

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๐๙๓/๒๕๕๙
คดีหมายเลขแดงที่ ค. ๒๔/๒๕๖๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๐ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง	{	นางนันทกา สุขโรจน์	ผู้ฟ้องคดี
		นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๑๓/๒๕๕๖
หมายเลขแดงที่ ๑๓๑๓/๒๕๕๙

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ณ โรงพยาบาลศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และได้ย้ายไปปฏิบัติราชการยังสำนักโรคติดต่อหน้าโดยแมลง กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานสุขาภิบาล ระดับ ๖ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอนองแคะ จังหวัดสระบุรี โดยองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้มิได้จัดสรรที่พักอาศัยให้ เนื่องจากที่พักอาศัยของทางราชการไม่ว่าง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ (๑) และ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ หลังจากนั้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม นักบริหารงานสาธารณสุข ๗ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอนองแคะ จังหวัดสระบุรี ผู้ฟ้องคดีได้ขออนุมัติเบิกค่าเช่าซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง บ้านเลขที่ ๖๔/๑๙๒-๑๙๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลโคกแย้ อำเภอนองแคะ จังหวัดสระบุรี เพื่ออยู่อาศัย ในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท



/ตั้งแต่วันที่...

ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อมาสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ได้มีหนังสือที่ สป ๗๑๒๐๑/๑๔๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เสนอผู้ถูกฟ้องคดี ให้แจ้งข้าราชการในสังกัดที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป จำนวน ๔ คน รวมผู้ฟ้องคดี เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๑ (๑) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีตั้งใช้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน (ค่าเช่าซื้อ) ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ สป ๗๑๒๐๔/๒๖๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอคืนสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน แต่ยังไม่ได้รับสิทธิคืน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าเช่าซื้อบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ไม่ได้จัดสรรที่พักรักษาตัวให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ผู้ฟ้องคดีย้ายมาปฏิบัติราชการเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ จึงไม่เข้าเหตุยกเว้น กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่อาจมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรที่พักรักษาตัวให้อยู่แล้ว ตามข้อ ๖ (๑) ของระเบียบดังกล่าว และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านมาใช้เป็นสิทธิการเช่าซื้อบ้านพักรักษาตัว ซึ่งได้อาศัยอยู่จริง และเป็นบ้านที่อยู่ในท้องที่ที่ทำงาน จึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านที่มีอยู่ก่อน จะได้รับแจ้งการจัดสรรที่พักรักษาตัว แม้ต่อมาภายหลังองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้จะดำเนินการแจ้งการจัดสรรที่พักรักษาตัวให้ผู้ฟ้องคดี ก็ไม่ควรนำมาเป็นเหตุระงับสิทธิการนำหลักฐานชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน ตามข้อ ๑๔ ของระเบียบเดียวกัน เพราะการจัดที่พักรักษาตัวให้กับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ข้อ ๑ (๑) ได้กำหนดแนวทางการจัดที่พักรักษาตัว โดยพิจารณาจัดสรรให้พักรักษาตัวตามลำดับของผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไปก่อน และระบุเพียงว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นจะต้องเข้าพักรักษาตัวไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่เท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไปหรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งมีสิทธิเช่าบ้านและได้ใช้สิทธินำหลักฐานชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาก่อนที่จะจัดสรรที่พักรักษาตัวต้องห้ามใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านด้วย และหนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งถึงวิธีและหลักเกณฑ์ในการจัดข้าราชการเข้าพักรักษาตัวในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การจัดสรรข้าราชการให้เข้าพักรักษาตัวในที่พักของทางราชการ จึงควรนำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มาประกอบการพิจารณา



/เป็นหลัก...

เป็นหลัก ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าสาระสำคัญของการเช่าทรัพย์สินกับการเช่าซื้อตามกฎหมายแพ่งมีสาระที่แตกต่างกัน โดยผู้เช่าซื้อมีความมุ่งประสงค์เพื่อให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของตนต่อไป

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ขอให้คืนสิทธิเบิกค่าเช่าซื้อให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๒. ขอให้เพิกถอนคำสั่งตัดสิทธิเบิกค่าเช่าซื้อของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยอ้างถึงหนังสือจังหวัดสระบุรี ที่ สป ๐๐๓๗.๔/๖๒๙๖ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕

ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้งขอใช้สิทธิเข้าพักอาศัยภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งให้ใช้สิทธิ โดยหากไม่แจ้งขอใช้สิทธิตามกำหนด ให้ถือว่าสละสิทธิการเข้าพักอาศัย และไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามข้อ ๖ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ โดยการแจ้งเวียนหนังสือสำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ที่ สป ๗๑๒๐๑/๑๔๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ให้ส่วนสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมทราบ ซึ่งนางสุมีนา อรรถชัยพานิช ตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ส่วนสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ได้ลงลายมือชื่อรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ สป ๗๑๒๐๔/๓๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ชี้แจงกรณีไม่เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากได้ทำการใช้สิทธิในการขอเบิกค่าเช่าซื้อที่พักอาศัยก่อนการจัดสรรที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้มีหนังสือ ที่ สป ๗๑๒๐๑/๕๑๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ทาหรือการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อกรณีของผู้ฟ้องคดีไปยังอำเภอหนองแค และอำเภอหนองแคได้มีหนังสือ ที่ สป ๐๐๑๗.๑๖/๑๘๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ รายงานเรื่องดังกล่าวไปยังจังหวัดสระบุรี ซึ่งจังหวัดสระบุรีได้มีหนังสือ ที่ สป ๐๐๓๗.๔/๑๒๓๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ทาหรือเรื่องดังกล่าวไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปรากฏว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๓๑๙๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี แจ้งว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว เห็นว่า (๑) ผู้ฟ้องคดีโอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ไม่จัดที่พักอาศัยให้ และผู้ฟ้องคดีไม่มีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสอยู่ในอำเภอหนองแค ก็เป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน



/ตามระเบียบ...

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๖ และ (๒) เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามระเบียบ และได้เช่าซื้อบ้านในอำเภอหนองแคเพื่ออยู่อาศัยก็สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๔ แต่เนื่องจากหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ข้อ ๑ (๑) กำหนดว่า เมื่อผู้มีอำนาจจัดที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไปหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นจะต้องเข้าพักอาศัยไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ และข้อ ๑ (๓) กำหนดว่า ข้าราชการระดับ ๖ ลงมา หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ซึ่งได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าง่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่ปฏิบัติราชการอยู่ก่อนแล้ว ผู้มีอำนาจจัดที่พักในท้องที่นั้นไม่ต้องจัดข้าราชการผู้นั้นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อผู้มีอำนาจจัดที่พักได้พิจารณาจัดให้ผู้ฟ้องคดี ตำแหน่งนักบริหารงานสาธารณสุข ระดับ ๗ เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ได้รับประโยชน์ตามข้อ ๑ (๓) ของหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้มีอำนาจจัดที่พักจึงสามารถพิจารณาจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้อยู่ก่อนหรือไม่ ตามข้อ ๑ (๑) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ความเห็นของจังหวัดสระบุรีถูกต้องแล้ว และจังหวัดสระบุรีได้มีหนังสือ ที่ สป ๐๐๓๗.๔/๖๒๙๖ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวให้นายอำเภอหนองแคทราบ และให้แจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป ซึ่งนายอำเภอหนองแคได้มีหนังสือ ที่ สป ๐๐๓๗.๑๖/๑๘๔๑ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งหนังสือดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบและถือปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้สำเนาหนังสืออำเภอหนองแคดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้รับโอน (ย้าย) ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งเจ้าพนักงานสุขาภิบาล ระดับ ๖ ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งขณะนั้นยังไม่ได้จัดที่พักของทางราชการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยตั้งแต่วันที่ย้ายมาปฏิบัติราชการ เนื่องจากที่พักอาศัยไม่ว่างต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัย ตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน



/เพื่อจ่ายเป็น...

เพื่อจ่ายเป็นค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ โดยนำสิทธิค่าเช่าบ้านไปใช้เป็นค่าเช่าซื้อบ้านเลขที่ ๖๔/๑๙๒-๑๙๓ หมู่ที่ ๓ ถนนสุวรรณศร ตำบลโคกแย้ อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้ดำเนินการจัดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ และแจ้งให้ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยทราบ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป จำนวน ๔ ราย (รวมผู้ฟ้องคดี) รวมถึงข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๖ ลงมา และเป็นผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการจัดที่พักดังกล่าวแล้ว แต่ได้มีหนังสือชี้แจงขอไม่เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ พร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่ปฏิบัติตาม องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้จึงมีหนังสือหารือเรื่องดังกล่าวไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผ่านอำเภอหนองแคและจังหวัดสระบุรีตามลำดับ และได้รับแจ้งผลการหารือตามที่ได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลตั้งที่ได้กล่าวตอนต้น ซึ่งสรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไปซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบแล้ว โดยในระหว่างดำเนินการหารือ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ยังคงให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านเรื่อยมา

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการจัดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ในฐานะหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด ได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์การจัดที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งให้พิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมทั้งความประหยัดและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ รวมทั้งได้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ดังนี้ ข้อ ๑. กำหนดว่า ที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้เป็นที่พักสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับใด ให้พิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมทั้งความประหยัดและประโยชน์ของทางราชการเป็นสิ่งสำคัญและสามารถปรับเปลี่ยนได้ ส่วนการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจจัดที่พัก และสามารถกำหนดวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (๑) เมื่อผู้มีอำนาจจัดที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครอง



/ส่วนท้องถิ่น...

ส่วนท้องถิ่นแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นจะต้องเข้าพักอาศัยไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ (๒) ที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากที่พักตาม (๑) ให้จัดให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับ ๖ ลงมา หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า และเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยไม่ว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นกำลังใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่หรือไม่ก็ตาม และ (๓) ในการจัดที่พักตาม (๒) หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่ปฏิบัติราชการอยู่ก่อนแล้ว ตามข้อ ๑๔ หรือ ๑๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้มีอำนาจจัดที่พักไม่ต้องจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากผู้มีอำนาจจัดที่พักจัดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตาม (๑) และ (๒) เข้าอาศัยแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นไม่เข้าพัก ให้ถือว่าสละสิทธิการเข้าพักอาศัย ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามข้อ ๖ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยปลัดกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยในวรรคแรกกำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ และวรรคสอง ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนดตามวรรคแรก ให้ขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติ ดังนั้นหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงมิใช่เป็นเพียงหนังสือแจ้งถึงวิธีและหลักเกณฑ์ในการจัดข้าราชการเข้าพักในที่พักอาศัยของทางราชการเท่านั้น ส่วนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๘๖/๒๕๔๘ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึง นั้น ข้อเท็จจริงแห่งคดีดังกล่าวเป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ๑ สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการเพื่อนำมาเป็นค่าผ่อนชำระเงินกู้เช่าซื้อบ้าน ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๖ ต่างจากกรณีของผู้ฟ้องคดี ที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้พิจารณาจัดที่พักให้โดยในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานสาธารณสุขระดับ ๗ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ จึงเข้าหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ (๑) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ และไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับไม่เข้าหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ (๓) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า หลักเกณฑ์ตามข้อ ๑ (๑) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดว่า เมื่อผู้มีอำนาจจัดที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นจะต้องเข้าพักอาศัยไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ขัดแย้งกับข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำระเบียบนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว (๒) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน และขัดแย้งกับข้อ ๑๐ ของสรุประเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดว่า แต่ถ้าใช้สิทธิโดยการนำค่าผ่อนชำระ (ค่าเช่าซื้อ) มาเบิกค่าเช่าบ้าน หากมีบ้านพักว่างไม่ต้องจัดให้อยู่ หากจัดให้อยู่ ปฏิเสธได้ และมีสิทธินำค่าเช่าซื้อมาเบิกจ่ายได้ แต่โดยที่หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เป็นเพียงกฎหมายลูก ซึ่งมีลำดับศักดิ์กฎหมายต่ำกว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับระเบียบดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ก่อภาระหนี้สินผูกพันกับสถาบันการเงิน และได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการเพื่อนำมาเป็นค่าผ่อนชำระเงินกู้เช่าซื้อบ้านโดยสุจริต การกระทำความผิดกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ขาดความยืดหยุ่น ไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของข้าราชการ และส่งเสริมให้ข้าราชการมีบ้านเป็นของตนเอง

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมในทำนองเดียวกันกับคำให้การและให้การเพิ่มเติมว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดจะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ กล่าวคือ ต้องเป็นข้าราชการ



/ส่วนท้องถิ่น...

ส่วนท้องถิ่น ระดับ ๖ ลงมา หรือเทียบเท่า ตามข้อ ๑ (๓) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว
 ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักบริหารงานสาธารณสุข ระดับ ๗ กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ข้างต้น
 ส่วนสรุปเปรียบเทียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘
 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างถึงนั้น เป็นเพียง
 สรุปเนื้อความตามความเห็นของผู้รวบรวมเรียบเรียง ไม่ใช่ระเบียบหรือหนังสือสั่งการให้ดำเนินการ
 หรือถือปฏิบัติแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ
 พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งนักบริหารงานสาธารณสุข
 ระดับ ๗ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ จึงเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๔ ของระเบียบ
 กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แต่ตามเจตนารมณ์
 ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่ได้มีการกล่าวถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบกับตามพระราชกฤษฎีกา
 ข้างต้น รวมทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘
 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัด
 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐
 ก็ไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการมีบ้านเป็นของตนเองตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี
 ตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระ
 ราคาบ้าน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรก
 โรงพยาบาลศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และได้ย้ายไปปฏิบัติ
 ราชการยังสำนักโรคติดต่อฯ โดยแมลง กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑
 ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงาน
 สุขาภิบาล ระดับ ๖ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี
 โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ
 ตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น
 พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้เลื่อนระดับและ
 แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนสาธารณสุข นักบริหารงานสาธารณสุข ๗ สังกัดองค์การ
 บริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ผู้ฟ้องคดีจึงขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน
 เพื่อชำระราคาบ้านเพื่ออยู่อาศัยเป็นของตนเองและนำหลักฐานการชำระเงินกู้เพื่อเบิกค่าเช่าบ้าน
 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติเงินกู้จากธนาคารกรุงไทย เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ และได้รับอนุมัติจาก
 ผู้ถูกฟ้องคดีให้นำหลักฐานการชำระเงินกู้ดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านได้ จึงเป็นการใช้สิทธิตามข้อ ๑๔
 ของระเบียบฉบับดังกล่าว ต่อมา ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท
 ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัด



/ข้าราชการ...

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ สบ ๗๑๒๐๑/๑๔๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้จัดไว้ให้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าพักอาศัยในที่พักที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้จัดไว้ให้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีงดใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว นั้น เห็นว่า เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว เห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเหตุ และการสนับสนุนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีบ้านที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จึงยอมผ่อนผันให้มีการใช้หลักฐานที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกเป็นค่าเช่าบ้านแล้ว แสดงให้เห็นว่าสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจะต้องถือปฏิบัติตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้เป็นสำคัญ และเมื่อพิจารณาถึงการจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้อันแล้ว เห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ กำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดที่พักรักษาใจให้กับข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ตามหนังสือดังกล่าวทั้งฉบับแล้ว เห็นได้ว่าได้แบ่งข้าราชการออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไปหรือเทียบเท่า ตามข้อ ๑ (๑) และกลุ่มที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๖ ลงมา หรือเทียบเท่า ตามข้อ ๑ (๒) โดยได้กำหนดให้สิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านระหว่างข้าราชการทั้ง ๒ กลุ่มแตกต่างกัน คือยอมให้ข้าราชการตามข้อ ๑ (๒) ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่ก่อน ให้ผู้มีอำนาจจัดที่พักรไม่ต้องจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างกับกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในลักษณะเดียวกันเอาไว้ ทั้ง ๆ ที่ก่อนที่จะมีการจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ ข้าราชการตามข้อ ๑ (๑) และข้อ ๑ (๒) ของหนังสือดังกล่าวต่างเป็นผู้มีสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเช่นเดียวกัน ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ แต่เมื่อมีการจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักรตามแนวหนังสือดังกล่าว ทำให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้าราชการระดับ ๖ ลงมา หรือตำแหน่งที่เทียบเท่าเท่านั้น ที่ยังคงสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพราะหากข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นเช่าซื้อบ้านหรืออาศัยอยู่ในบ้านที่ซื้อโดยผ่อนชำระเงินกู้ก็ไม่ต้องเข้าอยู่ในที่พักรที่จัดให้ และ



/ยังคง...

ยังคงเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ได้ต่อไป แต่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้าราชการระดับ ๗ ขึ้นไป หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า กลับบังคับให้เข้าพักในที่พักของทางราชการไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ และไม่คำนึงถึงว่ากำลังเช่าซื้อหรือผ่อนชำระราคาบ้านที่อยู่อาศัยหรือไม่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามหนังสือดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านอยู่เดิมเหมือนกันด้วยวิธีการที่แตกต่างกันอันถือได้ว่ามีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ และเมื่อทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาชำระเป็นค่าเช่าบ้านพร้อมที่ดินซึ่งมีสิทธิเบิกอยู่เดิม จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในการพิจารณาจัดที่พักอาศัยให้ผู้ฟ้องคดีตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพราะนอกจากมิได้ช่วยเหลือข้าราชการเพื่อมิให้เดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัยแล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระหนี้สินให้กับข้าราชการผู้นั้น หลักเกณฑ์ในข้อ ๑ (๑) จึงน่าจะหมายถึงเฉพาะกรณีที่ทางราชการมีที่พักสามารถจัดให้ข้าราชการที่เริ่มรับราชการหรือเพิ่งย้ายมารับราชการในท้องที่นั้นพักอาศัยได้ แต่มิได้หมายถึงกรณีที่ขณะย้ายมาทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีที่พัก แต่มีที่พักว่างในภายหลัง อันจะต้องบังคับให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้เช่าซื้อบ้านหรือกู้เงินซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัยโดยได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านแล้ว ต้องย้ายออกจากบ้านที่เช่าซื้อเพื่อเข้าไปอยู่ในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ต่อไป แต่ควรตีความว่าในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับ ๗ ขึ้นไป หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า เช่าซื้อบ้านหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้าน ไม่ต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าพักอาศัยในที่พักของทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับ ๖ ลงมา หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า การตีความเช่นนี้จึงจะสอดคล้องกันและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมดังกรณีของผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงการวางแนวทางปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิใช่ระเบียบหรือกฎหมายที่กำหนดสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับค่าเช่าบ้านของข้าราชการแต่อย่างใด ข้อกำหนดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงไม่มีผลเป็นการตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนั้น การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่ได้หารือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑ (๑) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้มีอำนาจจัดที่พักได้จัดที่พักให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว



/และผู้ฟ้องคดี...

และผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์ตามข้อ ๑ (๓) เนื่องจากไม่ใช่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๖ ลงมา หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า จึงไม่อาจรับฟังได้ และไม่อาจนำมาเป็นเหตุเพื่อตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงยังเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และสามารถใช้หลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามข้อ ๑๔ ของระเบียบเดียวกัน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า ในการจัดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ในฐานะหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ความจำเป็นและความเหมาะสม ความประหยัด และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เห็นว่า ในเมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมระหว่างข้าราชการระดับ ๖ และระดับ ๗ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นอื่นๆ อีก เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดีเปลี่ยนแปลงไป และพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่ง

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการอ้างสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น จากการตรวจพบเอกสารประกอบฎีกาการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและค่าเช่าซื้อย้อนหลังโดยผู้ฟ้องคดีอ้างสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะมีผลให้การเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและค่าเช่าซื้อของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขออนุมัติใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านครั้งแรกกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้คนก่อน คือ นายวีรพล ถนอมพิชัย ซึ่งดำรงตำแหน่งนายก



/องค์การ...

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ก่อนหน้านายพิชัย บุญบรรดาลชัย นายองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้คนปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ทราบมาก่อนว่าการขออนุมัติใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เรียกดูเอกสารประกอบฎีกาเบิกจ่ายครั้งแรกของรายการเบิกค่าใช้จ่ายย้อนหลัง เพราะยังไม่มีประเด็นให้ต้องเรียกดู ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเข้าใจมาโดยตลอดว่าก่อนหน้านั้นผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านและค่าเช่าซื้อโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงมิได้โต้แย้งในประเด็นดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น จนกระทั่งเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่ออุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด จึงได้พบข้อเท็จจริงว่าแท้จริงแล้วผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและค่าเช่าซื้อโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายมาปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานสุขาภิบาล ระดับ ๖ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดสรรที่พักอาศัยให้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบเอกสารครุภัณฑ์บ้านพักข้าราชการมีทั้งหมด ๑๐ ห้อง พบว่าบ้านพักดังกล่าวก่อสร้างตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๔ และพ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้มีบ้านพักสำหรับจัดให้ข้าราชการเข้าพักแล้วก็ไม่สามารถเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้กับข้าราชการรายใดได้ เว้นแต่ที่พักดังกล่าวไม่ว่างและไม่ได้จัดสรรให้เข้าพัก ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนั้นมีข้าราชการทั้งหมด ๑๔ คน เป็นบุคคลที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจำนวน ๗ คน โดยเป็นบุคคลที่มีบ้านพักของตนเองในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งไม่ประสงค์จะเข้าพักจำนวน ๒ คน ซึ่งรวมผู้ฟ้องคดีด้วย โดยเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายมาปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ในขณะนั้นมีบ้านพักว่างอยู่แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่เคยยื่นคำขอใช้สิทธิเข้าพักมาก่อนแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัย และไม่ประสงค์ที่จะพักอาศัยในที่พักที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ และเป็นการแสดงพฤติกรรมการละสิทธิการเข้าพัก กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้าพักในบ้านพักและมีบ้านพักว่างอยู่ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่เคยแสดงเจตนาขอใช้สิทธิเข้าพักมาตั้งแต่ต้น ถือว่าละสิทธิการเข้าพักในบ้านพักที่จัดเตรียมไว้ให้ จึงเป็นบุคคลที่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตาม ข้อ ๖ (๑) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ หากใช้กรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้จัดสรรที่พักให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานสุขาภิบาล ๖ ปรากฏว่ายังมีบ้านพักของทางราชการว่างอยู่แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังมีได้ยื่นคำขอใช้สิทธิการเข้าพักแต่กลับยื่นคำขอรับค่าเช่าบ้าน โดยไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี



/ที่จะเป็น...

ที่จะเป็นการหักล้างการขาดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในข้อ ๖ (๑) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยขอใช้ สิทธิเช่าพักอาศัยในที่พักที่ทางราชการจัดไว้ให้ แสดงให้เห็นว่าไม่ประสงค์ที่จะพักอาศัยในที่พัก ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ และเป็นการแสดงพฤติกรรมการละสิทธิการเช่าพักนั้น มาตลอดตั้งแต่ต้นในภายหลังกลับมายื่นคำขอรับค่าเช่าบ้าน และรับรองสิทธิของตนโดยมิชอบ และนายสุรชัย ไยบัณฑิตชู ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ขณะนั้นได้ยืนยันสิทธิ และ นายวีรพล ถนอมพิชัย นายกององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ขณะนั้น ได้อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน โดยมิชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ (๑) แม้การอนุมัติดังกล่าวจะกระทำโดยนายกององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ซึ่งมีอำนาจ ในการอนุมัติก็ตาม แต่ก็ไม่อาจอนุมัติโดยมิชอบต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุมัติเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ที่ สบ ๗๑๒๐๔/๑๕๓ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งนายอัศววัฒน์ ศิริธัญญ์ธนากร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้มีความเห็นว่าให้แจ้งนิติกร ตามระเบียบ และนายวีรพล ถนอมพิชัย นายกององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ขณะนั้น มีความเห็นให้ดำเนินการ แสดงให้เห็นว่าในการขออนุมัติเบิกค่าเช่าซื้อของผู้ฟ้องคดียังดำเนินการ ไม่ครบถ้วนเนื่องจากนิติกรยังมิได้รายงานผลการตรวจสอบสิทธิตามความเห็นของผู้มีอำนาจที่ได้ สั่งการไป จึงยังไม่มีผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่าเช่าซื้อบ้านโดยชอบด้วยระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ (๑) หรือไม่ ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งข้าราชการในสังกัดที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป จำนวน ๔ คน ซึ่งรวมผู้ฟ้องคดีให้เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดสรรไว้ให้ ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือ ที่ สบ ๗๑๒๐๔/๓๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ปฏิเสธการเช่าพักอาศัยในที่พัก ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้ง จะเห็นได้ว่าไม่เคยมีช่วงเวลาใดเลยที่ผู้ฟ้องคดีแสดง ความประสงค์เช่าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อนตั้งแต่ต้น ตรงกันข้าม กลับแสดงพฤติกรรมการละสิทธิดังกล่าวตลอดระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลโคกแย้ ทั้งที่ทราบอยู่แล้วว่าหน่วยงานมีที่พักที่สามารถจัดสรรให้ได้อันจะส่งผลให้ ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ (๑) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ การใช้สิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและค่าเช่าซื้อของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อย่างไรก็ตาม กรณีที่ ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากเหตุที่กล่าวมามีใช่เป็นการตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านอย่างถาวร แต่อย่างใด เนื่องจากขณะที่ผู้ฟ้องคดียังปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ หากผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเช่าพักอาศัยในที่พักที่จัดไว้ให้ดังกล่าวแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบล



/โคกแย้...

โคกแย้ไม่สามารถจัดสรรให้เข้าพักได้ด้วยเหตุที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีสามารถยกเหตุดังกล่าวเพื่อขออนุมัติใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เนื่องจากเข้าเงื่อนไขตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือหากผู้ฟ้องคดีย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีได้จัดที่พักอาศัยไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีก็จะสามารถใช้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าวได้เช่นเดิม การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านอยู่เดิมเหมือนกันด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน อันถือได้ว่ามีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ นั้น หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นพักอาศัยในที่พักดังกล่าวเป็นการวางแนวทางการจัดลำดับก่อนหลังของผู้ที่หน่วยงานจะจัดให้เข้าพักตามคำขอเพื่อมิให้เกิดข้อพิพาทภายในหน่วยงานและเพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาเห็นว่าเหตุของการจัดแบ่งข้าราชการออกเป็น ๒ กลุ่มโดยให้สิทธิข้าราชการระดับ ๗ ขึ้นไปหรือเทียบเท่าได้รับสิทธิในการจัดสรรก่อนกลุ่มที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๖ ลงมา หรือเทียบเท่า แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้คุ้มครองข้าราชการระดับสูงให้ได้รับสิทธิก่อนเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการ โดยเป็นการวางแนวทางที่เป็นคุณไม่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการแต่อย่างใด โดยแนวทางดังกล่าวมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ กล่าวคือ ให้เกิดความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่ยังคงปฏิบัติราชการอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากผู้มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นหรือส่งเสริมให้ข้าราชการมีบ้านเป็นของตนเองเป็นสำคัญแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนมีสิทธินำใบเสร็จค่าเช่าซื้อมาเบิกแทนค่าเช่าบ้านนั้น เห็นว่าผู้ที่ขอให้คืนสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้นต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อข้อ ๖ (๑) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เท่านั้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาคลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน (ค่าเช่าซื้อ) ทั้งที่ก่อนหน้านี้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาโดยตลอด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ สบ ๗๑๒๐๔/๒๖๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ขออุทธรณ์คำสั่งให้คืนสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอคืนสิทธิการเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน แต่ยังไม่ได้รับสิทธิคืน สำหรับช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายมาปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ นั้น มีนายวีระพล ถนอมพิชัย ดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้อยู่ในขณะนั้น ไม่มีห้องพักขององค์การ



บริหารส่วนตำบลโคกแย้ ในเอกสารครุภัณฑ์บ้านพัก และห้องพักดังกล่าวที่มีอยู่ขณะนั้นก็มีได้วางสำหรับจัดสรรให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักอาศัยแต่อย่างใด เนื่องจากขณะนั้นห้องพักมีผู้อยู่อาศัยทุกห้อง ซึ่งก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ไปขอพักอาศัยกับเพื่อนอยู่ที่บ้านพักอนามัยตำบลโคกแย้เป็นการชั่วคราว จนกระทั่งต่อมาภายหลังจึงได้ทำบันทึกถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ในขณะนั้น เพื่อขออนุมัติการเช่าและเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิของผู้ฟ้องคดี ในช่วงเวลาดังกล่าวมีนายสุรชัย ไยบัณฑิติชูฐ ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ และนายวีระพล ถนอมพิชัย ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกยื่นหลักฐานการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านโดยถูกต้อง และเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผ่านการพิจารณาและกลั่นกรองของนายสุรชัย ไยบัณฑิติชูฐ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ และนายวีระพล ถนอมพิชัย นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ จึงได้อนุมัติโดยชอบแล้ว อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังมีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ จึงมีน่าจะทราบรายละเอียดข้อเท็จจริงของปัญหาผู้ฟ้องคดี กับองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ เกี่ยวกับการใช้สิทธิพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ปรากฏข้อโต้แย้ง ทักท้วงจากกรรมการหรือผู้มีหน้าที่ตรวจสอบการขอใช้สิทธิเช่าบ้านพักของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมิใช่เป็นการไม่ประสงค์จะพักอาศัยในที่พักหรือการสละสิทธิการเข้าพักของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และในการเช่าซื้อและผ่อนชำระเงินกู้โดยขอนำหลักฐานมาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบรายการตรวจสอบการรับค่าเช่าบ้าน ซึ่งได้เช่าซื้อบ้าน คือ บ้านเลขที่ ๖๔/๑๙๒-๑๙๓ หมู่ที่ ๓ ถนนสุวรรณศร ตำบลโคกแย้ อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ตามสัญญา ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ เบิกค่าเช่าบ้าน หรือค่าเช่าซื้อ เดือนละ ๓,๕๐๐ บาท (สามพันห้าร้อยบาทถ้วน) โดยเอกสารดังกล่าว มีการรับรองของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งประกอบด้วย ๑.) นายอัศววัฒน์ ศิริธัญญ์ธนากร กรรมการ ๒.) นางพนารัตน์ คชาพร กรรมการ และ ๓.) นางสาววราภรณ์ ชัยกุล กรรมการ ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วรับรองว่า การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน (เช่าซื้อ) ของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามระเบียบของทางราชการจริง ดังนั้นจึงถือว่าการตรวจสอบสิทธิของการขออนุมัติเบิกค่าเช่าซื้อบ้านรายผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการครบถ้วนตามระเบียบแล้ว ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นที่กำหนด เช่น หน่วยงานราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว หรือมีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน หรือได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการ



/ครั้งแรก...

ครั้งแรก เป็นต้น ผู้ฟ้องคดีย้ายมาปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานสุขาภิบาล ระดับ ๖ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกไ้ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านตามแบบ ๗๓ ก เสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ตามขั้นตอนของระเบียบการบริหารราชการภายในของหน่วยราชการผ่านความเห็นตามคำรับรองของนายสุรัชย์ ไยบัณฑิติชู ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกไ้ และคำอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิของนายวีระพล ฅนอมพิชัย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโคกไ้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลโคกไ้ มีคำสั่งที่ ๙/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นขอรับค่าเช่าบ้าน ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับเงินค่าเช่าบ้านถูกต้องตามบันทึกข้อความ เรื่อง การตรวจสอบข้อเท็จจริงการขอรับเงินค่าเช่าบ้าน ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และไม่ปรากฏว่ามีข้อทักท้วงแต่ประการใด โดยรายงานผ่านความเห็นนายสุรัชย์ ไยบัณฑิติชู ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกไ้และการรับทราบของนายวีระพล ฅนอมพิชัย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโคกไ้สำหรับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น เป็นหนังสือที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าพักในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดแนวทางและขั้นตอนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่จะมีสิทธิได้เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดสรรสิทธิการเข้าพักอาศัยเป็นไปตามลำดับของผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าก่อนแล้วจึงจัดสรรที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๖ ลงมา หรือตำแหน่งเทียบเท่า ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือกำลังใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่หรือไม่ หนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวให้หมายความถึงเฉพาะผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือกำลังใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่เท่านั้น มิควรมีความถึงผู้ซึ่งได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบดังกล่าว และได้ใช้สิทธิเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ตามข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบลโคกไ้โดยสุจริตและถูกต้องตามระเบียบมาตั้งแต่ต้น หากผู้ฟ้องคดีจะต้องกลับไปเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกไ้ตามที่ผู้ฟ้องคดีจัดสรรให้เข้าพัก เพราะเหตุว่ามีบ้านพักว่างในปัจจุบันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านพักอาศัยตามสัญญาเช่าซื้อของตนเองอยู่แล้ว แต่กลับต้องไปอาศัยที่พักของทางราชการที่จัดสรรให้ในภายหลังและอยู่ในท้องที่เดียวกันซึ่งจะขัดแย้งกับข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น



/พ.ศ. ๒๕๕๘...

พ.ศ. ๒๕๔๘ และไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี โดยมีฟังต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำขอเข้าพักอาศัยในที่พักที่จัดให้ไว้แล้วต่อองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้หรือไม่ หรือหากผู้ฟ้องคดีย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีได้จัดที่พักอาศัยไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีก็สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้แต่อย่างไร เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและค่าเช่าซื้อถูกต้องตามระเบียบแล้ว จึงมิต้องแสดงความประสงค์การเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

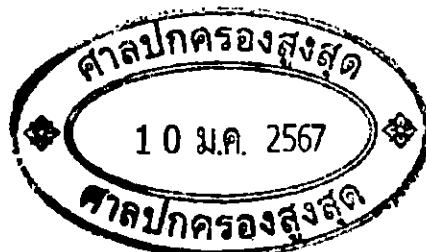
ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ และพยานหลักฐานอื่นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ณ โรงพยาบาลศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และได้ย้ายไปปฏิบัติราชการในสำนักโรคติดต่อฯ โดยแมลง กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานสุขาภิบาล ระดับ ๖ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ที่ ๑๓๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ มิได้จัดที่พักอาศัยของทางราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากที่พักรอจัดกล่าวไม่ว่าง ผู้ฟ้องคดีจึงขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๘ จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ ในระหว่างนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนสาธารณสุข นักบริหารงานสาธารณสุข ๗ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ที่ ๔๕๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงขออนุมัติเบิกค่าเช่าซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง บ้านเลขที่ ๖๔/๑๙๒-๑๙๓ หมู่ที่ ๓ ตำบลโคกแย้ อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี เพื่ออยู่อาศัย ในอัตราเดือนละ ๓,๕๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ได้มีหนังสือ ที่ สป ๗๑๒๐๑/๑๔๖ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เสนอผู้ถูกฟ้องคดี ให้แจ้งข้าราชการในสังกัดที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป จำนวน ๔ คน รวมผู้ฟ้องคดี เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๑ (๑) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัด



/ข้าราชการ...

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติและแจ้งให้ข้าราชการในสังกัดที่ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป รวมถึงผู้ฟ้องคดี แสดงความประสงค์ที่จะเข้าพักอาศัยในที่พักที่จัดสรรไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ที่ สบ ๗๑๒๐๔/๓๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งแจ้งกรณีไม่เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่สะดวกที่จะเข้าพักอาศัย ประกอบกับได้ใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าซื้อที่พักอาศัยก่อนการ จัดสรรที่พักดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้จึงมีหนังสือ ที่ สบ ๗๑๒๐๑/๕๑๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ หรือการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อกรณีของผู้ฟ้องคดีไปยังอำเภอ หนองแค โดยอำเภอหนองแคได้มีหนังสือ ที่ สบ ๐๐๑๗.๑๖/๑๘๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ รายงานเรื่องดังกล่าวไปยังจังหวัดสระบุรี และจังหวัดสระบุรีได้มีหนังสือ ที่ สบ ๐๐๓๗.๔/๑๒๓๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ หรือเรื่องดังกล่าวไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต่อมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๓๑๙๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ตอบข้อหารือแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดสระบุรี สรุปความได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิ ได้รับค่าเช่าบ้าน ตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้เช่าซื้อบ้าน ในอำเภอหนองแคเพื่ออยู่อาศัย จึงสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ ตามข้อ ๑๔ ของระเบียบเดียวกัน แต่เมื่อผู้มีอำนาจจัดที่พักได้พิจารณาจัดให้ผู้ฟ้องคดี ตำแหน่ง นักบริหารงานสาธารณสุข ระดับ ๗ เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่ได้รับประโยชน์ตามข้อ ๑ (๓) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้มีอำนาจจัดที่พักจึงสามารถจัดให้ผู้ฟ้องคดี เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดี จะเป็นผู้ได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากองค์การบริหารส่วนตำบล โคกแย้อยู่ก่อนหรือไม่ ตามข้อ ๑ (๑) ของหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จังหวัดสระบุรีจึงมีหนังสือ ที่ สบ ๐๐๓๗.๔/๖๒๙๖ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งความเห็น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวให้นายอำเภอหนองแคทราบ นายอำเภอหนองแค จึงมีหนังสือ ที่ สบ ๐๐๓๗.๑๖/๑๘๔๑ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ และถือปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้จึงสำเนาหนังสืออำเภอหนองแคดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และมีคำสั่งให้ตั้งใช้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน (ค่าเช่าซื้อ) โดยผู้ฟ้องคดี ได้ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ สบ ๗๑๒๐๔/๒๖๓ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอคืนสิทธิ การเบิกค่าเช่าซื้อบ้าน แต่ยังไม่ได้รับสิทธิคืน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยขอให้ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งตัดสิทธิเบิกค่าเช่าซื้อของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิ



/เบิกค่าเช่าซื้อ...

เบิกค่าเช่าซื้อแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์เป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี สั่งการตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อ เพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุให้ ข้าราชการผู้นั้นต้องเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ซึ่งไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเอง และทางราชการไม่สามารถจัดที่พักอาศัยให้ โดยกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไป ประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่ สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ ท้ายระเบียบนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว (๒) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มี หนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน... และข้อ ๑๔ กำหนดว่า ในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิได้รับ ค่าเช่าบ้านตามระเบียบนี้ ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิก ค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายระเบียบนี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้... แล้ว เห็นว่า การใช้สิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการนำหลักฐานการชำระ ค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกต่อทางราชการตามข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน เพื่อนำไปชำระเป็นค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระ ด้วยเหตุดังกล่าว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ที่จะสามารถใช้สิทธิตามข้อ ๑๔ ได้นั้น จึงต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ตามข้อ ๖ เสียก่อน แต่ทั้งนี้ ด้วยสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับหลัง อันเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิหรือเป็นเหตุให้สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านต้องระงับไป กล่าวคือ หากต่อมา



/ภายหลัง...

ภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุเช่นว่านั้น ได้ระงับไปแล้ว
 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้น ย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านต่อไป สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้าน
 จึงไม่ได้มั่นคงถาวรตลอดไปจนถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุราชการแต่อย่างใดไม่ ฉะนั้นแล้ว
 เมื่อสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของ
 ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นฐานในการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือ
 ค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกต่อทางราชการตามข้อ ๑๔ หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นสิ้นสิทธิที่จะได้รับ
 ค่าเช่าบ้านเสียแล้ว สิทธิที่นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน
 ตามข้อ ๑๔ ของระเบียบดังกล่าว ตามแต่กรณี จึงย่อมระงับสิ้นไปด้วยเช่นกัน

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรก ณ โรงพยาบาลศิริราช
 เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และได้ย้ายไปปฏิบัติราชการที่สำนัก
 โรคติดต่อฯ โดยแมลง กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมา เมื่อวันที่
 ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมาปฏิบัติราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานสุขาภิบาล ระดับ ๖
 สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอนองแคว จังหวัดสระบุรี ขณะที่ผู้ฟ้องคดีโอนย้าย
 มาปฏิบัติราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ไม่ได้
 จัดที่พักให้ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากที่พักอาศัยไม่ว่าง ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตลอดมาจนถึง
 เดือนกันยายน ๒๕๕๒ ในระหว่างที่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจนถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดี
 ได้รับการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนสาธารณสุข นักบริหารงานสาธารณสุข ๗
 สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ อำเภอนองแคว จังหวัดสระบุรี ตามคำสั่งองค์การบริหาร
 ส่วนตำบลโคกแย้ ที่ ๔๕๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๒ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุมัติ
 นำหลักฐานการชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติ
 เงินกู้จากธนาคารกรุงไทยตามสัญญากู้ยืมเงิน ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ และได้รับอนุมัติจาก
 ผู้ถูกฟ้องคดีให้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม
 ๒๕๕๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ สป ๗๑๒๐๑/๑๔๗ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้
 ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของข้าราชการตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป ที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้
 จัดไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ สป ๗๑๒๐๔/๓๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ ปฏิเสธเข้าพักอาศัย
 โดยให้เหตุผลว่าได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อก่อนการจัดสรรเข้าพักที่พักขององค์การบริหารส่วน
 ตำบลโคกแย้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีงดใช้สิทธิ
 เบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน ตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่น
 เข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท
 ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัย



ในที่พัก...

ในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ เห็นว่า หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ นั้น มิใช่กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงไม่มีสถานะเป็นกฎหมายตามนัยของคำนิยามตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หากแต่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติในการจัดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การพิจารณาวินิจฉัยถึงสิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่จะนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ มาเบิกค่าเช่าบ้านต่อทางราชการ จึงต้องพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นกฎที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ จากข้อเท็จจริงแห่งคดี ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านโดยมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ จัดที่พักรักษาตัวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ สป ๗๑๒๐๑/๑๔๗ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของข้าราชการ ตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไปแล้ว อันเป็นกรณีที่ทางราชการจัดที่พักรักษาตัวให้อยู่แล้ว ตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นเหตุให้ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุหมดสิ้นไปนับแต่นั้น สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีย่อมระงับไป และไม่สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้อีกต่อไป กรณีดังกล่าวแม้จะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีที่ต้องผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน แต่ภาระดังกล่าวไม่ใช่ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุอีกต่อไป กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน เพราะเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักรักษาตัวให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด ตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และสิทธิที่นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑๔ ของระเบียบดังกล่าวย่อมระงับไปนับแต่นั้นเช่นกัน เมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้ออุทธรณ์อื่นของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งการตามหนังสือ

/ลงวันที่...



ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน
จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ
ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน
โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่ออกคำสั่ง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกฟ้อง

นางรดาพรรณ วานิช
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายประวิตร บุญเทียม
ประธานแผนกคดีละเมิด
และความรับผิดชอบอื่นในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการหัวหน้าคณะ



นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายประสาน บางประสิทธิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

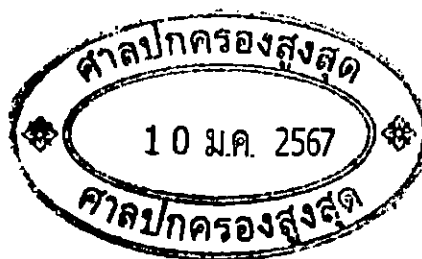
นายประวิทย์ เอื้อนิรันดร์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสมเกียรติ แสงรุ่ง

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้

/มีความเห็นแย้ง

/ความเห็นแย้ง...



ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๐๙๓/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑. ๒๔/๒๕๖๗ ได้ทำคำพิพากษาโดยนายประธาน บางประสิทธิ์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และนายประวิทย์ เอื้อนิรันดร์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่เนื่องจากนายประธาน บางประสิทธิ์ และนายประวิทย์ เอื้อนิรันดร์ พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ก่อนที่จะลงลายมือชื่อในคำพิพากษานี้ จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ



(นายวรพจน์ วิสrutพิชญ์)
ประธานศาลปกครองสูงสุด



○ ความเห็นแย้ง

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๐๙๓/๒๕๕๙
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๔/๒๕๖๗

ตุลาการเสียงข้างน้อย ดังมีรายชื่อข้างท้ายนี้ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมใหญ่เสียงข้างมากคดีนี้ จึงขอทำความเห็นแย้ง ดังนี้

๑. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของข้าราชการส่วนท้องถิ่นอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ คือ เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคำสั่งให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ นอกจากนี้ ยังสนับสนุนให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง ดังจะเห็นได้จากข้อ ๑๔ ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ นอกจากนี้ ระเบียบฯ ข้อ ๑๕ ยังกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เบิกค่าเช่าบ้านโดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่หนึ่งแล้ว ต่อมาถูกย้ายไปประจำในท้องที่อื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ยังคงนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ได้ด้วย อันแสดงถึงเจตนารมณ์ที่จะยืนยันความมั่นคงแห่งสิทธิของการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ให้ลดน้อยถอยลง ดังนั้น เมื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นตัดสินใจเลือกใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านแล้ว สิทธิดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครอง

๒. การสิ้นสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านจะต้องกำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เช่นเดียวกับการได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าว หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่แต่เดิม และยังคงรับราชการที่เดิมตลอดมาไม่ได้มีการโยกย้ายไปต่างท้องที่ อีกทั้งไม่ได้มีกรณีใดๆ ที่ทำให้สิทธิดังกล่าวสูญสิ้นไป เช่น มีเคสสถานเป็นของตนเองตามที่กำหนดในระเบียบ หรือได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในท้องที่อื่น เป็นต้น สิทธิดังกล่าวย่อมยังคงดำรงอยู่จนกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ชำระเงินกู้ครบถ้วน และสิทธิดังกล่าวไม่ควรจะหมดสิ้นลงอันมีสาเหตุมาจากหลักเกณฑ์หรือการกระทำของหน่วยงานที่เกิดขึ้นในภายหลังจากที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ตัดสินใจกู้เงินมาชำระค่าบ้านก่อนแล้ว



/๓. ข้อ ๖...

๓. ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่เป็นข้อยกเว้นที่ข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน กำหนดว่า “(๑) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว” ซึ่งมีความหมายว่าที่พักอาศัยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีอยู่แล้วในขณะที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการมิใช่กรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีที่พักอาศัยหลังจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นเลือกใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้มาปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งขณะนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ยังไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้วที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านตลอดมา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินเพื่อซื้อที่ดินพร้อมบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดียังคงรับราชการที่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ตลอดมา ไม่ได้โยกย้ายไปต่างท้องที่และไม่ได้กระทำการใดๆ ให้สิทธิดังกล่าวสูญสิ้นไป แม้อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าพักอาศัยโดยมีความประสงค์จะใช้สิทธินำหลักฐานการกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกเป็นค่าเช่าบ้านต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่อาจปฏิเสธการใช้สิทธิดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีได้

๔. ส่วนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดให้เมื่อผู้มีอำนาจจัดที่พักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดที่พักให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไปหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นจะต้องเข้าพักอาศัยไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ นั้น มิได้มีสถานะเป็นระเบียบหรือกฎหมายที่กำหนดสิทธิประโยชน์หรือการสิ้นสิทธิกรณีค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงการวางแนวทางปฏิบัติแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามสภาพการณ์ในช่วงเวลานั้นเท่านั้น และหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังเช่นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ อีกทั้งเป็นหลักเกณฑ์ที่ออกมาภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีเลือกใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านแล้วและขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบกฎหมายที่ต้องการช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยโดยเปิดทางเลือกให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นกู้เงินหรือเช่าซื้อบ้าน ซึ่งเมื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นเลือกที่จะกู้เงินมาชำระค่าบ้านและนำหลักฐานการผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านสิทธิดังกล่าวย่อมได้รับ



/ความคุ้มครอง...

ความคุ้มครอง และเมื่อหลักเกณฑ์ดังกล่าวขัดกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ หลักเกณฑ์ในส่วนนี้จึงไม่อาจใช้บังคับให้เป็นผลร้ายแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้

๕. การกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านต้องเข้าอยู่ในที่พักอาศัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ จะสร้างภาระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่จำเป็น เนื่องจากหากข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินมาผ่อนชำระค่าเช่าซื้อจนเสร็จสิ้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมหมดภาระไม่ต้องจ่ายค่าเช่าบ้านอีกต่อไป จนกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นจะพ้นจากราชการ ไม่ว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะอยู่ที่เดิมหรือย้ายไปปฏิบัติราชการแห่งอื่น แต่หากกำหนดให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านต้องเข้าพักอาศัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะกลับมามีหน้าที่ในการจัดที่พักอาศัยหรือจ่ายค่าเช่าบ้านจนกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นจะพ้นจากราชการ ทั้งๆ ที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นอาจจะมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้อีกเพียง ๑ ปี หรืออีกเพียงไม่กี่เดือน การวินิจฉัยในแนวทางนี้จะเกิดความเสียหายแก่ทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖. หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับในคดีนี้ ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกแล้ว และได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๐๖๗๙ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้บังคับแทนแล้ว ซึ่งหลักเกณฑ์และระเบียบดังกล่าวได้เปลี่ยนหลักการจากเดิมไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ข้อ ๑.๒ (๒) กำหนดว่า หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้ยื่นขอใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน และได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในท้องถิ่นก่อนที่ถูกจัดเข้าที่พักผู้มีอำนาจจัดที่พักไม่ต้องจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบังคับให้ต้องเข้าพักอาศัยเฉพาะที่พักประจำตำแหน่งของหัวหน้าหน่วยงานตามข้อ ๑.๑

๗. คดีนี้มีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดหลายคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยตลอดมาว่าเจ้าหน้าที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ คือ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๘๖/๒๕๔๘ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๘๔/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๙/๒๕๔๙ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๙๐๙/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๓๑/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๐๘/๒๕๕๘ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๔๖๑/๒๕๕๙ และคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๗/๒๕๖๐ ซึ่งผลคำวินิจฉัยคดีดังกล่าว



/เป็นเหตุผล...

เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีการแก้ไขเพื่อให้ผู้ที่ได้รับอนุมัติให้นำค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนแล้ว ทางราชการไม่ต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าพักอาศัยในอาคารที่พิกัดที่วินิจฉัยในข้อ ๖ ที่ประชุมใหญ่เสียงข้างมากจึงไม่สมควรพิพากษากลับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเอง ทั้งที่ฝ่ายปกครองนำแนวทางคำพิพากษาดังกล่าวไปเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เดิมแล้ว

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายสมควรพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ลงชื่อ

(นายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์)
ประธานแผนกคดีบริหารงานบุคคล
ในศาลปกครองสูงสุด

ลงชื่อ

(นายประวิตร บุญเทียม)
ประธานแผนกคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น
ในศาลปกครองสูงสุด

ลงชื่อ

(นายสมชาย เอ็มโอช)
ประธานแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดิน
ในศาลปกครองสูงสุด

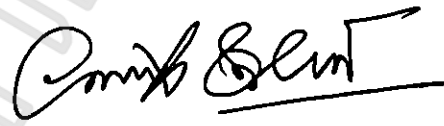
ลงชื่อ

(นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์)
ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อม
ในศาลปกครองสูงสุด

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้

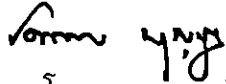


ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๐๙๓/๒๕๕๙ หมายเลขแดงที่ ๑. ๒๔ /๒๕๖๗ ได้ทำคำพิพากษาโดยนายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ ประธานแผนกคดีบริหารงานบุคคล ในศาลปกครองสูงสุด และนายสมชาย เอ็มโอช ประธานแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษาเป็นองค์คณะ และได้ทำความเห็นแย้งพร้อมกันได้ลงลายมือชื่อไว้แล้ว ในต้นร่างคำพิพากษา แต่เนื่องจากนายสมรรถชัย วิชาลาภรณ์ และนายสมชาย เอ็มโอช พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อนที่จะลงลายมือชื่อไว้ในความเห็นแย้ง จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ



(นายวรพจน์ วิชาลาภรณ์)
ประธานศาลปกครองสูงสุด

ลงชื่อ


(นายโสภณ บุญกุล)

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด


ลงชื่อ


(นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด


ลงชื่อ


(นายภีรัตน์ เจียรนัย)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ลงชื่อ


(นายบรรยาย นาคยศ)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ลงชื่อ


(พลโท สุรพงศ์ เปรมบัญญัติ)
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

