทั้ง เมื่อกระทรวงมหาดไทยยังมิได้มีการประกาศกำหนดให้ อำเภอนาดูนและอำเภอพยัคฆภูมิพิสัยเป็นท้องที่เดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้รวมไปถึงการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย ส่วนข้อ ๔ ของระเบียบเดียวกัน ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ท้องที่” ไว้เพื่อที่จะกำหนดหลักเกณฑ์



/และเงื่อนไข...

และเงื่อนไขของการเกิดสิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการตามระเบียบดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่สามารถนำคำนิยามดังกล่าวมาตีความให้ขัดกับ
เจตนารมณ์ตามข้อ ๑๔ ข้างต้นได้ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖
ของระเบียบดังกล่าวอยู่แล้ว ก็ย่อมมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน
ที่ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอพยุหะคีรี จังหวัดมหาสารคาม มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ
ส่วนท้องถิ่นได้ นั้น เป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดี ข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
จึงไม่อาจรับฟังได้

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย
พิพากษายืน

นางศิริวรรณ จุลโพธิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ศิริวรรณ จุลโพธิ์

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายสมชัย วัฒนการุณ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

สมชัย วัฒนการุณ

นายวุฒิ มีช่วย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายฤทัย หงส์ศิริ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายอำพน เจริญชีวินทร์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

อำพน เจริญชีวินทร์

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายอิทธิพร จิระพัฒนากุล

