

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ.๓๙/๒๕๔๘
คดีหมายเลขแดงที่ ๑.๗๓/๒๕๔๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๗ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๔๙

ระหว่าง

นางสาวนิจพร วนศิริพงศ์

ผู้ฟ้องคดี

สรรพากรพื้นที่นครศรีธรรมราช
(สรรพากรจังหวัดนครศรีธรรมราช เดิม) ที่ ๑
กรมสรรพากร ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๒/๒๕๔๖
หมายเลขแดงที่ ๑๖๕/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)
ซึ่งเป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๐๓
วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
และโอนเป็นคดีของศาลปกครองสงขลาตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ
เดียวกัน และต่อมาโอนเป็นคดีของศาลปกครองนครศรีธรรมราชตามข้อ ๘๑ แห่งระเบียบ
ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓



/คดีนี้...

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๖ ตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร ๓ สำนักงานสรรพากรอำเภออ่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ปัจจุบันคือ สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขารอ่อนพิบูลย์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งนิติกร ๓ สำนักงานสรรพากรจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปัจจุบันคือ สำนักงานสรรพากรพื้นที่นครศรีธรรมราช ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาแบ่งเช่าบ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ซอยจำปาขอม ถนนศรีธรรมโศก ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช อันเป็นกรรมสิทธิ์ของบิดามารดาของผู้ฟ้องคดี อัตราค่าเช่าเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี เบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิตลอดมา แต่เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่ ๕๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องแต่ไม่เหมาะสม เนื่องจากอยู่ร่วมอาศัย กับผู้ให้เช่า ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านประจำเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๑ ได้ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงเหตุผลการไม่เบิกค่าเช่าบ้านให้ผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือถึงคณะกรรมการฯ ขอรบายผลการตรวจสอบการเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้ชะลอการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน ของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๑ จนกว่าคณะกรรมการฯ จะดำเนินการแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า บิดาของผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ส่วนมารดารับราชการอยู่ที่อำเภอนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้ฟ้องคดีและบิดามารดาไม่ได้อาศัยอยู่ด้วยกันตลอดเวลา นานๆ ครั้ง จะกลับมาพักที่บ้านเดียวกัน และการเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการแบ่งเช่า มิได้เช่าทั้งหลัง ส่วนคณะกรรมการฯ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งหลักฐาน ประกอบการพิจารณาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพิ่มเติม ได้แก่ ภาพถ่ายบ้านที่เช่า สำเนาแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้ปีภาษี ๒๕๔๐ ใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประเภทบ้านเช่า คำรับรองการเช่าของผู้ฟ้องคดีว่าได้เริ่มเช่าบ้านหลังนี้ตั้งแต่เมื่อใด แต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือโต้แย้งว่า การให้ผู้ฟ้องคดีส่งหลักฐานเพิ่มเติมไม่ถูกต้อง และไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการฯ พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเหมาะสมหรือไม่ ประธานคณะกรรมการฯ



/ได้มีหนังสือ...

ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า จากการตรวจสอบสภาพบ้านที่เช่าและพิจารณาจากเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามสัญญาเช่าจริง ราคาเช่าที่ขอเบิกเหมาะสมกับสภาพบ้านที่เช่า การใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านจึงเหมาะสมและชอบด้วยระเบียบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง โดยผ่านงานตรวจสอบภายในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุมัติให้จ่ายเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๕๔๑ ไปก่อนจนกว่าจะได้รับคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง ต่อมา งานตรวจสอบภายใน สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า คณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง ได้หารือปัญหาของผู้ฟ้องคดีไปยังกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๘๗๗ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ แจ้งว่าการเบิกค่าเช่าบ้านให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งคณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง มีความเห็นตามหนังสือที่ กค ๐๘๑๙(บข.)/บข.๔๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ไม่เหมาะสมและมีผลวินิจฉัยให้งดเบิก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านอยู่จริง ซึ่งคณะกรรมการฯ ก็วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านถูกต้องตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ผู้ฟ้องคดียอมมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต่อไปได้ แต่การที่คณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง กลับวินิจฉัยว่า ไม่เหมาะสมให้งดเบิกเป็นการวินิจฉัยที่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ขอให้ศาลปกครองพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้รายงานตัวตามคำสั่งย้ายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ส่วนการขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีมีสัญญาเช่าบ้านที่สร้างขึ้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ มาแสดง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔

มีนาคม...



มีนาคม ๒๕๔๑ ซึ่งมีมติให้ตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของราชการ หากพบว่าไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้งดเบิกจ่าย คณะกรรมการดังกล่าวตรวจสอบแล้วเห็นว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๖ ราย ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่เหมาะสม เนื่องจากเช่าบ้านบิตามารดาหรือญาติพี่น้อง โดยอาศัยอยู่ร่วมกับบิดามารดาหรือญาติพี่น้องซึ่งเป็นผู้ให้เช่า และที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านนั้น เนื่องจากตรวจสอบพยานหลักฐานแล้วฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยในบ้านหลังที่ขอเบิกค่าเช่าบ้านในฐานะบุตรอาศัยอยู่กับบิดามารดา โดยขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่อำเภอรัตนบุรีและไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีก็พักอาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวมาก่อน ปรากฏตามบันทึกของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๒ ที่แจ้งว่าได้เริ่มเช่าบ้านที่ขอเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ปรากฏตามสัญญาเช่าบ้าน คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมอบอำนาจให้สรรพากรภาค สรรพากรจังหวัดที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของตน แล้วให้รายงานสรุปผลและความเห็นไปยังคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง โดยผ่านงานตรวจสอบภายใน และมีคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดดังกล่าว ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑ ที่ให้ส่วนราชการต้นสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดว่าถูกต้องและเหมาะสม หรือขัดกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ หากพบว่าข้าราชการผู้ใช้สิทธิรายใด เบิกไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม หรือขัดกับพระราชกฤษฎีกา ให้รายงานผลการตรวจสอบให้หัวหน้าส่วนราชการทราบเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเรียกขดใช้เงินคืนสำหรับการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการฯ ว่า ตลอดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่สำนักงานสรรพากรอำเภอรัตนบุรี ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ถนนศรีธรรมโศก



/ตำบลในเมือง...

ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดี ได้รับคำสั่งให้ย้ายมาปฏิบัติราชการที่สำนักงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหลังดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามีการเช่าบ้านและจ่ายค่าเช่าบ้าน ตามสัญญาเช่าเมื่อตนเองมีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้าน คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านถูกต้อง แต่ไม่เหมาะสม

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การที่คณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านถูกต้องแต่ไม่เหมาะสมและมีผลวินิจฉัยให้งดเบิก นั้น เป็นการสั่งการโดยไม่มีอำนาจเนื่องจากมิได้เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ หนังสือสั่งการดังกล่าวจึงเป็นโมฆะ ทั้งยังเป็นการสั่งการเกินมิตที่ประชุมและอำนาจหน้าที่ การที่งานตรวจสอบภายในส่งสำเนาหนังสือ ที่ กค ๐๘๑๙(บข.)/บข.๔๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการสั่งโดยไม่ชอบ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านอีกต่อไป และเรียกเงินคืนเฉพาะผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้เรียกเงินคืนกับข้าราชการผู้เบิกเงินค่าเช่าบ้าน ทำนองเดียวกับผู้ฟ้องคดีเป็นการเลือกปฏิบัติ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การเพิ่มเติมว่า การสั่งงดเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้ดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ มิได้เป็นไปตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติ เนื่องจากได้สอบถามการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณีแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การเพิ่มเติมว่า การที่กรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามบันทึก ที่ กค ๐๘๑๙(บข.)/บข.๔๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ มิได้แปลความหมาย ให้แตกต่างไปจากมติที่ประชุมคณะกรรมการฯ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ สำหรับการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นอำนาจของสรรพากรจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของผู้ฟ้องคดีตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน พ.ศ. ๒๕๓๐ ส่วนคณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งนั้น คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบ การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้คำแนะนำปรึกษา การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และอื่น ๆ



/การดำเนินการ...

การดำเนินการของกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการฯ ตามหนังสือ ที่ กค ๐๘๑(บข.)/
บข.๔๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ซอบด้วยอำนาจหน้าที่แล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ได้ความว่า ที่คณะกรรมการฯ เห็นว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการที่สำนักงานสรรพากร
อำเภอรัตนพิบูลย์ ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในบ้านหลังที่ต่อมาได้ทำสัญญาเช่านั้นเป็นข้อเท็จจริง
ที่ปรากฏในสำเนา ก.พ. ๗ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งแจ้งรายละเอียดไว้เมื่อบรรจุเข้ารับราชการ
ครั้งแรกว่า อยู่อาศัยที่บ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ซอยจำปาหอม ถนนศรีธรรมโศก อำเภอเมือง
นครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ขณะเริ่มเข้ารับราชการ
ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๖๕/๓๘ หมู่ที่ ๒
ตำบลบางเขน อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และย้ายทะเบียนบ้านมาอยู่ที่บ้าน
ที่ทำสัญญาเช่า (ปัจจุบันทางราชการกำหนดเลขหมายขึ้นใหม่จากบ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑
เป็นบ้านเลขที่ ๕) เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๘ และเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓
ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายทะเบียนบ้านไปอยู่ที่บ้านเลขที่ ๗ ซอยจำปาหอม ถนนศรีธรรมโศก
ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่
๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังที่เสนอว่า สมควร
ให้ส่วนราชการและข้าราชการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านว่าถูกต้องและเหมาะสม
หรือไม่ หากไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้งดเบิกจ่ายนั้น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ
พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ไม่ประสงค์ให้ข้าราชการที่มีได้เดือดร้อน
ในเรื่องที่อยู่อาศัยมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือมีการเบิกค่าเช่าบ้านในอัตราที่ไม่เหมาะสม
ถือได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมีผลใช้บังคับกับ
ข้าราชการที่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการทุกคน สำหรับหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง
ที่แจ้งและกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ส่วนราชการในสังกัดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี
รวมทั้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติสำหรับหน่วยงาน
ในบังคับบัญชา โดยกำหนดกรอบการดำเนินการและการให้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจ
อนุมัติการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยให้ถือตามข้อเท็จจริงของผู้ขอใช้สิทธิ
แต่ละราย มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สามารถนำมาใช้ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และระเบียบ
กระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ เมื่อข้อเท็จจริง



/ปรากฏว่า...

ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ในบ้านหลังที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าจากบิดามารดา โดยพักอาศัยมาตั้งแต่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่สำนักงานสรรพากรอำเภอรัตนพิบูลย์ ซึ่งอยู่คนละท้องที่กันกับบ้านหลังดังกล่าว โดยไม่ปรากฏว่าได้เช่าจากบิดามารดาหรือ เสียค่าตอบแทนแต่อย่างใด และเริ่มทำสัญญาแบ่งเช่าบ้านดังกล่าวเมื่อย้ายมารับราชการ ที่สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกันกับบ้านที่พักอาศัยเพื่อใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน และไม่ปรากฏว่าบิดามารดาของผู้ฟ้องคดีต้องเดือดร้อนจากการเข้าพักอาศัยของผู้ฟ้องคดี จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวเนื่องมาจากความยินยอมฉันท์บิดามารดากับบุตร มิใช่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากได้รับคำสั่งจากทางราชการให้เดินทางไปประจำในสำนักงานต่างท้องที่แต่อย่างใด การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดทุกรายและดำเนินการกับรายที่ถูกหักทวงจนได้ผลยุติ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเจตนาถ่วงถ่วงหรือเลือกปฏิบัติกับผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านโดยถือตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลปกครองชั้นต้นมิได้วินิจฉัยในประเด็นที่ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้หรือไม่ แต่กลับพิพากษายกฟ้อง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และการที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ไม่ปรากฏว่าบิดามารดาของผู้ฟ้องคดีต้องเดือดร้อนจากการเข้าพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการวินิจฉัยโดยไม่มีหลักฐานใดแสดงให้เห็นว่าบิดามารดาของผู้ฟ้องคดีไม่มีความเดือดร้อนจากการเข้าพักอาศัยของผู้ฟ้องคดี และไม่มีหลักฐานใดแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่บ้านหลังดังกล่าวมาจากความยินยอมฉันท์บิดามารดากับบุตรในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับทั้งมิได้มีหลักฐานใดแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากได้รับคำสั่งจากทางราชการให้เดินทางไปประจำในสำนักงานต่างท้องที่ ทั้งนี้ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีย้ายมารับราชการที่สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีบ้านพักอาศัยอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยจึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหลังดังกล่าวได้



/ตามพระราชกฤษฎีกา...

ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นอกจากนั้น ยังเป็นการเลือกปฏิบัติกับผู้ฟ้องคดี

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กับทั้งมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยการเบิกเงินค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้อุทธรณ์โดยอ้างเหตุผลตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น และเห็นว่าศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยถูกต้องทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านไว้ ซึ่งกำหนดว่า ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ต้องมีการเช่าและอาศัยอยู่ในบ้านหลังที่เช่าจริง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ กำหนดให้ส่วนราชการและข้าราชการตรวจสอบสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน หากไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้งดเบิกจ่าย และให้ส่วนราชการต้นสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดทุกรายเพื่อมิให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเกินสมควร ซึ่งไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และใช้บังคับกับข้าราชการที่ใช้สิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทุกคน การตรวจสอบสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านจึงต้องตรวจสอบว่าการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ใช้สิทธิแต่ละรายถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อมูลภายใน และข้อมูลภายนอกแล้วนำข้อมูลนั้นมาพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในบ้านของบิดามารดาก่อนโดยไม่มีการเช่า และเมื่อเกิดสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านเนื่องจากย้ายจากห้องที่ที่รับราชการแห่งแรกมายังห้องที่ใหม่ จึงทำสัญญาแบ่งเช่าบ้านหลังดังกล่าว ถือเป็นการใช้สิทธิที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมตามมติคณะรัฐมนตรีโดยมีการหารือไปยังกรมบัญชีกลางซึ่งมีความเห็นว่า หากฟังได้ว่าการเช่าพักอาศัยของข้าราชการดังกล่าวในบ้านหรือห้องแบ่งเช่าของบิดามารดาของตนเอง มิใช่เป็นการเช่าอยู่อาศัยในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า แต่เช่าพักอยู่ในฐานะบุตรของบิดามารดาโดยมิได้มีการจ่ายค่าเช่ากันจริง ก็ย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในบ้านหลังที่เช่าเนื่องมาจากความยินยอมฉันทน์บิดามารดากับบุตร มิใช่เป็นกรณีผู้ฟ้องคดีได้รับ



/ความเดือนร้อน...

ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากได้รับคำสั่งจากทางราชการให้เดินทางไปประจำในสำนักงานต่างท้องที่ การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านโดยถือตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตรวจสอบการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดทุกรายและดำเนินการกับรายที่ถูกหักทวงจนได้ผลยุติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีเจตนาถ่วงหน่วงหรือเลือกปฏิบัติอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานและน้ำหนักพอที่จะหักล้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

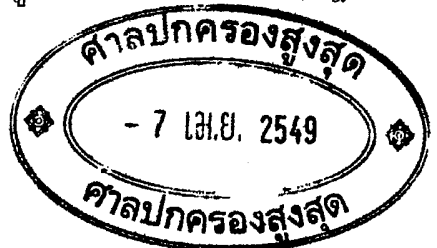
ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๖ ที่สำนักงานสรรพากรอำเภอรัตนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ปัจจุบันคือ สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขารัตนพิบูลย์ โดยพักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ซอยจำปาขอม ถนนศรีธรรมโศก ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของบิดาและมารดาของผู้ฟ้องคดีโดยบิดารับราชการอยู่ที่ตำบลเบตง จังหวัดยะลา และมารดารับราชการอยู่ที่อำเภอนาเดิม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานสรรพากรจังหวัดนครศรีธรรมราช ปัจจุบันคือ สำนักงานสรรพากรพื้นที่นครศรีธรรมราช ผู้ฟ้องคดีได้รายงานตัวเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาแบ่งเช่าบ้านดังกล่าวจากมารดาในอัตราเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท มีกำหนด ๓ ปี โดยเริ่มเช่าตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ ตามสัญญาเช่าลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเบิกค่าเช่าบ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๘ ซึ่งในวันเดียวกันนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายถาวร คงสำราญ) อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการและข้าราชการตรวจสอบสิทธิ



/ของตนเองว่า...

ของตนเองว่า ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ หากไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม
 ให้งดเบิกจ่าย หากตรวจสอบพบว่าข้าราชการรายใดมีเจตนาใช้สิทธิเบิกไม่ถูกต้องขัดกับ
 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ถือว่าเป็นการทุจริต
 มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง กระทรวงการคลังจึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑
 ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ แจ้งแนวทางปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว
 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้ง
 คณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีสำนักงาน
 ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน
 ของข้าราชการในสังกัดของตน และเมื่อดำเนินการตรวจสอบเสร็จแล้วให้ส่งรายงานและ
 ความเห็นไปยังคณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 มีคำสั่งที่ ๕๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ
 ข้อเท็จจริงการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบด้วย
 นิติกร เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี และนักวิชาการคลัง รวม ๓ คน ต่อมา
 นางจันทร์วรรณ เนาวรัตน์พันธ์ เจ้าหน้าที่บริหารงานสรรพากร ๗ ได้มีบันทึกลงวันที่
 ๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า คณะกรรมการดังกล่าวได้ตรวจสอบ
 การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว มีข้าราชการ
 จำนวน ๖ ราย ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่เหมาะสม เนื่องจาก
 เช่าบ้านบิดามารดาหรือญาติพี่น้อง โดยอยู่ร่วมอาศัยกับบุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นผู้ให้เช่า
 จึงให้ชะลอการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการทั้ง ๖ ราย ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๑
 เป็นต้นไป ข้าราชการจำนวน ๕ ราย ยินยอมทบทวนการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน
 คงมีเพียงผู้ฟ้องคดีที่โต้แย้งการตรวจสอบต่อคณะกรรมการฯ และต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รายงานผลการตรวจสอบไปให้คณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง
 และอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีไปพลางก่อน
 จนกว่าจะได้รับคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการดังกล่าว คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้ว
 มีมติให้หารือกรมบัญชีกลาง ซึ่งกรมบัญชีกลางมีหนังสือ ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๘๗๗
 ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ ตอบข้อหารือโดยให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ
 คณะกรรมการฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้ง จึงได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๘๑๙(บข.)/บข.๔๓/๒๕๔๒
 ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ แจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลาง และแจ้งว่าผู้ฟ้องคดี
 ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านถูกต้องตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗



/และที่แก้ไข...

และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ไม่เหมาะสมและมีผลวินิจฉัยให้งดเบิก ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการต่อไป ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว จึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเรื่องการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของตน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ว่า ไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามนัยหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๘๗๗ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไประหว่างเดือนเมษายน ๒๕๔๑ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๒ จำนวน ๓๐,๒๐๐ บาท และมีหนังสือแจ้งเดือนให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านอีกหลายครั้ง โดยแจ้งว่าหากยังฝ่าฝืนจะพิจารณาดำเนินการตามระเบียบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำเงินจำนวน ๓๐,๒๐๐ บาท ส่งคืนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ และยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ อุตธรณ์คำสั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้านดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช มีคำสั่งเห็นชอบตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามบันทึกข้อความสำนักงานสรรพากรจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ นศ ๐๐๐๗/ปร ๑๔๐๔๕ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๔

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า โดยที่ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต่อจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำยพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว (๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ (๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง (๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ และมาตรา ๑๓ บัญญัติว่า ให้ข้าราชการมีสิทธิ



/ได้รับเงิน...

ได้รับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าอยู่จริง แต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ และให้สิ้นสุดลงในวันที่ขาดจากอัตราเงินเดือนหรือวันที่อยู่ในข่ายหมดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ประกอบกับหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาซึ่งระบุเหตุผลการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานี้ไว้ว่า เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และโดยที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ เป็นต้นไป มีบทบัญญัติบางประการยังไม่เหมาะสม เนื่องจากกำหนดให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะเหมาจ่ายตามสิทธิของข้าราชการแต่ละคน จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของทางราชการ ซึ่งประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ เพราะข้าราชการที่ไม่เดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุก็มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ด้วย ทำให้ทางราชการต้องรับภาระหนักเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนั้นพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานใหม่ต่างท้องที่เกินห้าปี แม้ผู้นั้นจะกลับมาประจำสำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกแล้วก็มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ จึงไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่ที่เริ่มเข้ารับราชการ โดยได้เช่าบ้านอยู่จริง แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน สมควรปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการเสียใหม่ เพื่อให้มีความเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของทางราชการ และให้มีความเป็นธรรมในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ จากบทบัญญัติและเหตุผลการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุที่มีคำสั่งให้ข้าราชการไปรับราชการประจำสำนักงานต่างท้องที่ จึงกำหนดหลักการเบื้องต้นไว้ โดยให้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแก่ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเนื่องมาจากทางราชการสั่งให้ไปรับราชการประจำสำนักงานในท้องที่อื่นต่างจากท้องที่ที่ข้าราชการผู้นั้นเริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ ซึ่งทางราชการไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้และข้าราชการผู้นั้นไม่มีเคหสถานเป็นของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่แห่งใหม่ โดยให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับ



/ค่าเช่าบ้าน...

ค่าเช่าบ้านได้เท่าที่จ่ายจริงตามราคาที่เหมาะสมกับสภาพของบ้านที่เช่าแต่ไม่เกินอัตราสูงสุดตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ และจะมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าอยู่จริง แต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งคำว่า "ได้เช่าอยู่จริง" ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อพิเคราะห์ประกอบกับมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง และเหตุผลในหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้แล้ว มีความหมายว่า ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าบ้านจริง และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านที่เช่า ในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงตามสำเนาทะเบียนบ้านเลขที่ ๖๕/๓๘ หมู่ที่ ๒ ตำบลบางเขน อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และสำเนาทะเบียนบ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ผู้ฟ้องคดีส่งต่อศาลปกครองชั้นต้น และพยานหลักฐานอื่นในสำนวนคดีว่า เดิมผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของบิดาและมารดาของผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๓๒ ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๖๕/๓๘ หมู่ที่ ๒ ตำบลบางเขน อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ซึ่งขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีมีอายุประมาณยี่สิบปี และต่อมาเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีได้รับบรรจุเป็นข้าราชการครั้งแรกโดยได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในสังกัดสรรพากรอำเภออ่อนพิบูลย์ อำเภออ่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นที่รู้กันทั่วไปว่าอำเภออ่อนพิบูลย์เป็นท้องที่การปกครองที่มีเขตติดต่อกับอำเภอเมืองนครศรีธรรมราช ผู้ฟ้องคดีได้กลับมาพักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ของบิดามารดาอีก โดยยังมีได้ย้ายชื่อตามหลักฐานทะเบียนบ้านกลับมาที่บ้านเลขที่ดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีได้พักอาศัยอยู่ในบ้านเลขที่นั้นตลอดมาโดยมิได้เช่าหรือแบ่งเช่าบ้านจากบิดาหรือมารดา จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๘ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งนิติกรประจำสำนักงานสรรพากรจังหวัดนครศรีธรรมราช ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในสังกัดสรรพากรอำเภออ่อนพิบูลย์ ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ในฐานะบุตรอาศัยอยู่กับบิดามารดา ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีรายงานตัวเข้าปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานสรรพากรจังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดียังคงอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ ของบิดามารดาเช่นเดิม จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาแบ่งเช่าบ้านเลขที่ดังกล่าวจากมารดาในอัตราเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท และได้ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียน



/บ้านเลขที่...

บ้านเลขที่ ๖๕/๓๘ หมู่ที่ ๒ ตำบลบางเขน อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี มาเข้าทะเบียน บ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๓๘ จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดี ได้เปลี่ยนสภาพการอยู่อาศัยในบ้านเลขที่ดังกล่าวจากบุตรที่อาศัยอยู่กับบิดามารดา ในฐานะผู้อาศัย มาเป็นผู้เช่าบ้านของบิดามารดาในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่าแล้วหรือไม่ ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าบ้านจากมารดาเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๘ เป็นผลสืบเนื่องมาจาก ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะแยกครอบครัวจากบิดามารดาและต้องการมีบ้านหรือที่พักอาศัย เป็นของตนเอง อันจะแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนสภาพการอาศัยอยู่ในบ้านเลขที่ดังกล่าว จากบุตรที่อาศัยอยู่กับบิดามารดาในฐานะผู้อาศัย มาเป็นผู้เช่าบ้านบิดามารดาในฐานะผู้เช่า กับผู้ให้เช่า อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งตามคำสั่งที่ ๕๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ เพื่อตรวจสอบการใช้สิทธิเบิก ค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่เหมาะสม ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงคณะกรรมการดังกล่าวขอทราบผล การตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการฯ จึงมีหนังสือแจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีส่งหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ได้แก่ ภาพถ่ายบ้านที่เช่า สำเนาหลักฐานการเสียภาษีเงินได้และภาษีโรงเรือนและที่ดินของบ้านที่เช่า และคำรับรองว่า ผู้ฟ้องคดีได้เริ่มเช่าบ้านตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ และมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐาน ที่ตนทราบแก่คณะกรรมการฯ ในการพิจารณาทางปกครองนั้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือและโต้แย้งคัดค้านว่า การให้ผู้ฟ้องคดีส่งหลักฐานเพิ่มเติมนั้นไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ในสำนวนคดีของศาลปกครองชั้นต้นก็ไม่ปรากฏพยานหลักฐานหรือเอกสารที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนสภาพการอาศัยอยู่ในบ้านเลขที่ดังกล่าวจากผู้อาศัยมาเป็นผู้เช่า แต่อย่างไรก็ดี จึงรับฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าบ้านเลขที่ ๖๔๘/๑๑ กับมารดา เนื่องจากได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/มีคำสั่ง...

มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปรับราชการประจำที่สำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรับฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนสภาพการอาศัยอยู่ในบ้านเลขที่ดังกล่าวจากผู้อาศัยมาเป็นผู้เช่า การทำสัญญาเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงถือไม่ได้ว่าได้มีการเช่าจริงและอาศัยอยู่จริงในฐานะผู้เช่า กับผู้ให้เช่า การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในมาตรา ๗ ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ไม่นอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดี เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

พิพากษายืน

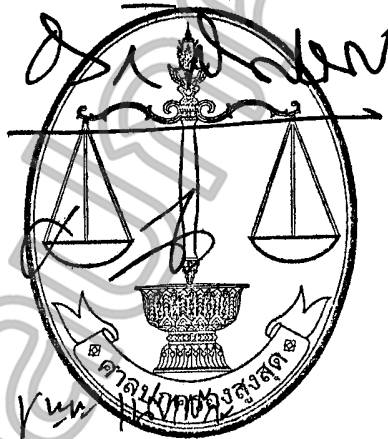
นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายธงชัย ลำดับวงศ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายเกษม คมสัตย์ธรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสงศักดิ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา ชาวลิตธำรง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายอดุล จันทศักดิ์

