

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



๒๙ ก.ย. ๒๕๖๕
(ต. ๒๒.๑)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๒๐๔/๒๕๕๘
คดีหมายเลขแดงที่ ๑๑-๓๒๔/๒๕๖๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๕ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { นายปรีชา พาศินใจ

ผู้ฟ้องคดี

กรมประมง ที่ ๑

อธิบดีกรมประมง ที่ ๒

กรมบัญชีกลาง ที่ ๓

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๓๕๓/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๑๕๑/๒๕๕๘

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรกในตำแหน่งนักวิชาการประมงทะเล ๓ สังกัดศูนย์พัฒนาประมงทะเลอ่าวไทยตอนบน เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร และได้ย้ายไปปฏิบัติราชการในหลายจังหวัด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกรมประมง ที่ ๓๒๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ ย้ายผู้ฟ้องคดี ตำแหน่งนักวิชาการประมงชำนาญการ จากสำนักงานประมงจังหวัดอำนาจเจริญ ไปดำรงตำแหน่งเดียวกัน สังกัดกลุ่มวิจัยและพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง



/สำนัก...

สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร และขณะนั้น ผู้ฟ้องคดียังมิได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัย ในหมู่บ้านพฤกษาริบล ๒๒ บ้านเลขที่ ๙๙/๑๔๙ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี โดยได้กู้ยืมเงินจากธนาคารกรุงไทย สาขาพหลโยธิน ๓๙ เป็นเงิน ๑,๘๖๓,๐๐๐ บาท โดยผ่อนชำระ เดือนละ ๑๒,๒๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ ขออนุมัติเบิก เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านที่อยู่อาศัยในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตั้งแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๐๓.๕/๑๐๔๘๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ขอรื้อสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า การใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน มาเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะต้องเป็นการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจ นำหลักฐานดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดี ดังกล่าวเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันข้าราชการรายอื่น ตามมาตรา ๗๐ ประกอบมาตรา ๗๑ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้งยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๖/๒๕๔๙ ที่ได้วินิจฉัยว่า การใช้สิทธินำหลักฐาน การชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ นั้น จะต้องเป็นการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๑๗๑๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งไม่อนุมัติการขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการผลิต ปฏิบัติราชการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ วินิจฉัยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๓๕๑๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔ และเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกจากทางราชการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยผู้ฟ้องคดียังคงเห็นว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีมีความใกล้เคียงกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ จึงควรได้รับการพิจารณาอนุมัติให้ใช้ สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน นอกจากนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะเช่าซื้อต่างท้องที่ที่ปฏิบัติงาน แต่ก็ได้ทำให้ราชการ



/มีค่าใช้จ่าย...

มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิเช่าซื้อหรือใช้สิทธิเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงได้รับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจำนวน ๓,๕๐๐ บาท เท่าเดิม อีกทั้งการกำหนดเขตอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ในบัญชีรายชื่อท้องที่ใกล้เคียงกรณีกรุงเทพมหานครกับจังหวัดใกล้เคียง ทำระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ อันแสดงถึงความเข้าใจในการขยายตัวของเมืองที่ออกสู่แนวพื้นที่บริเวณที่เพิ่มมากขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

๒. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑๗ เรื่อง สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓

๓. เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำหนังสือสำนักกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ ๐๒๐๘/๕๑๑ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔

๔. ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ตั้งแต่การเริ่มผ่อนชำระในงวดที่ ๑ ตามใบเสร็จรับเงิน ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

๕. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓,๕๐๐ บาทต่อเดือน ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งหลักฐานการเบิก พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป โดยค่าเช่าบ้านตามใบเสร็จรับเงินของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑๑ ฉบับ (ตั้งแต่ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงฉบับลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔) เป็นเงินจำนวน ๓๘,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินแต่ละงวดดังกล่าว นับแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นเงินจำนวน ๑,๒๘๑.๘๔ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๓๙,๗๘๑.๘๔ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อบ้านเพื่อพักอาศัย ตั้งอยู่ที่ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร ตามนัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่หลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่จะนำมายื่นขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น เมื่อหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/มีคำสั่ง...

มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำวินิจฉัยให้ยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ ที่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวซึ่งรับราชการประจำในท้องที่อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านที่อยู่อาศัยในอำเภอ ประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ได้ นั้น เห็นว่าผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวได้เช่าบ้านพักอาศัยที่อำเภอ ประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ และได้นำหลักฐานการเช่ามาเบิกค่าเช่าติดต่อกันนับแต่ได้เช่าครั้งแรก เป็นเวลาหลายปี จึงได้ปลูกบ้านเป็นของตนเองในอำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ และได้นำหลักฐาน การผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านที่อยู่อาศัยมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นการเชื่อโดยสุจริตว่าตนเอง เบิกได้ และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประโยชน์ได้เสียของทางราชการแล้ว ก็อยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดี ได้ศึกษาทำเลที่จะเลือกซื้อบ้านโดยคำนึงถึงความสะดวกหลายประการ และการซื้อบ้านที่อยู่ นอกเขตจะมีราคาสูงกว่าในเขตกรุงเทพมหานคร และราคาที่ดินจะเพิ่มขึ้นในอนาคตโดยไม่ได้ ศึกษารายละเอียดของหลักเกณฑ์การเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ นอกจากนั้น ตามมาตรา ๗๐ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้ คำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุคคลภายนอกมิได้เป็นคู่ความในคดีดังกล่าว จึงไม่ผูกพัน ตามคำพิพากษาดังกล่าว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การเช่าซื้อของผู้ฟ้องคดีเป็นการเช่าซื้อ ต่างท้องที่ที่ปฏิบัติงานแต่ก็ได้ทำให้ราชการมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เพราะสิทธิในการเช่าบ้าน ของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓,๕๐๐ บาท ยังคงเท่าเดิม หากผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิในการเช่าซื้อก็จะได้สิทธินั้น เช่นกัน และจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง มีความมั่นคง เป็นขวัญกำลังใจในการ ปฏิบัติราชการ และจะทำให้เพิ่มมูลค่าเมื่อเวลาผ่านไป อีกทั้งบ้านที่ผู้ฟ้องคดีซื้ออยู่อาศัย มีระยะทางห่างจากที่ทำงานเพียงประมาณ ๑๒ กิโลเมตร นั้น เห็นว่า เหตุผลของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุผลส่วนตัวและทางราชการไม่ได้ปิดกั้นการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี หากผู้ฟ้องคดี เช่าซื้อบ้านในท้องที่เดียวกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงาน และหากผู้ฟ้องคดีได้ศึกษาหลักเกณฑ์ ก่อนตัดสินใจซื้อ ผู้ฟ้องคดีคงจะไม่ซื้อบ้านที่อยู่นอกเขตที่ตั้งสำนักงานอย่างแน่แท้ ส่วนกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า มีความบริสุทธิ์ใจและใช้สิทธิด้วยความสุจริต ไม่มีเจตนาทุจริตซึ่งจะอยู่เหนือ การกระทำที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องขาดความรอบคอบในการซื้อบ้าน เมื่อกรณีของ ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่อง



/ความสุจริต...

ความสุจริตหรือไม่สุจริต ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น คำสั่งไม่อนุญาติให้มีการเบิกค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่า การตอบข้อหาหรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือที่ กค ๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ไม่ได้เป็นการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมาย เป็นเพียงการตอบข้อหาหรือเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ และก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น การตอบข้อหาหรือดังกล่าวเป็นการแสดงความเห็นทางกฎหมายและเป็นเพียงการแจ้งการให้คำปรึกษาในการตีความและวินิจฉัยปัญหา ไม่มีผลบังคับเด็ดขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติตาม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้เองว่า การตอบข้อหาหรือดังกล่าวถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องสมควรที่จะต้องปฏิบัติตามหรือไม่ รวมทั้งไม่ได้เป็นการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี หากแต่เป็นเพียงการดำเนินการตามขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งไม่อนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๐) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวได้ และผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ สำหรับหลักการเกี่ยวกับสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือในลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อตอบแทนให้แก่ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ จากการที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่และไม่มีที่พักอาศัย โดยให้ข้าราชการที่ไปเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าบ้านมาเบิกจากทางราชการได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังได้ผ่อนผันให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน



ในท้องที่...

ในท้องที่นั้น หากได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ตามสิทธิ ทั้งนี้ เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้ข้าราชการที่มีสิทธินำหลักฐานการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ จะต้องเช่าซื้อบ้านหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้าน ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น ซึ่งคำว่า “ท้องที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว หมายความว่า กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕ หากทางราชการให้สิทธิแก่ ข้าราชการที่ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่นอกท้องที่ที่รับราชการประจำ มาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ ย่อมไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และเป็นการตีความนอกเหนือจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะมีผลกระทบต้องงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ เมื่อข้าราชการได้ผ่อนชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ นอกท้องที่ที่รับราชการประจำจนครบวงเงินตามสัญญาหรือมีการโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านไปด้วยเหตุใด ก็ตาม ข้าราชการผู้นั้นก็ยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำอยู่ต่อไป ในทางกลับกัน ข้าราชการที่ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่ ที่รับราชการประจำ เมื่อข้าราชการได้ผ่อนชำระราคาบ้านจนครบวงเงินตามสัญญา ย่อมมีบ้านอันเป็น กรรมสิทธิ์ของตนเองและไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านในท้องที่นั้นอีกต่อไป เนื่องจากกฎหมายได้มี บทบัญญัติกำหนดข้อยกเว้นที่ทำให้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ กรณีที่มีเคหสถานอันเป็น กรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสเฉพาะในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระ กับสถาบันการเงิน ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หรือกรณีที่ข้าราชการ ที่อยู่ระหว่างการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำ หากโอนกรรมสิทธิ์ในเคหสถานไปด้วยเหตุใดก็ไม่ทำให้เกิดสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ในระหว่างรับราชการในท้องที่นั้น ตามมาตรา ๙ ประกอบมาตรา ๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งหากให้สิทธิข้าราชการนำหลักฐานการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระ เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่นอกท้องที่ที่รับราชการประจำมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ จะเป็นการหลอมน้ำและไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในท้องที่ ที่รับราชการประจำ หรือข้าราชการที่อยู่ระหว่างการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ในท้องที่ที่รับราชการประจำ สำหรับกรณีที่กระทรวงการคลังได้กำหนดท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ ที่ตั้งสำนักงานเดิมไว้ในข้อ ๒๔ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการ เบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น การกำหนดท้องที่



/ดังกล่าว...

ดังกล่าวเป็นการกำหนดตามบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นข้อยกเว้นที่ทำให้ไม่เกิดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ในกรณีที่สำนักงานได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งอยู่ในท้องที่ใหม่ซึ่งใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิม ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดเท่านั้น มิใช่เป็นการกำหนดเพื่อให้ข้าราชการที่ได้ไปเช่าซื้อ หรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่ใกล้เคียงตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจาก ทางราชการได้แต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้เงิน เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งตั้งอยู่นอกเขตท้องที่ กรุงเทพมหานครอันเป็นที่ตั้งของสำนักงานที่ตนเองปฏิบัติราชการประจำอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิ นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินเพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ เนื่องจาก ไม่เป็นตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้มีการแก้ไขบทบัญญัติให้ข้าราชการที่มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านและได้กู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่นอกเขตท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงาน ที่รับราชการประจำให้สามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าว มาเบิกค่าเช่าบ้านได้แต่อย่างใด เทียบเคียงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๔๖/๒๕๔๙

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่ง นักวิชาการประมง ระดับชำนาญการ สังกัดสำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง กรมประมง ซึ่งมีที่ทำการตั้งอยู่ภายในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ เสนอเรื่องเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยนำหลักฐาน การผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านเลขที่ ๙๙/๑๔๙ หมู่บ้านพฤษภาวิไล ๒๒ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และแบบขอรับค่าเช่าบ้าน (แบบ ๖๐๐๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ โดยผู้ฟ้องคดีได้อ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ ที่วินิจฉัยให้ข้าราชการ (ผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าว) ซึ่งรับราชการประจำในท้องที่อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านเป็นที่อยู่อาศัย ในเขตท้องที่อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ได้ ประกอบคำขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ก่อนทำการพิจารณาเรื่องขออนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านที่อยู่อาศัย ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๐๓.๕/๑๐๔๘๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ หรือกรณีของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตอบข้อหารือว่า การใช้สิทธินำหลักฐานการชำระ



/ค่าเช่าซื้อ...

ค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านชำระรายการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น จะต้องเป็นการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนอกท้องที่ที่รับราชการประจำ มาเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการได้ สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาอ้างนั้น มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีดังกล่าวเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันชำระรายการรายอื่น อีกทั้งยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๖/๒๕๔๔ ที่วินิจฉัยว่าการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการจะต้องเป็นการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งการทนายหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ และได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๑๗๑๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ แจ้งผลการไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการผลิตได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการและการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านที่อยู่อาศัยมาเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านชำระรายการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนอกท้องที่ที่รับราชการประจำมาเบิกค่าเช่าบ้าน เพราะไม่เป็นไปตามสิทธิที่กำหนดในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านชำระรายการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปโดยชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว จึงมีความเห็นยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วตามหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๓๕๑๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔

พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านชำระรายการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการ และหลักเกณฑ์การนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านชำระรายการไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา ๗ ได้บัญญัติให้ชำระรายการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านชำระรายการ โดยมีได้กำหนดว่าชำระรายการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านชำระรายการดังกล่าวจะต้องเช่าบ้านอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานนั้น แต่มาตรา ๑๗ ได้กำหนดให้ชำระรายการ



/ที่มีสิทธิ...

ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เฉพาะกรณีที่ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น และมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ได้นิยามความหมายของคำว่า “ท้องที่” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ถูกคำสั่งทางราชการให้ย้ายมาประจำสำนักงานในท้องที่กรุงเทพมหานคร แต่ได้นำหลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่จังหวัดนนทบุรีมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อนำไปชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าว ทั้งนี้ ตามแนวทางที่กระทรวงการคลังโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเมื่อพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและเรื่องการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการไว้แตกต่างกันตามมาตรา ๗ และมาตรา ๑๗ ตามลำดับ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ ว่า การให้ข้าราชการที่ถูกทางราชการมีคำสั่งย้ายให้ไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการนอกท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ได้ แต่เมื่อข้าราชการดังกล่าวได้เช่าซื้อบ้านหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านของตนเองกลับไม่สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนอกท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของทางราชการที่ต้องการส่งเสริมให้ข้าราชการมีบ้านหลังแรกเป็นของตนเอง และการให้ข้าราชการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นการรับภาระของทางราชการอย่างจำกัดระยะเวลาตามสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญากู้เงินดังกล่าว โดยทางราชการไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินเพิ่มมากกว่าที่ต้องจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ข้าราชการดังกล่าวแต่อย่างใด แต่การเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นการรับภาระของทางราชการอย่างไม่จำกัดระยะเวลา นั้น เห็นว่า ผลการปฏิบัติตามมาตรา ๗ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่แตกต่างกันดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามีความไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมก็เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะมีความเห็นได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติและอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจำเป็นต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งต้องปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ได้ตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยหากต่อไปทางราชการมีนโยบายว่าสมควรให้ข้าราชการที่ถูกคำสั่งย้ายให้ไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือ



/ค่าผ่อน...

ค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่นอกท้องที่ที่ถูกย้ายไปประจำสำนักงานใหม่มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ก็เป็นกรณีที่จะต้องไปดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป ด้วยเหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่มีความเห็นยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยชอบแล้ว ขอให้พิพากษายกฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกในตำแหน่งนักวิชาการประมงทะเล ๓ สังกัดศูนย์พัฒนาประมงทะเลอ่าวไทยตอนบน เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร และต่อมา ได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ต่าง ๆ อีกหลายแห่ง จนกระทั่งครั้งหลังสุดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งกรมประมง ที่ ๓๒๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ ย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนักวิชาการประมงชำนาญการจากสำนักงานประมงจังหวัดอำนาจเจริญ มาดำรงตำแหน่งเดียวกัน สังกัดกลุ่มวิจัยและพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อบ้านเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย บ้านเลขที่ ๙๙/๑๔๙ หมู่บ้านพฤกษาริวิล์ ๒๒ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามแบบขอรับค่าเช่าบ้าน (แบบ ๖๐๐๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๑๗๑๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ เนื่องจากเป็นกรณีที่อยู่นอกท้องที่ที่รับราชการประจำ กรณีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อบ้านนอกท้องที่ที่รับราชการประจำตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างหรือไม่ เห็นว่า ในการใช้สิทธิขออนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อข้อเท็จจริงในส่วนนี้ปรากฏว่า ท้องที่ซึ่งผู้ฟ้องคดีย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ซึ่งตั้งอยู่ในเขต กรุงเทพมหานคร การที่ผู้ฟ้องคดีกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในเขต อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นท้องที่ที่อยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครและมีได้เป็นที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ไปรับราชการประจำ ประกอบกับกระทรวงการคลัง



/มิได้...

มิได้ประกาศให้อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และกรุงเทพมหานคร รวมเป็นท้องที่เดียวกัน ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการได้ก็ตาม แต่ก็ไม่อาจใช้สิทธิโดยการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน หลังดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการชำระ ค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงชอบด้วย กฎหมายแล้ว และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวรับราชการประจำในท้องที่อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านที่อยู่อาศัยในอำเภอ ประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ได้ นั้น เห็นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น ตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าว จึงไม่มีผลผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีนั้น ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาโดยตลอด แต่ต่อมา ได้ก่อสร้างบ้านเป็นของตนเองแล้วเชื่อว่า ตนเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าซื้อบ้านได้ จึงมีความแตกต่างกับข้อเท็จจริงในคดีนี้ และไม่อาจนำผลของ คำพิพากษาในคดีดังกล่าวมาปรับใช้กับคดีนี้ได้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าข้อ ๒๔ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เป็นพื้นที่ใกล้เคียงกรุงเทพมหานคร นั้น เห็นว่า การกำหนดท้องที่ดังกล่าว เป็นการกำหนดตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นข้อยกเว้นที่ทำให้ไม่เกิดสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้าน ในกรณีที่สำนักงาน ที่ประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ซึ่งใกล้เคียงกับที่ตั้งสำนักงานเดิม ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดเท่านั้น มิใช่กรณีการกำหนดเพื่อให้ข้าราชการที่ได้ เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่ใกล้เคียงกรุงเทพมหานครนำหลักฐาน การชำระค่าเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ แต่อย่างใด ข้ออ้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้เช่นกัน

เมื่อการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อ



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด สำหรับคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑๗ เรื่อง สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการตอบข้อหารือเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ อันถือเป็นขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายบริหารเท่านั้น ยังมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓,๕๐๐ บาทต่อเดือน ตามใบเสร็จรับเงินจำนวน ๑๑ ฉบับ (ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔) เป็นเงินจำนวน ๓๘,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เป็นเงินจำนวน ๑,๒๘๑.๘๔ บาท ซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ไม่อนุวัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่มิใช่จำนวนทุนทรัพย์พิพาทที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล จึงมีเพียงในส่วนของดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เป็นเงินจำนวน ๑,๒๘๑.๘๔ บาท เท่านั้น ที่ถือเป็นจำนวนทุนทรัพย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงินจำนวน ๒๖ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เสียค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงินจำนวน ๗๖๙.๖๔ บาท จึงเป็นการเสียค่าธรรมเนียมศาลเกินอัตราเป็นเงินจำนวน ๗๔๓.๖๔ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในส่วนที่ชำระเกินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้องคดีนี้ โดยมีข้อโต้แย้งดังต่อไปนี้ ประเด็นที่ ๑ กรณีการขยายระยะเวลากำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง การที่สำนวนเอกสารขาดตกไป และการพิจารณาคำขอไม่ครบถ้วนคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งกำหนดให้วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และต่อมา ศาลได้มีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาดังกล่าวเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นคำชี้แจงลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ ต่อศาล การขยายระยะเวลากำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงจึงไม่เป็นไปตามข้อ ๖๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนั้นยังปรากฏว่าข้อความในหน้า ๔ ตอนท้ายของสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน (ต. ๑๗) ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ขาดหายไปและไม่ต่อเนื่องจึงอาจเป็นเหตุให้การรับฟังข้อเท็จจริงในคดีไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อีกทั้งคำขอท้ายฟ้องข้อ ๕ ในสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน



/ดังกล่าว...

ดังกล่าวยังไม่ถูกต้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าเช่าบ้านพร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ตั้งแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไปจนถึงวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดี

ประเด็นที่ ๒ กรณีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ขัดต่อมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ระบุเหตุผลในการประกาศใช้ไว้อย่างชัดเจนว่าเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปรับราชการต่างจังหวัดเป็นเวลาหลายปีและย้ายกลับเข้ามาปฏิบัติราชการในส่วนกลางทำให้เดือนร้อนไม่มีที่พักอาศัย จึงจำเป็นต้องมีการจัดหาบ้านสำหรับอยู่อาศัย ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้าราชการจำนวนมากที่ปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่ต้องซื้อบ้านในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีเนื่องจากบ้านและที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครมีราคาสูง และการเช่าบ้านไม่เป็นประโยชน์ในระยะยาวเนื่องจากข้าราชการจะไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง หากเกษียณอายุราชการ ประกอบกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ ที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวซึ่งรับราชการประจำในท้องที่อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านที่อยู่ในอำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ได้นั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และสามารถเทียบเคียงได้กับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่แม้ว่าจะไม่ได้เช่าบ้านมาก่อน เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวก็ตาม แต่ก็เป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่นเดียวกันเพราะการตีความกฎหมายให้ตีความตามตัวอักษร หากตัวอักษรไม่ชัดเจนจึงตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่สามารถจำกัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาเทียบเคียงนั้น เพราะเจตนารมณ์ที่ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่าเป็นคุณประโยชน์กับบุคคลหนึ่ง หากต่อมาจะวินิจฉัยให้เป็นโทษสำหรับอีกคนหนึ่ง ย่อมจะไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ท้องที่” หมายถึง กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกัน ย่อมถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเช่นกัน เนื่องจากข้าราชการทุกคนไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดนนทบุรี



/ก็จะต้อง...

ก็จะต้องเข้าปฏิบัติราชการในเวลา ๘.๓๐ นาฬิกาเช่นเดียวกัน ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดราชการ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังนั้น การกำหนดนิยาม คำว่า “ท้องที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว จึงควรกำหนดเพื่อการบริหาร จัดการสำหรับให้บริการหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเท่านั้น ไม่ควรมาจำกัดถิ่นที่อยู่อาศัย ภายในราชอาณาจักรของข้าราชการ และการที่ข้อ ๒๔ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดว่า การย้ายสถานที่ทำการของสำนักงานไปตั้งในท้องที่ใหม่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ท้องที่ใหม่ที่อยู่ใกล้เคียงกับท้องที่ตั้งสำนักงานเดิม เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (๑) การย้ายที่ตั้งสำนักงานจากกรุงเทพมหานครไปจังหวัดใกล้เคียง ต้องเป็น เขตท้องที่ใกล้เคียงหรือติดต่อกับกรุงเทพมหานคร... ตามบัญชีรายชื่อท้องที่ใกล้เคียงท้ายระเบียบนี้... ได้กำหนดให้อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี เป็นพื้นที่ใกล้เคียงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น ข้อยกเว้นไม่ให้เกิดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในกรณีที่สำนักงานได้ย้ายสถานที่ ทำการไปตั้งอยู่ในท้องที่ใหม่ซึ่งใกล้เคียงกับท้องที่ตั้งสำนักงานเดิม โดยอ้างเหตุผลว่าเป็นพื้นที่ ใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร แต่ในกรณีของผู้ฟ้องคดีกลับไม่ให้เบิกค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ เพราะท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ไม่ใช่เขตกรุงเทพมหานคร จึงแสดงให้เห็นว่าเป็นการย้อนแย้ง และเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เมื่อกระทรวงการคลังมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ ของพื้นที่ใกล้เคียงตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ ย่อมจะสามารถแก้ไขนิยามคำว่า “ท้องที่” ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้เช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลังไม่ปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของข้าราชการให้สอดคล้องกับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน จึงเป็นการไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความเห็นว่าหากผู้ฟ้องคดี ได้รับสิทธิค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ค่าบ้านดังกล่าวจะเป็นการสร้างภาระระยะยาวต่อ ทางราชการ ประกอบกับหากข้าราชการได้ผ่อนชำระค่าบ้านที่อยู่นอกท้องที่ที่รับราชการจนครบ วงเงินตามสัญญาหรือมีการโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านไปด้วยเหตุใดก็ตาม ข้าราชการผู้นั้นก็ยังคงมีสิทธิ สำหรับค่าเช่าบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำอยู่ต่อไป ซึ่งเป็นการขัดต่อข้อเท็จจริงเนื่องจาก การสิ้นสุดระยะเวลาในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านคือการเกษียณอายุราชการ และการถูกจำกัด เงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเหลืออายุราชการเป็นเวลา ๑๕ ปี และเหลือจำนวนเงินกู้จากธนาคาร เป็นเงิน ๑,๘๖๓,๐๐๐ บาท หากผ่อนชำระในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท ต้องใช้เวลากว่า ๓๐ ปี ผู้ฟ้องคดี จึงเกษียณอายุราชการแล้ว หรือหากผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้น เช่น ตำแหน่ง



/ผู้อำนวยการ...

ผู้อำนวยการของหน่วยงานซึ่งจะมีบ้านพักเกือบทุกจังหวัด ย่อมจะไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่นกัน กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการสร้างภาระระยะยาวให้แก่ทางราชการแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความเห็นตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ค่าบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสิทธิที่เกิดจากการทำงานซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเลือกที่จะเช่าบ้านอยู่ที่ใดก็ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีประวัติบรรจุเข้ารับราชการที่กรุงเทพมหานคร แต่ได้รับคำสั่งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ต่างจังหวัดจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ การจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระค่าดอกเบี้ยจากการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนมาก

ประเด็นที่ ๓ กรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความสมดุลของการแก้ไขกฎหมายการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพในปัจจุบัน โดยที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้พิจารณาแก้ไขมาเป็นเวลานานจึงไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ซึ่งบทบัญญัติบางมาตรายังมีความคลุมเครือและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีการพัฒนาด้านสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น ดังเช่นการประกาศเขตพื้นที่เฉพาะตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในกรณีที่สถานที่ทำการย้ายไปตั้งในท้องที่ใหม่ซึ่งกำหนดให้จังหวัดใกล้เคียงถือเป็นท้องที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดสิทธิข้าราชการในการเบิกค่าเช่าบ้าน และคงไว้ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ที่นิยามเขตท้องที่กรุงเทพมหานครเพื่อเป็นการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จึงเป็นการไม่สมดุลระหว่างการจัดการสิทธิสาธารณะกับสิทธิส่วนบุคคล โดยในการใช้ดุลพินิจกำหนดให้การจัดหาที่พักของทางราชการต้องคำนึงถึงความจำเป็น ความเหมาะสม ความประหยัด และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ โดยในด้านความจำเป็น ผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องเลือกที่อยู่อาศัยในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี เพราะการย้ายกลับมาปฏิบัติราชการในกรุงเทพมหานคร หลังจากย้ายไปอยู่ต่างจังหวัดเป็นเวลาหลายปีจึงไม่มีที่พักอาศัยและมีงบประมาณจำกัด ประกอบกับมีความประสงค์ที่จะอยู่ใกล้บ้านญาติพี่น้องและใกล้กับโรงพยาบาล ในด้านความเหมาะสม การที่ผู้ฟ้องคดีเลือกซื้อบ้านในเขตจังหวัดนนทบุรีเนื่องจากมีราคาและขนาดใช้สอยบ้านเหมาะสมกับสถานะทางการเงินของผู้ฟ้องคดี ส่วนในด้านประโยชน์ของทางราชการ ทางราชการมิได้จ่ายเงินเกินกว่าสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับจากการเบิกเงินค่าเช่าบ้าน นอกจากนั้น วัตถุประสงค์และจำนวนเงินที่ได้รับระหว่างการเบิกค่าเช่าบ้านกับการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมีความเหมือนกัน กล่าวคือมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยของข้าราชการ และข้าราชการระดับชำนาญการมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านได้ไม่เกิน ๓,๕๐๐ บาท ในขณะที่



/การมีบ้าน...

การมีบ้านอยู่เป็นของตนเองจะสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่ข้าราชการได้มากกว่า
ดังนั้น สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ในการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระ
ราคาบ้านด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้
เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย
และขัดต่อมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๔
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
และขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อน
ชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

๒. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค
๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑๗ เรื่อง สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓

๓. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ท้ายหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ที่ กษ ๐๒๐๘/๕๑๑ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม
๒๕๕๔

๔. ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิก
ค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

๕. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ พร้อมด้วยดอกเบี้ย
ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่ใบเสร็จรับเงินของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ จนถึงวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า การออกคำสั่งของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน
มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น เป็นไปโดยชอบตามหลักเกณฑ์มาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว เนื่องจากเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงาน
ต่างท้องที่ จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว
แต่หากผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ราคาบ้านเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัย
อยู่จริงในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ
หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ราคาบ้านดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ตามมาตรา ๑๗ แห่ง
พระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน โดยมาตรา ๔ กำหนดว่า “ท้องที่” หมายถึง กรุงเทพมหานคร



/อำเภอ...

อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็น
ท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี
การประมงซึ่งเป็นสำนักงานใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตั้งอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร การที่
ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการได้ จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเช่าซื้อหรือผ่อนชำระค่าบ้านที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่
กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเขตท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีประสงค์
ที่จะกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
ซึ่งเป็นท้องที่นอกเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบกับกระทรวงการคลังมิได้ประกาศกำหนดให้
อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และกรุงเทพมหานคร รวมเป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๔
ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็น
ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ก็ไม่อาจนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าบ้าน
ดังกล่าวมาขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านกับทางราชการได้ เนื่องจากสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านกับการใช้
สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นกรณีที่อาศัยข้อเท็จจริงแตกต่างกัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องเข้าใจหลักเกณฑ์
การใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านก่อนที่จะตัดสินใจกู้ยืมเงินจาก
สถาบันการเงินเพื่อผ่อนชำระค่าบ้านในท้องที่ดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า คำสั่งของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านนั้น
ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า
เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการและประสงค์ที่จะช่วยเหลือ
ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานได้มีคำสั่งให้
ข้าราชการย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานในต่างท้องที่และไม่มีที่พักอาศัย โดยให้ข้าราชการ
ที่เช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่าจำนวนที่จ่ายจริง นอกจากนี้ ยังผ่อนผัน
ให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ หากได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระ
ราคาบ้านในท้องที่ที่ตนไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริง
ในบ้านนั้น สามารถใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าว
มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า
ท้องที่ที่ข้าราชการไปประจำสำนักงานใหม่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของนิยามคำว่า “ท้องที่”
ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ด้วย ดังนั้น เมื่อการใช้สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้
เพื่อชำระราคาบ้านของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า
การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ค่าบ้าน
มาเบิกเงินค่าเช่าบ้านกับทางราชการจึงฟังไม่ขึ้น ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ โดยนำมาเทียบเคียงกับกรณีของ



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีเพื่อประสงค์จะเทียบเคียงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้เป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าว คำพิพากษาในคดีดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และการที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเทียบเคียงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยอ้างว่าการตีความกฎหมายต้องตีความตามตัวอักษร หากตัวอักษรไม่ชัดเจนจึงตีความตามเจตนารมณ์ นั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีสิทธิและการใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พร้อมทั้งกำหนดนิยามของคำว่า “ห้องที่” ไว้อย่างชัดเจนแล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ดังกล่าว จึงไม่อาจรับฟังได้เช่นกัน

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การดำเนินการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ รวมถึงไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวมิได้เป็นการจำกัดสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ได้อย่างเต็มที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพียงแต่การนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในห้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะกู้ซื้อบ้านซึ่งอยู่นอกห้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ จึงไม่สามารถใช้สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านกับทางราชการได้ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่มีสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านก็ตาม แต่ก็มีสิทธิโดยชอบตามรัฐธรรมนูญที่จะเลือกและอาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวได้ อีกทั้งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็มีได้มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการจำกัดสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงฟังไม่ขึ้น นอกจากนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้น้ำหนักระหว่างการเช่าบ้านกับการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้ราคาบ้านเท่ากัน นั้น เห็นว่า การมีสิทธิและ



/การใช้สิทธิ...

การใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นเรื่องที่อาศัยข้อเท็จจริงแตกต่างกัน เมื่อการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีนี้ได้เป็นไปตามบทบัญญัติตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจออกคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายและมีได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติราชการต่างจังหวัด จึงต้องรับผิดชอบต่อคำสั่งดังกล่าวที่ก่อให้เกิดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น เห็นว่า การมีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ใดก็ตาม เป็นอำนาจโดยชอบในการบริหารราชการภายในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะจัดสรรทรัพยากรบุคคลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ โดยที่คำสั่งดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดสิทธิและการใช้สิทธิโดยตรงสำหรับการเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แก้อุทธรณ์ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าข้าราชการที่จะมีสิทธินำหลักฐานการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้จะต้องเช่าซื้อบ้านหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีขอใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ค่าบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานใหม่ในเขตกรุงเทพมหานคร แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี จึงเป็นกรณีที่ไม่น่าจะนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ค่าบ้านหลังดังกล่าวมาเบิกเงินค่าเช่าบ้านกับทางราชการได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการกล่าวอ้างได้ เพราะเจตนารมณ์ดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ ด้วย ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชำระค่าเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระค่าบ้านไว้อย่างชัดเจนแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานดังกล่าวมาเบิกเงินค่าเช่าบ้านกับทางราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณานั้น เห็นว่า คำพิพากษาดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีเท่านั้นตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวมีความแตกต่างกับข้อเท็จจริงในคดีนี้



/จึงไม่อาจ...

จึงไม่อาจนำผลของคำพิพากษามาปรับใช้กับคดีของผู้ฟ้องคดีได้ นอกจากนั้น ความหมายของ คำว่า “ท้องที่” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็น หลักการสำคัญในการพิจารณาถึงการเกิดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการตามมาตรา ๗ จึงมี ความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องกำหนดนิยามของคำว่า “ท้องที่” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการ ตีความวินิจฉัยเกี่ยวกับการได้รับสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้งนี้ ในการตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะหน่วยงานกลางต้องคำนึงถึง ความเหมาะสมและเป็นธรรมเพื่อใช้บังคับแก่ข้าราชการทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์และเงื่อนไขในการกำหนดสิทธิค่าเช่าบ้านที่มีลักษณะเฉพาะ และมีหลักการที่ไม่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้มีความแตกต่างจาก กฎหมายฉบับอื่น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับย่อมมีเหตุผลและเจตนารมณ์ในการบัญญัติที่แตกต่างกัน ดังนั้น การพิจารณาถึงสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว และการที่กระทรวงการคลังมิได้ประกาศกำหนดให้อำเภอหรือ กิ่งอำเภอหลายท้องที่รวมเป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพราะจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและมีผลกระทบต่อสิทธิการได้รับ ค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยมีทั้งกลุ่มที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์จากการได้รับ ค่าเช่าบ้าน เช่น หากมีการประกาศกำหนดให้อำเภอเมืองนนทบุรี และอำเภอปากเกร็ด จังหวัด นนทบุรี เป็นท้องที่เดียวกัน แม้จะทำให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านที่ปฏิบัติราชการประจำ อยู่ในอำเภอหนึ่งสามารถเช่าซื้อบ้านหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้านที่ตั้งอยู่ในอีกอำเภอหนึ่งได้ก็ตาม แต่จะ ทำให้ข้าราชการที่บรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกหรือกลับเข้ารับราชการใหม่ในอำเภอเมืองนนทบุรี หรืออำเภอปากเกร็ดแล้วแต่กรณี หากต่อมาได้รับคำสั่งให้ย้ายไปประจำในอีกอำเภอหนึ่งก็จะ ไม่ถือว่าเป็นการไปประจำที่สำนักงานในต่างท้องที่และทำให้ไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านจาก ทางราชการได้ ดังนั้น การประกาศกำหนดให้หลายอำเภอรวมเป็นท้องที่เดียวกันจึงเป็นเรื่องที่มี ความละเอียดอ่อนมาก กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงจึงต้อง พิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ซึ่งในขณะนี้ก็ยังไม่เห็นสมควรที่จะกำหนดให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอใดรวมเป็นท้องที่เดียวกัน อีกทั้ง กระทรวงการคลังมิได้มีอำนาจในการประกาศกำหนดให้ท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี รวมเป็นท้องที่เดียวกันกับกรุงเทพมหานครเนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจประกาศกำหนดให้ อำเภอหรือกิ่งอำเภอหลายท้องที่รวมกันเป็นท้องที่เดียวกันเท่านั้น นอกจากนั้น หากกำหนด หลักเกณฑ์ให้สิทธิข้าราชการสามารถนำหลักฐานการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคา บ้านที่ตั้งอยู่นอกท้องที่ที่รับราชการประจำมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ ย่อมจะเป็นการ



/เหลื่อมล้ำ...

เหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่มีเคสสถานเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในท้องที่ที่รับราชการประจำ หรือข้าราชการที่อยู่ระหว่างการเข้าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าหลักการดังกล่าวขัดกับข้อเท็จจริงของตนเพราะผู้ฟ้องคดีมีอายุราชการอีก ๑๕ ปี และต้องใช้ระยะเวลาในการผ่อนชำระค่าบ้านกว่า ๓๐ ปี จึงเกษียณอายุราชการก่อนอยู่แล้วก็ตาม แต่ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวก็ไม่อาจรับฟังเพื่อให้เกิดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านเป็นประโยชน์ตอบแทนที่ทางราชการให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่พักอาศัยในขณะที่ยังคงรับราชการอยู่เท่านั้น และไม่ว่าจะเป็นการเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการมากนักน้อยเพียงใดก็ตาม หากเป็นการเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีสิทธิก็เป็นการเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเหมือนกัน อีกทั้งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับกับข้าราชการทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันมิได้ใช้บังคับเฉพาะกับข้าราชการคนใดคนหนึ่งหรือเฉพาะกับผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้น หลักการของกฎหมายจึงต้องเป็นมาตรฐานเดียวกันไม่ว่าจะใช้บังคับกับข้าราชการหรือส่วนราชการใดก็ตาม อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตอบข้อหารือต่อทุกหน่วยงานราชการบนพื้นฐานของความถูกต้อง เป็นธรรม และชอบด้วยกฎหมาย จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิของข้าราชการตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำข้อวินิจฉัยดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพราะการตอบข้อหารือเป็นการแสดงความคิดเห็นในทางกฎหมายและการให้คำปรึกษาสำหรับการตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย มิได้มีผลบังคับเป็นการเด็ดขาดให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด นอกจากนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นคนละกรณีกับสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยของตนได้โดยเสรี แต่หากประสงค์ที่จะนำหลักฐานการซื้อบ้านมาเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการโดยเป็นเงินงบประมาณของแผ่นดิน ย่อมจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหลักเกณฑ์แห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมีหลักการอยู่บนพื้นฐานของความเหมาะสมและเป็นธรรมเพื่อใช้บังคับกับข้าราชการทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยมีได้ชัดต่อหลักเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แก้อุทธรณ์ว่า มาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในด้านที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่และไม่มีที่พักอาศัย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่าสิทธิในการนำหลักฐานค่าเช่าซื้อหรือ



/ผ่อนชำระ...

ผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกเงินค่าเช่าบ้านนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่อยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เท่านั้น โดยมีได้มีการกำหนดเป็นข้อบังคับว่าข้าราชการจะต้องเช่าซื้อหรือห้ามมิให้เช่าซื้อบ้านในท้องที่ใดเป็นการเฉพาะ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายมาปฏิบัติราชการที่กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะซื้อบ้านในท้องที่อื่นได้ แต่หากประสงค์ที่จะเช่าซื้อบ้านซึ่งอยู่นอกเขตท้องที่ที่ย้ายไปประจำการอันไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ก็จะไม่มีความสิทธิหลักฐานดังกล่าวมาเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามาตรา ๔ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขมาเป็นเวลานานจึงทำให้ไม่สอดคล้องและไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า ในส่วนของประเด็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมนั้นถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนกระทรวงหรือกรมซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งยึดถือตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือและไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกในตำแหน่งนักวิชาการประมงทะเล ๓ สังกัดศูนย์พัฒนาประมงทะเลอ่าวไทยตอนบน เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร และได้ย้ายไปปฏิบัติราชการในท้องที่หลายจังหวัด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งกรมประมงที่ ๓๒๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีย้ายมาปฏิบัติราชการในตำแหน่งนักวิชาการประมงชำนาญการ กลุ่มวิจัยและพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง กรมประมง ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัย เลขที่ ๙๙/๑๔๙ หมู่บ้านพฤกษาวิลล์ ๒๒ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี โดยผู้ฟ้องคดีได้กู้ยืมเงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นเงิน ๑,๘๖๓,๐๐๐ บาท ผ่อนชำระในอัตราเดือนละ ๑๒,๒๐๐ บาท และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ ขออนุมัติเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านหลังดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๐๓.๕/๑๐๔๘๒



/ลงวันที่...

ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ทหารเรือกรณีสิทธิการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ตอบข้อหาหรือว่า การใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น จะต้องเป็นการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่รับราชการประจำ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนอกท้องที่ที่รับราชการประจำมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๑๗๑๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีความเห็นยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ท้ายหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๘/๕๑๑ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๓๕๑๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๑๗๑๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่มีความเห็นยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ท้ายหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๘/๕๑๑ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องรับผิดชอบเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด

โดยที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นเพิกถอนกระบวนการพิจารณากำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถือเป็นการขยายระยะเวลากำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๖๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และบันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน (ต. ๑๗) ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ในหน้าที่ ๔ ตอนท้าย



/มีข้อความ...

มีข้อความขาดหายไปและไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งสรุปคำขอท้ายฟ้องข้อ ๕ ของผู้ฟ้องคดีไม่ครบถ้วน ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ศาลรับฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาก่อนว่า กระบวนพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ในคดีนั้น วรรคสอง กำหนดว่า ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน วรรคสาม กำหนดว่า บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และข้อ ๖๓ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ให้ส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็ว คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมองค์คณะเห็นว่าสำนวนคดีนี้ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจึงมีคำสั่งกำหนดให้วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา แต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีข้อสังเกตว่า บ้านที่ผู้ฟ้องคดีเช่าซื้ออยู่ในท้องที่ที่มีประกาศของกระทรวงการคลังให้รวมเป็นท้องที่เดียวกันกับกรุงเทพมหานครหรือไม่ ซึ่งองค์คณะเห็นว่า เป็นกรณีที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการเฉพาะส่วนที่กำหนดให้วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง อันเป็นการดำเนินการตามข้อ ๗ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว และภายหลังเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวมาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนได้ส่งสำเนาคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และองค์คณะเห็นว่าสำนวนคดีนี้ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจึงได้มีคำสั่งกำหนดให้วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๗ เป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีนี้จึงเป็นการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่ถือว่าเป็นการขยายระยะเวลากำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงตามข้อ ๖๒ แห่งระเบียบดังกล่าว ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า บันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน (ต. ๑๗) ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ในหน้าที่ ๔ ตอนท้าย มีข้อความบางส่วนที่ขาดหายไป และทำให้สรุปคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีขาดหายไปบางส่วน ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ศาลรับฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ นั้น เห็นว่า



/แม่บันทึก...

แม้บันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน (ต. ๑๗) ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ หน้าที่ ๔ จะมีข้อความขาดหายไป ๔ บรรทัด ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ แกลงต่อศาลเพื่อหักท้วงบันทึกฉบับดังกล่าว และในวันนั่ง พิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ องค์คณะพิจารณาคดี ก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมบันทึกฉบับดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีหักท้วงแล้ว กรณีจึงถือว่ากระบวนการพิจารณาคดี ของศาลปกครองชั้นต้นชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือไม่ เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชกฤษฎีกานี้... “ท้องที่” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕... มาตรา ๕ บัญญัติว่า ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจประกาศกำหนดให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอหลายท้องที่รวมกันเป็นท้องที่เดียวกันได้ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกิน จำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (๒) มีเคหสถาน อันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระ กับสถาบันการเงิน (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอ ของตนเอง และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการ ผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้... จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ข้าราชการมีสิทธินำหลักฐานการชำระ ค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่ก่อนแล้ว และได้เช่าซื้อ หรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งกรมประมง ที่ ๓๒๘/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ ให้ย้ายมา ปฏิบัติราชการในตำแหน่งนักวิชาการประมงชำนาญการ สังกัดกลุ่มวิจัยและพัฒนาการถ่ายทอด เทคโนโลยีการประมง สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการประมง ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ



/พ.ศ. ๒๕๕๗...

พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ซื้อบ้านเลขที่ ๙๙/๑๔๙ หมู่บ้านพฤกษาริษฐ์ ๒๒ ตำบลบางไผ่ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี โดยกู้ยืมเงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑,๘๖๓,๐๐๐ บาท และผ่อนชำระในอัตราเดือนละ ๑๒,๒๐๐ บาท จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนอกห้องที่ไปประจำสำนักงานใหม่ หรือมิใช่บ้านที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครอันเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามหนังสือ ที่ กษ ๐๕๑๐.๔/๑๗๑๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่มีความเห็นยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือ ที่ กษ ๐๒๐๘/๕๑๑ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยอ้างว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวมิได้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ได้โดยเสรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพียงแต่หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ส่วนกรณีที่อ้างว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๓/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในคดีดังกล่าวซึ่งรับราชการประจำในท้องที่อำเภอเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้านที่อยู่ในอำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ สามารถนำมาเทียบเคียงกับกรณีของผู้ฟ้องคดีได้ นั้น เห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นคู่กรณีในคดีดังกล่าว จึงไม่ผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีรับฟังไม่ได้

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยอ้างว่า เมื่อกระทรวงการคลังมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ของพื้นที่ใกล้เคียงกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกา



/ค่าเช่าบ้าน...

ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ กรณีนี้ก็สมควรแก้ไขนิยามของคำว่า “ท้องที่” ตามมาตรา ๔ หรือออกประกาศกำหนดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในเขตท้องที่จังหวัดนนทบุรีมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เช่นกัน รวมทั้งที่อ้างว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปและการใช้บังคับไม่มีความชัดเจน จึงควรแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้มีความเหมาะสม นั้น เห็นว่า การที่กระทรวงการคลังจะแก้ไขนิยามคำว่า “ท้องที่” หรือจะออกประกาศกำหนดให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอหลายท้องที่รวมเป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว รวมทั้งการที่กระทรวงการคลังจะเสนอแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหรือไม่ ประการใด ย่อมเป็นอำนาจดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาและกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับกระทรวงการคลังมิใช่คู่กรณีในคดีนี้แต่อย่างใด ข้ออ้างดังกล่าวจึงรับฟังไม่ได้

สำหรับการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๒๒.๓/๓๖๒๑ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า หนังสือฉบับดังกล่าวเป็นการตอบข้อหารือความเห็นทางกฎหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ มิได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นในส่วนของการชำระค่าธรรมเนียมศาลของผู้ฟ้องคดี โดยวินิจฉัยว่าค่าขอของผู้ฟ้องคดีที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายเงินค่าเช่าบ้านในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท จำนวน ๑๑ เดือน เป็นเงิน ๓๘,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เป็นเงิน ๑,๒๘๑.๘๔ บาท ซึ่งเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ไม่อนุวัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ มิใช่จำนวนทุนทรัพย์พิพาทที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล คงมีเพียงส่วนของดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เป็นเงิน ๑,๒๘๑.๘๔ บาท เท่านั้น ที่ถือเป็นทุนทรัพย์ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเป็นเงินจำนวน ๒๖ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีเสียค่าธรรมเนียมศาลจำนวน ๗๖๙.๖๔ บาท (ที่ถูกคือ ๗๙๕.๖๔ บาท) จึงเป็นการเสียค่าธรรมเนียมศาลเกินเป็นเงินจำนวน ๗๔๓.๖๔ บาท นั้น เห็นว่า เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/ใช้เงิน...

ใช้เงินอันสืบเนื่องมาจากคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล ตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดปล่อยทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อคดีนี้มีทุนทรัพย์ในชั้นศาลปกครองชั้นต้นจำนวน ๓๙,๗๘๑.๘๔ บาท คิดเป็นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นเป็นเงินจำนวน ๗๙๖ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นศาลปกครองชั้นต้นเป็นเงินจำนวน ๗๙๕.๖๔ บาท จึงไม่เป็นการเสียค่าธรรมเนียมศาลเกินที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในส่วนที่ชำระเกินให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วยในส่วนที่ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง

นายพงษ์ศักดิ์ กัมพูสิริ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



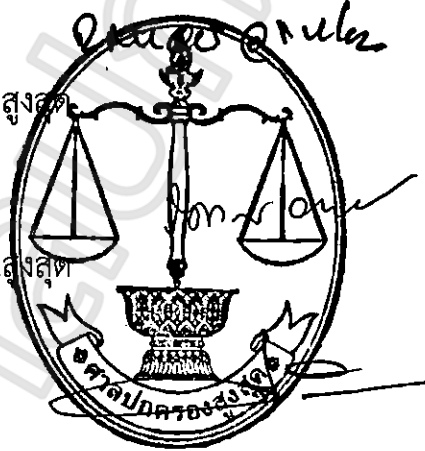
ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการหัวหน้าคณะ

นางรดาพรรณ วานิช
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายประวิทย์ เอื้อนิรันดร์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมภพ ผ่องสว่าง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายตรีภพ กীরดีตุลาการกุล

