

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)



(จ. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๗๙/๒๕๔๗

คดีหมายเลขแดงที่อ.๑๖๐/๒๕๔๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๓ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๔๘

ระหว่าง { นางวยุรี วรพัฒนไพบูลย์ ผู้ฟ้องคดี

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี  
(สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี  
หรือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๖๒/๒๕๔๔  
หมายเลขแดงที่ ๕๔๖/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ซึ่งเป็นคดีที่โอน  
มาจากเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม  
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ  
พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการและอำนาจหน้าที่ของ  
เจ้าหน้าที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน และให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ



/และรับผิด...

และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบกับ มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ยังผลให้กิจการหรืออำนาจหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรีและ ศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรีในส่วนของคดีนี้โอนไปเป็นของผู้อำนวยการสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี จึงให้ถือว่าบรรดาถ้อยคำสำนวนทั้งหลายที่ระบุหรืออ้างถึง ศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรีหรือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรีหรือสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาสิงห์บุรี เป็นการระบุหรืออ้างถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ ๖ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ เรื่อยมาจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือสำนักงานศึกษาธิการ จังหวัดสิงห์บุรี ที่ สท ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิก ค่าเช่าบ้านและให้ชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืนโดยอำนวยการปฏิบัติตามหนังสือ กระทรวงการคลัง ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ ประกอบ กับมติคณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิก ค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีมติว่า การเช่าบ้านเพื่อใช้ สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการเช่าบ้านจากมารดา ซึ่งมารดาอยู่อาศัยในบ้าน ร่วมกับผู้ฟ้องคดีด้วยจึงมีลักษณะเป็นการแบ่งเช่า อัตราค่าเช่าบ้านเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าสภาพความเป็นจริง จึงมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ถูกต้องแต่ไม่เหมาะสม และเห็นควรงดเบิกและเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีและสามีไม่มีบ้านเป็นของตนเองในท้องที่ปฏิบัติ ราชการประจำสำนักงานแห่งใหม่ และทางราชการมิได้จัดที่พักอาศัยให้ ซึ่งการขอย้ายกลับ ภูมิลำเนาเดิมผู้ฟ้องคดีมิได้ขอระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ อีกทั้งผู้ฟ้องคดี ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ เรื่อยมา และบ้านที่เช่าพักอาศัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมารดาซึ่งประกอบอาชีพบ้านเช่า โดยมีสัญญาเช่า มีการชำระค่าเช่าและ ผู้ให้เช่าชำระภาษีถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งได้ผ่านการตรวจสอบรับรองและอนุมัติให้ เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านโดยผู้บังคับบัญชาทุกครั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ



/ที่ผู้ถูกฟ้องคดี...

ที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งตรวจสอบแล้วเห็นว่า ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเช่าบ้านของมารดานั้นเป็นการอยู่ในฐานะผู้อยู่อาศัยมิใช่ในฐานะผู้เช่า จึงแจ้งยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกและคืนเงินส่วนที่เบิกไปแล้ว

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านและส่งเงินคืนตามหนังสือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี ที่ สท ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการเป็นครูที่จังหวัดลพบุรี ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายมารับราชการที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี ตามคำร้องขอของตนเองซึ่งระบุว่าขอย้ายกลับภูมิลำเนาเดิมเพื่อมาอยู่ร่วมกับมารดาในการดูแลและอุปการะเลี้ยงดูยามแก่ชรา โดยได้พักอาศัยอยู่กับมารดาในวันจันทร์ถึงวันศุกร์ และกลับไปอยู่กับครอบครัวในวันหยุดที่จังหวัดสมุทรปราการ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้ขอรับเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท โดยเช่าบ้านเลขที่ ๒๕/๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลตันโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งเป็นบ้านของมารดาของผู้ฟ้องคดี (นางสกุลธร เกิดศิริ) และเป็นบ้านหลังเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่กับมารดามาโดยตลอด คณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งได้ตรวจสอบสภาพบ้านเช่าแล้วบันทึกรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีเช่าบ้านเลขที่ดังกล่าวเพื่ออาศัยอยู่จริง สภาพบ้านเช่าเหมาะสมกับอัตราค่าเช่าและได้อยู่จริงตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ เป็นต้นมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ กระทรวงการคลังให้ส่วนราชการผู้เบิกแจ้งให้ข้าราชการผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านทบทวนการใช้สิทธิของตนเองว่าถูกต้องเหมาะสมตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัด ผลการตรวจสอบสภาพบ้านเช่าของผู้ฟ้องคดีพบว่า ผู้ฟ้องคดีเช่าบ้านในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ซึ่งมารดาอยู่อาศัยอยู่ร่วมกับผู้ฟ้องคดีในบ้านหลังดังกล่าว คณะกรรมการเห็นว่าเป็นการแบ่งเช่า อัตราค่าเช่าดังกล่าวจึงสูงกว่าสภาพความเป็นจริง และมีมติว่าการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีถูกต้องแต่ไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขอย้ายกลับภูมิลำเนาเพื่อมาอยู่ร่วมกับมารดาในการอุปการะเลี้ยงดูยามแก่ชรา ซึ่งมีอายุ ๗๒ ปี และทางราชการได้บรรเทาความเดือดร้อนตามเจตนารมณ์ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการและประหยัดค่าใช้จ่าย ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวสามารถอาศัยอยู่กับมารดาได้โดยไม่ต้องเช่าบ้าน



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดึงเบิกค่าเช่าบ้านและเรียกเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือหรือกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการตอบข้อหารือ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดียึดถือและปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๗๙๕๗ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ เพื่อพิจารณาทบทวนการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยไปดูสภาพการอยู่อาศัยแล้ว เห็นว่า การอยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีกับมารดาได้อาศัยอยู่ร่วมกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างมารดากับบุตร เมื่อผู้ฟ้องคดีขอย้ายกลับมาดูแลมารดาและนำครอบครัวมาอยู่ด้วย จึงน่าจะอยู่ในฐานะผู้อาศัย มิใช่ในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายมารับราชการที่หน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิดังกล่าว จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตามสิทธิ โดยดำเนินการตามระเบียบทุกประการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีจำเป็นต้องขนสัมภาระจากบ้านของผู้ฟ้องคดีที่จังหวัดสมุทรปราการไปไว้ที่จังหวัดสิงห์บุรี ผู้ฟ้องคดีจึงขอเช่าห้องจากมารดาเพิ่มขึ้นจากเดิมที่เคยอาศัยอยู่เพียงห้องเดียวเป็นสามห้อง เพื่อไม่ต้องอยู่ในฐานะผู้อาศัยต่อไป และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นมา ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงเช่าบ้านมารดาอยู่โดยมีหลักฐานใบเสร็จรับเงินค่าเช่าบ้านในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท และมีหลักฐานทางราชการว่ามารดาของผู้ฟ้องคดีได้ชำระภาษีเงินได้ที่ได้รับค่าเช่าจากผู้ฟ้องคดีเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท มาโดยตลอดจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้ห้ามมิให้ข้าราชการเช่าบ้านของบิดาหรือมารดาเพื่ออยู่อาศัย และผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิโดยมีเหตุผลและมีหลักฐานการเช่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาว่าการเช่าของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้สิทธิที่ถูกต้องแต่ไม่เหมาะสม จึงไม่มีเหตุผลอันสมควร คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ สท ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ แล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้เป็นการถูกต้องต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การพิจารณาสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ไม่เพียงแต่พิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น แต่ต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ส่วนที่สุต ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑ ที่มีมติให้ ส่วนราชการและข้าราชการตรวจสอบสิทธิของตนเอง หากการเช่าบ้านไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้งดเบิกจ่าย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในบ้านเช่าของมารดา มาโดยตลอดแม้แต่ช่วงที่แต่งงานแล้ว อีกทั้งมารดาก็มีอายุมากถึง ๗๒ ปี อยู่ในช่วงวัยชรา ต้องมีลูกหลานดูแล และไม่มีใครนอกจากผู้ฟ้องคดี การอยู่อาศัยดังกล่าวจึงอยู่ร่วมกัน ในลักษณะบุคคลในครอบครัวเดียวกัน การเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เหมาะสม มิใช่เป็นข้อสันนิษฐานโดยขาดข้อมูลแต่อย่างใด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ สห ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเช่าบ้านมารดาอยู่อาศัยในฐานะผู้เช่า มิใช่อยู่ในฐานะผู้อาศัย ซึ่งกระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือในกรณีของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศธ ๐๒๐๓.๒/๔๙๙๒ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ว่า ส่วนราชการจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและเอกสารต่างๆ หากเห็นว่าลักษณะ การอยู่อาศัยของข้าราชการในบ้านของบิดาหรือมารดามิใช่เป็นการพักอาศัยอยู่ในฐานะ ผู้เช่ากับผู้ให้เช่า แต่อยู่ในฐานะผู้อาศัยโดยมิต้องจ่ายค่าเช่าบ้าน ก็ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จากทางราชการ แต่ในกรณีกลับกัน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ข้าราชการผู้นั้นได้รับความ เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย และมีความจำเป็นต้องเช่าบ้านผู้อื่นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย หากบ้าน ที่เช่าเป็นบ้านของบิดามารดาและมีการจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยจริง ก็ย่อม มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าการเบิก ค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีถูกต้อง แต่ไม่เหมาะสม และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้าน และส่งเงินค่าเช่าบ้านที่เคยเบิกไปแล้วคืน เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม ขอให้ศาลปกครองสูงสุดยกอุทธรณ์



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดลพบุรี โรงเรียนวัดปากคลองบางคู อำเภอกำแพง จังหวัดลพบุรี และโอนมารับราชการในสังกัดสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดลพบุรี สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ฟ้องคดีขอย้ายมารับราชการที่จังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งเป็นภูมิลำเนาเดิม โดยให้เหตุผลในการขอย้ายว่าเพื่อกลับมาดูแลมารดาที่อายุมากแล้ว และได้รับอนุมัติตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๒๒๗/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๓๔ ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่กับมารดาที่บ้านเลขที่ ๒๕/๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลต้นโพธิ์ อำเภอเมืองจังหวัดสิงห์บุรี โดยมารดาประกอบอาชีพบ้านเช่า ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีขอเช่าบ้านจากมารดาเพิ่มเป็นสามห้องจากที่เคยอยู่อาศัยเพียงห้องเดียว เนื่องจากสามีของผู้ฟ้องคดีย้ายมาอาศัยอยู่ด้วยและจำเป็นต้องขนย้ายสัมภาระที่บ้านของผู้ฟ้องคดีที่จังหวัดสมุทรปราการมาไว้ที่จังหวัดสิงห์บุรี และผู้ฟ้องคดีได้ขอเบิกค่าเช่าบ้านตามบันทึกลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ต่อผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการตรวจสอบสภาพบ้านเช่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วย ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี และนักวิชาการศึกษาอีกสองคนได้ให้คำรับรองไว้ในรายงานการตรวจสอบคำขอรับค่าเช่าบ้านว่า ผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านหลังดังกล่าวเพื่ออยู่อาศัยจริง และสภาพบ้านเช่าเหมาะสมกับอัตราค่าเช่าและได้อยู่จริงตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีได้อยู่ร่วมกับมารดาสามีและบุตรอีกสองคนในบ้านหลังดังกล่าว ต่อมา วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านและชดใช้เงินที่เบิกไปแล้วคืน ตามหนังสือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี ที่ สห ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยอ้างแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ ประกอบกับมติคณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งที่ว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิ



/เบิกค่าเช่าบ้าน...

เบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องแต่ไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขอย้ายกลับภูมิลำเนาเพื่อมาอยู่ร่วมกับมารดาในการอุปการะเลี้ยงดูยามชรา ซึ่งมีอายุ ๗๒ ปี และครอบครัวของผู้ฟ้องคดีสามารถอยู่ร่วมกับมารดาโดยไม่ต้องเช่าบ้าน และเป็นกรเช่าบ้านจากมารดาซึ่งมารดา ยังอาศัยอยู่ในบ้านร่วมกับผู้ฟ้องคดีหลังเดียวกัน อัตราค่าเช่าเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท จึงสูงกว่าสภาพความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวน โดยยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีพักอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวเป็นการอยู่ในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยยืนยันตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี ที่ สห ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านและชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืนแก่ทางราชการ นั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาตามลำดับดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ ตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นที่สอง หากคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีอาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามหนังสือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี ที่ สห ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยให้งดเบิกค่าเช่าบ้านและให้ชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืนแก่ทางราชการได้หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับในการขอเบิกค่าเช่าบ้านนั้นผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และระเบียบของทางราชการแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพการเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยคณะกรรมการมีบันทึกรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านดังกล่าวเพื่ออยู่อาศัยจริงและสภาพบ้านเช่าเหมาะสมกับอัตราเช่า และได้อยู่จริงตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันดังกล่าว การอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีเช่นนี้ ก่อให้เกิดสิทธิเบิก



/ค่าเช่าบ้าน...

ค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดี ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ในบ้านเช่าของมารดา มาโดยตลอดแม้แต่ช่วงที่แต่งงานแล้ว อีกทั้งมารดาก็มีอายุมากถึง ๗๒ ปีเศษ อยู่ในช่วงวัยชรา ต้องมีลูกหลานคอยดูแลและไม่มีใครนอกจากผู้ฟ้องคดี จึงอยู่ร่วมกันในลักษณะบุคคลในครอบครัวเดียวกันนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มารดาของผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพให้เช่าบ้าน โดยมีบ้านให้เช่ารวมสี่หลัง สำหรับหลังที่ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยกับมารดา มาโดยตลอดนั้นมีจำนวนห้าห้อง โดยผู้ฟ้องคดีได้พักอาศัยอยู่เพียงห้องเดียวและมีผู้เช่ารายอื่นพักอาศัยในบ้านหลังดังกล่าวด้วย จนกระทั่งสามีของผู้ฟ้องคดีย้ายมาอยู่อาศัยด้วย ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีสัมภาระมากขึ้น ความเป็นอยู่เดิมไม่สามารถรองรับสภาพครอบครัวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงทำสัญญาเช่าห้องจากมารดา รวมเป็นสามห้อง ในอัตราค่าเช่าเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของครอบครัวของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบุตรอีกสองคน ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับการเช่าต่อศาลปกครองชั้นต้น คือ สำเนาหนังสือสำนักเทศบาลเมืองสิงห์บุรี ที่ สห ๕๒๐๐๓/๒๐๗๙ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๒ ที่รับรองว่า นางสกุลธร ผู้ให้เช่า (มารดาผู้ฟ้องคดี) ได้ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินของบ้านเลขที่ ๒๕/๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลตันโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี ที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๓๖ ในอัตราค่าเช่าเดือนละ ๓,๐๐๐ บาทจริง พร้อมแสดงสำเนาใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดินของบ้านเลขที่ดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนสภาพการอยู่อาศัยในบ้านหลังดังกล่าวจากผู้อาศัยมาเป็นผู้เช่า ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้มีข้อห้ามมิให้ข้าราชการเช่าบ้านของบิดาหรือมารดาเพื่ออยู่อาศัย อีกทั้ง กระทรวงการคลังเคยตอบข้อหารือกระทรวงศึกษาธิการตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๗๙๕๗ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๒ ว่าการพิจารณาเรื่องการเช่าบ้านบิดามารดาเพื่ออยู่อาศัยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและเอกสารต่าง ๆ ประกอบกัน หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้าราชการดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและมีความจำเป็นต้องเช่าบ้านผู้อื่นเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย หากบ้านที่เช่าเป็นของบิดามารดาและได้มีการจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยจริง ก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจากทางราชการ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสามารถเช่าบ้าน



/ของมารดา...



ของมารดาได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะเลือกเข้าบ้านของมารดา เพื่อที่จะได้อยู่ใกล้ชิดและเลี้ยงดูมารดาตามวิถีชีวิตของสังคมไทย ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างมติคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

แม้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ จะกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอีกต่อไป แต่มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้ว่า สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ ให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิดังกล่าว สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ และยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามบทบัญญัติดังกล่าว

ส่วนในประเด็นที่สอง หากคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๖ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามหนังสือสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี ที่ สห ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยงดเบิกค่าเช่าบ้านและให้ชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืนแก่ทางราชการ ได้หรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี อาจมีดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนเป็นผู้ออกได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ และคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้จะต้องมีเหตุหนึ่งเหตุใดตามที่กำหนดไว้



/ในมาตรา...

ในมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แก่ (๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ ในคำสั่งทางปกครองนั้น (๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด (๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ สาธารณะได้ (๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่ง ทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังมิได้รับประโยชน์ตามคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ (๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้อง ป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้าน และให้ชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน โดยอ้างแนวปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑ และหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งที่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขอขอยกกลับภูมิลำเนาเดิมเพื่ออยู่ร่วมกับมารดาในการอุปการะเลี้ยงดูในยามแก่ชรา อีกทั้งครอบครัวของผู้ฟ้องคดีสามารถอยู่อาศัยร่วมกับมารดาโดยไม่ต้องเช่าบ้าน และอัตรา ค่าเช่าเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ถือว่าสูงกว่าสภาพความเป็นจริง การเบิกค่าเช่าบ้านของ ผู้ฟ้องคดีจึงถูกต้องแต่ไม่เหมาะสมนั้น เห็นว่า เหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เป็นเหตุเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้ากรณีหนึ่ง กรณีใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านโดยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิก ค่าเช่าบ้านและชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสิงห์บุรี ที่ สท ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านและชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน นั้น จึงเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา



/ให้เพิกถอน...

ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ สท ๐๐๓๒/๑๐๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๑ แล้ว  
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่บัญญัติไว้ใน  
พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้เป็นการถูกต้องต่อไป

พิพากษายืน

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายเกษม คมสัถย์ธรรม



ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสวงศักดิ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา ชวลิตธำรง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายฤทัย หงส์สิริ

