



สรุปหลักกฎหมาย
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับ
สิทธิประโยชน์ของข้าราชการ
(ศึกษากรณีค่าเช่าบ้าน สวัสดิการและบำเหน็จบำนาญ)

สำนักงานศาลปกครอง
มิถุนายน ๒๕๕๑

สรุปหลักกฎหมาย
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับ
สิทธิประโยชน์ของข้าราชการ
(ศึกษากรณีค่าเช่าบ้าน สวัสดิการและบำเหน็จบำนาญ)

สำนักงานศาลปกครอง

มิถุนายน ๒๕๕๑

คำนำ

ข้าราชการเป็นกลไกสำคัญในอันที่จะผลักดันให้การบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม อาชีพข้าราชการจึงมีเกียรติและมีความมั่นคง ดังนั้นในการบริหารงานบุคคลของรัฐจึงจำเป็นต้องเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีพ ส่งเสริมขวัญกำลังใจและความพึงพอใจเพื่อให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่านอกจากเงินเดือนและค่าจ้างที่รัฐจ่ายให้เพื่อเป็นค่าตอบแทนการทำงานแล้ว รัฐได้พยายามช่วยเหลือเกื้อกูลข้าราชการด้วยการจัดสรรสวัสดิการ ให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่ารักษาพยาบาล เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร สวัสดิการอื่น ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากส่วนราชการเป็นเหตุประการหนึ่ง และเพื่อช่วยให้ข้าราชการมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต อันเป็นเครื่องมือจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการและรักษาบุคคลเหล่านั้นให้อยู่ในระบบราชการ ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการ นอกจากนี้ เมื่อข้าราชการออกจากราชการไปแล้วรัฐยังได้จัดสรรเงินจำนวนหนึ่งซึ่งเรียกว่า “บำเหน็จบำนาญ” ให้แก่ข้าราชการเพื่อเลี้ยงชีพตามสมควรแก่อัตภาพในบั้นปลายของชีวิตอีกด้วย

นับแต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลา ๗ ปีเศษคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้าน สวัสดิการและบำเหน็จบำนาญของข้าราชการได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนไม่น้อย ในการพิพากษาคดีดังกล่าว ศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายที่น่าสนใจไว้หลายกรณี โดยเฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แม้ว่าในเอกสารฉบับนี้จะได้ศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่ปรากฏว่า เนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับใหม่ยังคงหลักการในทำนองเดียวกันกับกฎหมายฉบับเดิม ดังนั้น หลักกฎหมายต่าง ๆ ที่ศาลวินิจฉัยไว้จึงยังมีประโยชน์และสามารถนำมาใช้ประกอบการศึกษาค้นคว้าได้เป็นอย่างดี

สำนักงานศาลปกครองจึงได้รวบรวมหลักกฎหมายที่น่าสนใจจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้าน สวัสดิการและบำเหน็จบำนาญของข้าราชการเพื่อการเผยแพร่แก่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลที่สนใจ และหวังว่าเอกสารฉบับนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ตลอดจนมีส่วนใน

การส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐและเอกชนทั่วไปมีความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วย
ค่าเช่าบ้าน สวัสดิการและบำเหน็จบำนาญของข้าราชการเพิ่มขึ้น

(นางสาวพรทิพย์ ทองดี)
เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
๑. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๑
๑.๑ การเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๑
(๑) การใช้สิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการตาม ความหมายของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๑
(๒) การจัดที่พักอาศัยให้ข้าราชการ.....	๙
(๒.๑) กรณีที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๙
(๒.๒) กรณีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๑๓
(๓) การจัดที่พักอาศัยให้แก่คู่สมรส.....	๑๕
(๔) กรณีมีเคหสถานเป็นของตนเองหรือคู่สมรส.....	๑๗
(๔.๑) กรณีที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๑๗
(๔.๒) กรณีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๒๐
(๕) กรณีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ ตามคำร้องขอของตนเอง.....	๒๑
(๕.๑) กรณีที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๒๑
(๕.๒) กรณีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๒๕
(๖) กรณีอื่น ๆ ที่น่าสนใจ.....	๒๖
๑.๒ การเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน.....	๓๓
(๑) จำนวนเงินกู้ในการทำสัญญาซื้อขายบ้านพร้อมที่ดิน ที่สามารถนำมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้.....	๓๓
(๒) กรณีซื้อบ้านนอกห้องที่รับราชการ.....	๓๔
(๓) การพักอาศัยในบ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน.....	๓๖
(๔) การใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่.....	๓๙
(๕) การจัดที่พักอาศัยให้ภายหลังจากที่ข้าราชการผู้นั้นใช้สิทธินำหลักฐาน การผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๔๑
๑.๓ การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ.....	๔๔

	หน้า
๒. สวัสดิการของข้าราชการ.....	๔๘
๒.๑ สวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล.....	๔๙
๒.๒ สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร.....	๕๔
๒.๓ สวัสดิการเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษา.....	๕๗
๓. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ.....	๕๘
๓.๑ การขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ.....	๕๙
๓.๒ การลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด.....	๖๑
๓.๓ การนับเวลาราชการทวิคูณ.....	๖๖
๓.๔ การขอรับบำเหน็จตกทอด.....	๖๘
ภาคผนวก	
ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด.....	(ก)-(ค)

หลักกฎหมาย
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ
(ศึกษากรณีค่าเช่าบ้าน สวัสดิการและบำเหน็จบำนาญ)

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้าน สวัสดิการและบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการ (๙ มีนาคม ๒๕๔๔) ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายที่สำคัญในการวินิจฉัยคดีต่าง ๆ จำนวนหลายคดี ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจและนำมาเผยแพร่แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นทั้งผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในขณะเดียวกัน ก็เป็นผู้ที่จะได้รับค่าเช่าบ้าน สวัสดิการและบำเหน็จบำนาญดังกล่าว อนึ่ง ในการนำเสนอหลักกฎหมายที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเอกสารฉบับนี้ได้แยกพิจารณาเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ส่วนที่เกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการอันประกอบด้วย ค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยการศึกษาของบุตรและการให้ทุนการศึกษา และส่วนที่เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยมีสาระสำคัญในแต่ละเรื่องดังนี้

๑. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คดีพิพาทเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทตามพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวถูกยกเลิกไปแล้ว โดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗) อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของกฎหมายใหม่ยังคงหลักการในทำนองเดียวกันกับกฎหมายเดิม ดังนั้น การศึกษาหลักกฎหมายในเรื่องค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นอย่างดี สำหรับการนำเสนอสรุปหลักกฎหมายในเอกสารฉบับนี้แยกพิจารณาเป็นหัวข้อย่อยได้ดังต่อไปนี้

๑.๑ การเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

(๑) การใช้สิทธิของข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการตามความหมายของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ

ก) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก ย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แม้ต่อมาข้าราชการดังกล่าวจะโอนไปรับราชการในหน่วยงานใหม่ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกับท้องที่ที่โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ก็เป็นการโอนไปรับราชการในท้องที่ที่ตนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการข้างต้นโดยอ้างว่าขณะโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ข้าราชการผู้นั้นไม่ใช่ข้าราชการตามความหมายของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และการโอนไปรับราชการในอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกัน ไม่ใช่การได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ไม่ได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญได้โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมราชทัณฑ์และใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาโดยตลอด ต่อมาผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีสถานที่ทำการตั้งอยู่ในท้องที่เดียวกับกรมราชทัณฑ์ ผู้บังคับบัญชาได้ระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตามผลการหารืออธิบดีกรมบัญชีกลาง เนื่องจากเห็นว่าขณะที่ผู้ฟ้องคดีโอนมายังกรมราชทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ข้าราชการตามความหมายในมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แม้ต่อมาภายหลังจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมราชทัณฑ์ และได้รับคำสั่งโอนมาประจำสำนักงานใหม่ในสังกัดสำนักงานประกันสังคมก็ไม่ใชกรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ จึงไม่อาจเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ นอกจากนั้น ยังเห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกที่กรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นท้องที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์

^๑ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

ที่กระทรวงการคลังกำหนด เรื่อง หลักเกณฑ์ท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ตั้งสำนักงานเดิมซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองเพชรบูรณ์ ซึ่งเทศบาลถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัดกรมราชทัณฑ์ และได้โอนมารับราชการต่อที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งถือเป็นราชการส่วนกลางตามมาตรา ๗ (๔)^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นข้าราชการ ๑ ใน ๘ ประเภท ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มิได้กำหนดว่า ข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการจำกัดเฉพาะใน ๘ ประเภทดังกล่าวข้างต้น จึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ การที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ข้าราชการตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว น่าจะไม่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล สำหรับท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกนั้น มาตรา ๔^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวไม่ได้

^{๒-๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗
มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่าท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหมายถึงท้องที่ใด แต่พิจารณาจากบทบัญญัติข้างต้น ประกอบกับมาตรา ๕^๕ และมาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ แล้ว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดกรมราชทัณฑ์ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันและเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนแล้ว ต่อมาเมื่อโอนมารับราชการที่สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีสถานที่ทำการตั้งอยู่ในท้องที่เดียวกับกรมราชทัณฑ์ ก็ไม่เป็นเหตุให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีหมดไป เพราะหลักเกณฑ์ท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔ หน้า ๓)

“ท้องที่” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร อำเภอ กิ่งอำเภอ หรือท้องที่ของอำเภอและหรือกิ่งอำเภอที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้เป็นท้องที่เดียวกันตามมาตรา ๕

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

^๖ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

- (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว
- (๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่
- (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

(๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนไม่ตรงกับอัตราเงินเดือนในบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ได้รับค่าเช่าบ้านตามส่วนของเงินเดือนโดยคำนวณตามวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

สำนักงานเดิมตามที่กระทรวงการคลังกำหนดนั้น ใช้เฉพาะกรณีข้าราชการที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ในสำนักงานเดิมแล้วต่อมาสำนักงานนั้นได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ที่ใกล้เคียงเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนไปปฏิบัติราชการในสำนักงานแห่งใหม่ คือ สำนักงานประกันสังคม แม้จะตั้งอยู่ในท้องที่เดียวกับสำนักงานเดิม คือ กรมราชทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีซึ่งยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่ที่ตนเองมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ต่อไป กรณีของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าเงื่อนไขที่ทำให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านระงับไปตามมาตรา ๗ ทวิ^๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ ประกอบกับการโอนไปรับราชการของผู้ฟ้องคดีเป็นการโอนข้าราชการโดยความยินยอมของส่วนราชการเจ้าสังกัดเดิมที่ให้โอนตามความต้องการของส่วนราชการเจ้าสังกัดใหม่ที่รับโอนเพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำขอของตนเอง อันเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ให้สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือตอบข้อหารือของอธิบดีกรมบัญชีกลาง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑/๒๕๔๘)

หมายเหตุ สำหรับ “ท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก” นั้น ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติคำนิยามไว้แล้วโดยหมายความว่า ท้องที่ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ หรือมีคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการ และได้มีการรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นครั้งแรก

^๗ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๗ ทวิ ข้าราชการผู้ใดต้องไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่เนื่องจากสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เช่นเดียวกับข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ เว้นแต่ท้องที่ใหม่ที่สำนักงานได้ย้ายไปนั้นอยู่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ข) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนย้ายมาเป็นข้าราชการครู หากเป็นการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่และไม่ใช้ท้องที่ที่รับราชการครั้งแรกในขณะที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๖^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลได้โอนมาเป็นข้าราชการครูสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) และได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่โอนมาจากพนักงานเทศบาลซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเคยรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ เทศบาลตำบลปากช่อง และเทศบาลนคร

^๔ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน อยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจ หรือสหกรณ์ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

^๕ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๒

นครราชสีมา ตามลำดับ ซึ่งเทศบาลถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้โอนมารับราชการเป็นข้าราชการครูในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อันเป็นราชการส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๑๐^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นราชการส่วนกลางตามมาตรา ๗ (๔)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่า ข้าราชการ มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และโดยที่บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มิได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนั้นจะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการจำกัดเฉพาะใน ๘ ประเภทตามบทบัญญัติดังกล่าวเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ อีกทั้ง สิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใดควรมีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการในสังกัดเทศบาลเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จึงถือได้ว่าท้องที่ดังกล่าวเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกตามความหมายในมาตรา ๔^{๑๓} ประกอบกับมาตรา ๗^{๑๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ นอกจากนี้ การโอนย้ายสังกัดของผู้ฟ้องคดีไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดี

^{๑๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒ หน้า ๓

^{๑๑} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๐ การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

ส่วนราชการตาม (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

^{๑๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓ หน้า ๓

^{๑๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔ หน้า ๓-๔

^{๑๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

หมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์มาตรา ๕๐^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวยอมรับเวลาทำงานในขณะที่ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นพนักงานเทศบาลเป็นเวลาราชการของข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และปัจจุบันก็มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๕๘ วรรคสาม^{๑๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ กำหนดให้ข้าราชการ ๘ ประเภทมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ จึงมีนัยว่า ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดียังรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่อาจเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางมาประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และเมื่อท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา เป็นคนละท้องที่กับท้องที่อำเภอเมืองสุรินทร์ ซึ่งเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเหตุต้องห้ามที่ไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ และให้คืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ อันมีผลเป็นการระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี

^{๑๕} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๕๐

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาทำงานหรือเวลาราชการของผู้ซึ่งโอนตามวรรคหนึ่ง ในขณะที่เป็นพนักงานเทศบาล หรือข้าราชการ เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^{๑๖} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๕๘

ฯลฯ

ฯลฯ

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนตามมาตรา ๑๖ ในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

และให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินในส่วนที่เบิกจ่ายไปแล้วให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๐)

(๒) การจัดทำพิกอศัยให้ข้าราชการ

(๒.๑) กรณีที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ก) สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานประจำสำนักงานแห่งใหม่ในต่างท้องที่ย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้รายงานตัวต่อสำนักงานแห่งใหม่ ส่วนการที่จะเข้าข้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ อันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น ถือว่าเป็นเหตุที่เกิดขึ้นภายหลังสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านที่ได้เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้นเมื่อต่อมาเหตุยกเว้นตามมาตราดังกล่าวหมดสิ้นไป เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิที่มีอยู่เดิม

ในคดีที่ข้าราชการครูได้รับคำสั่งย้ายไปปฏิบัติราชการประจำยังสำนักงานแห่งใหม่ในต่างท้องที่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เนื่องจากทางราชการได้จัดทำพิกอศัยให้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ทางราชการได้รื้อถอนอาคารบ้านพักดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นจึงย้ายออกไปเช่าบ้านพักและได้ยื่นคำร้องขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติโดยเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ จึงต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๗^{๑๗} มาตรา ๑๓^{๑๘} และ

^{๑๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๑๘} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๓ ให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าอยู่จริง แต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ และให้สิ้นสุดลงในวันที่ขาดจากอัตราเงินเดือนหรือวันที่อยู่ในข่ายหมดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่น (มีต่อหน้าถัดไป)

มาตรา ๑๖^{๑๙} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการที่ต้องย้ายหรือโอนไปปฏิบัติงานประจำสำนักงานแห่งใหม่ที่มีที่พักอาศัยโดยไม่เดือดร้อนตลอดเวลาที่ยังต้องปฏิบัติงานประจำที่สำนักงานแห่งใหม่ ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงควรได้รับตั้งแต่เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เดินทางไปประจำยังสำนักงานแห่งใหม่ดังกล่าวแล้ว ส่วนการที่จะเข้าช้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ อันมีผลทำให้ข้าราชการดังกล่าวไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น ถือว่าเป็นเหตุที่เกิดภายหลังสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งเกิดขึ้นก่อนแล้วตั้งแต่วันมารายงานตัวยังสำนักงานแห่งใหม่ ดังนั้น เมื่อเหตุยกเว้นดังกล่าวหมดไป เช่น ทางราชการถอนคืนหรือไม่สามารถจัดที่พักให้ได้อีกไป ข้าราชการผู้นั้นจึงควรมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการดังเดิม โดยสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทันทีเมื่อทางราชการไม่ได้จัดที่พักให้เมื่อข้าราชการผู้นั้นทำสัญญาเช่าบ้านเพื่อพักอาศัย จึงสามารถยื่นขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ตั้งแต่วันที่เช่าบ้านอยู่จริง ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ สำหรับข้ออ้างของผู้บังคับบัญชาที่ว่า ข้าราชการดังกล่าวไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเนื่องจากใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการหลังจากพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ นั้น มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๒๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๘ หน้า ๙)

ไม่สามารถออกเดินทางไปได้ในวันส่งมอบหน้าที่ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านต่อไปอีกไม่เกินสิบวันนับแต่วันส่งมอบหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะต้องอยู่ต่อไปอีก ให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๑๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

^{๒๐} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกานี้

สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งต้องไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่เนื่องจากสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ (มีต่อหน้าถัดไป)

พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อมิให้ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเองมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้ว่าหากเป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งก่อนวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาข้างต้นใช้บังคับ ก็ให้ยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิ เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานแห่งใหม่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ มีผลใช้บังคับ สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวจึงยังคงมีอยู่ต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นได้เคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการมาก่อนหรือไม่ ข้าราชการผู้นั้นจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๙/๒๕๔๘ และที่ อ.๘๒/๒๕๔๘)

ข) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการที่เข้าพักอาศัยในบ้านพักซึ่งทางราชการจัดให้ออกจากบ้านพัก และจัดให้ข้าราชการผู้อื่นเข้าพักอาศัยในบ้านพักนั้นแทนตามความจำเป็นของลักษณะงาน ถือได้ว่าการออกจากบ้านพักข้างต้นไม่ได้เกิดจากความประสงค์ของข้าราชการดังกล่าว และถือว่าเป็นกรณีที่ทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักไว้ให้ ข้าราชการข้างต้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งได้รับคำสั่งย้ายไปปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่งและผู้บังคับบัญชาจัดให้เข้าพักในบ้านพักของโรงพยาบาล ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายออกจากบ้านพักดังกล่าวเพื่อนำบ้านพักไปจัดให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเวลากลางคืนเข้าพักอาศัยแทน ผู้ฟ้องคดีจึงย้ายออกจากบ้านพักของทางราชการและใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านโดยนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ หลังจากนั้นผู้บังคับบัญชาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเนื่องจากทางราชการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๐ หน้า ๑๐)

ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันสิ้นสุดลง

ได้จัดบ้านพักให้แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักอาศัยชั่วคราวและคืนสิทธิการเข้าพักอาศัยให้แก่ทางราชการ จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ข้าราชการผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ยกเว้นทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว เมื่อโรงพยาบาลของรัฐซึ่งมีหน้าที่หลักที่จะต้องให้การเยียวยารักษาพยาบาลประชาชนที่เจ็บป่วยตลอดทั้งกลางวันและกลางคืนอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของโรงพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งกำหนดให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเป็นผู้พิจารณาอนุญาตในการเข้าพักอาศัยบ้านพักของโรงพยาบาลโดยถือความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามลักษณะความรับผิดชอบและความจำเป็นของทางราชการเป็นหลักในการพิจารณา การที่ผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเวลากลางวันออกจากบ้านพักของทางราชการ ตามมติคณะกรรมการบ้านพักเพื่อให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในเวรภัยและเวรตึกเข้าพักอาศัยแทน จึงเป็นการจัดบุคคลเข้าพักอาศัยตามความจำเป็นของลักษณะงาน ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการโดยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ต้องอยู่เวรภัยและเวรตึกสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านพักของทางราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยระเบียบและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับคำสั่งจึงไม่ต้องขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และถือว่าการออกจากบ้านพักมิใช่ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี จึงเท่ากับว่าทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักให้ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้โดยใช้หลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิก

^{๒๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๘ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายินยอมให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

ค่าเช่าบ้านจากทางราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^{๒๒} ประกอบกับมาตรา ๑๖^{๒๓} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ คำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านและให้เรียกค่าเช่าบ้านที่เบิกจ่ายไปแล้วคืน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕/๒๕๕๗ และที่ อ.๒๐๐/๒๕๕๘)

(๒.๒) กรณีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ก) การที่ข้าราชการส่งมอบบ้านพักที่ทางราชการจัดให้อยู่อาศัยคืนแก่ทางราชการเนื่องจากข้าราชการผู้นั้นได้ไปซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัย ย่อมไม่ทำให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

ในคดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่ โดยผู้บังคับบัญชาได้จัดให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ ต่อมาข้าราชการดังกล่าวได้ซื้อบ้านเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยจึงได้ขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อนำเงินมาผ่อนชำระเงินกู้ซื้อบ้าน แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติเนื่องจากข้าราชการข้างต้นไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ มีประเด็นวินิจฉัยว่าคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิของข้าราชการในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เว้นแต่ผู้นั้นเป็นผู้ที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้วตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อข้าราชการดังกล่าวได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่และผู้บังคับบัญชาได้จัดให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ ข้าราชการผู้นั้นจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น แม้ภายหลังข้าราชการผู้นั้นจะได้ส่งมอบบ้านพักคืนแก่ทางราชการเนื่องจากได้ซื้อบ้านเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยแล้วก็ไม่ทำให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ดังนั้น เมื่อข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงไม่อาจนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันได้ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่อนุมัติ

^{๒๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๒๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

ให้ข้าราชการข้างต้นเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๖/๒๕๔๙)

ข) ในกรณีที่ข้าราชการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตลอดมาโดยไม่เคยยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาย่อมสามารถจัดให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการได้ และมีผลทำให้ข้าราชการดังกล่าวไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาผู้บังคับบัญชามีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือขอสละสิทธิการเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการและขอใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อนำเงินค่าเช่าบ้านมาผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ผู้ฟ้องคดีซื้อไว้ แต่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่อนุมัติให้ใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑)^{๒๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และผู้ฟ้องคดีไม่เคยยื่นขออนุมัติใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านตามมาตรา ๑๖^{๒๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันมาก่อน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ตลอดมาโดยไม่ได้ขอเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาเป็นการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันก่อนวันที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ จึงเป็นกรณีที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอยู่อาศัยในระหว่างที่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าข้อยกเว้นไม่ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้ไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ ได้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๙/๒๕๔๘)

^{๒๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๒๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

(๓) การจัดที่พักอาศัยให้แก่คู่สมรส

ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว สมรสกับข้าราชการซึ่งทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้แล้ว หน่วยงานทางปกครองไม่อาจอ้างเหตุผลการจัดที่พักอาศัยให้กับคู่สมรสมาเป็นเหตุตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการผู้นั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดมหาวิทยาลัยของรัฐและเป็นผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้สมรสกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดเดียวกัน และเป็นผู้อยู่อาศัยในบ้านพักซึ่งทางราชการจัดให้ หลังจากนั้น หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สิ้นสุดลงนับแต่วันสมรส และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่เบิกไปภายหลังสมรสตามผลการหารือกรมบัญชีกลาง เนื่องจากเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีบ้านพักของทางราชการให้อยู่อาศัยแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าทางราชการได้จัดบ้านพักให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยแล้ว ดังนั้น สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมสิ้นสุดลงนับแต่วันจดทะเบียนสมรสตามนัยมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ โดยให้ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕)^{๒๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว นอกจากนั้น พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังมีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ที่จะช่วยเหลือให้ข้าราชการมีบ้านเป็นของตนเองได้หนึ่งหลัง โดยผ่อนผันให้ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ซึ่งได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ตามมาตรา ๑๖^{๒๗} แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน และต่อมาหากข้าราชการผู้นั้นได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการ

^{๒๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๒๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

ในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ มาตรา ๑๗^{๒๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ก็ได้ผ่อนผันให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ โดยขออนุมัติตามระเบียบ ที่กระทรวงการคลังกำหนด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักให้แก่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อยู่อาศัย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ใช่ผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตาม มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านตลอดมาและต่อมาได้ซื้อบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และได้นำหลักฐานการผ่อน ชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราช กฤษฎีกาข้างต้น และเมื่อได้สมรสแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงเจตนาต่อหน่วยงานต้นสังกัด มาตลอดว่าประสงค์จะใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ และไม่ประสงค์จะพักอาศัยอยู่ในบ้านพักของ ทางราชการ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง^{๒๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะเห็นว่า ในกรณีที่สามีกับภริยารับราชการในท้องที่เดียวกันและ ต่างมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะคนใดคนหนึ่ง ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านสูงกว่า ถ้ามีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่ากันให้เบิกจ่ายให้แก่สามี แต่ถ้า ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ปรากฏว่ามีเคหสถานของตนเองหรือของสามีหรือภริยาที่พอ อาศัยอยู่ร่วมกันได้จะต้องเข้าพักอาศัยอยู่กับคู่สมรสดังกล่าว จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการไม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่อาศัย จึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกา ข้างต้น ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้ใช้สิทธิโดยเช่าซื้อบ้าน เพื่ออยู่อาศัยเป็นของตนเองและได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิก

^{๒๔} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิ ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ โดยขออนุมัติตามระเบียบ ที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๒๕} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๙ สามีกับภริยา ถ้ารับราชการในท้องที่เดียวกันและต่างมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะคนใดคนหนึ่งซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านสูงกว่า ถ้ามีสิทธิได้รับ ค่าเช่าบ้านเท่ากัน ให้เบิกจ่ายให้แก่สามี

ค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาตั้งกล้าวอยู่ก่อนการจดทะเบียนสมรสกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองจดทะเบียนสมรสกัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีเคสสถานของภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ และย่อมต้องพักอาศัยร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในบ้านที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เช่าซื้อดังกล่าว กรณีไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเนื่องจากมีเคสสถานของสามีที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน การที่หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สิ้นสุดลงนับแต่วันสมรสกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่เบิกไปภายหลังการสมรส จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๖/๒๕๔๙)

(๔) กรณีมีเคสสถานเป็นของตนเองหรือคู่สมรส

(๔.๑) กรณีมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ก) การตีความคำว่า “มีเคสสถานเป็นของตนเอง” ตามบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒)^{๓๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น ต้องตีความว่า หมายถึง เคสสถานที่ข้าราชการผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์โดยไม่อยู่ในระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือค่าตอบแทนใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ดังกล่าว หากเป็นเคสสถานหรือบ้านที่ยังอยู่ระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ข้าราชการผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการย่อมมีสิทธิที่จะนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ที่ต้องการจะช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหนึ่งแห่ง

ในคดีที่ข้าราชการครุทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างบ้านกับเอกชนรายหนึ่ง เมื่อบ้านสร้างเสร็จข้าราชการผู้นั้นจึงทำสัญญากู้เงินจากธนาคารเพื่อนำเงินมาชำระราคาที่ดินและบ้าน โดยผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ให้แก่ข้าราชการข้างต้นตามสิทธิ ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเรียกเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกจ่ายไปแล้วคืนและให้งดเบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากกรมบัญชีกลางตอบข้อหารือว่า กรณีที่บ้านก่อสร้างเสร็จก่อนที่จะกู้เงินจากธนาคาร ย่อมถือว่าข้าราชการผู้นั้น

^{๓๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

มีเคหสถานเป็นของตนเองแล้ว จึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้จากธนาคารมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๖^{๓๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหนึ่งแห่ง การตีความคำว่า มีเคหสถานของตนเอง ตามบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงย่อมตีความว่า หมายถึง เคหสถานที่ข้าราชการผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์โดยไม่อยู่ในระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือค่าตอบแทนใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ดังกล่าว หากเป็นเคหสถานหรือบ้านที่ยังอยู่ระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ไม่เป็นการต้องห้ามใช้สิทธิตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) ดังกล่าวข้างต้นแต่ประการใด ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้เรียกเงินค่าเช่าบ้านคืนจากข้าราชการดังกล่าวและไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านต่อไป จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านให้แก่ข้าราชการผู้นั้นต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๐/๒๕๔๙)

ข) ในกรณีที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่ข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่แล้ว หากข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ดังกล่าว ย่อมมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้

ในคดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับคำสั่งย้ายไปรับราชการในท้องที่ที่ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าซื้อบ้านไว้โดยการผ่อนชำระเงินกู้กับธนาคาร และได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิ ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการข้างต้นและให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกจ่ายไปแล้ว เนื่องจากปลัดกระทรวงการคลังมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ถือปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นว่า กรณีข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ย้ายมารับราชการประจำสำนักงานใหม่ ซึ่งอยู่

^{๓๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

ในท้องที่เดียวกับที่ดินมีบ้านที่อยู่ระหว่างการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนั้น ข้าราชการย่อมสามารถเข้าอยู่อาศัยในบ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระนั้นได้ แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในบ้านที่เช่าซื้อจนกว่าจะได้ชำระค่าเช่าซื้อครบแล้วก็ตาม ย่อมถือได้ว่าข้าราชการดังกล่าวมีเคหสถานของตนเองในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ จึงต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ซึ่งได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านไว้แล้วจะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือไม่ ต้องพิจารณามาตรา ๑๖^{๓๒} และมาตรา ๑๗^{๓๓} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เป็นหลัก และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๖ แล้ว จะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดว่าการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านจะต้องเป็นการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านภายหลังจากที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่แต่อย่างใด อีกทั้ง มาตรา ๑๖ (๓) ได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการซึ่งได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยต่อมาได้ย้ายไปรับราชการประจำในท้องที่อื่นและได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก ซึ่งถือได้ว่ามีเคหสถานของตนเองแล้ว ให้มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้วมาเบิกต่อได้โดยมิได้ถูกตัดสิทธิตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แต่อย่างใด นอกจากนั้น เมื่อพิจารณา มาตรา ๑๗ แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการให้มีบ้านเป็นของตนเอง กล่าวคือ ถึงแม้ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นแล้ว ถ้าท้องที่ใหม่นั้นตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้บัญญัติผ่อนผันให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ได้ โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ไม่ได้มุ่งประสงค์ที่จะนำข้อยกเว้นที่ตัดสิทธิข้าราชการเพราะเหตุมีเคหสถานของตนเองตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) มาใช้บังคับกับกรณีการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ด้วย ข้าราชการซึ่งได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นก่อนวันที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่จึงย่อมมีสิทธินำหลักฐาน

^{๓๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

^{๓๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๘ หน้า ๑๖

การชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่นกัน ดังนั้น แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในประเด็นที่พิพาท ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ จึงไม่ขัดด้วยพระราชกฤษฎีกา ข้างต้น เมื่อแนวทางปฏิบัติดังกล่าวไม่ขัดด้วยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการใช้สิทธิของข้าราชการผู้นั้นโดยให้งดการนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ขัดด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ เฉพาะในประเด็นที่พิพาท และให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ที่สั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๕/๒๕๔๗)

(๔.๒) กรณีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองย้ายที่ทำการมาอยู่ในท้องที่ที่ข้าราชการผู้นั้นมีเคหสถานเป็นของตนเอง สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง สำหรับการพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นมีเคหสถานเป็นของตนเองหรือไม่ ต้องพิจารณาจากเอกสารหลักฐานของทางราชการเป็นสำคัญ เมื่อปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมีชื่อเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินพร้อมบ้านตามสารบัญจดทะเบียน ข้าราชการผู้นั้นย่อมเป็นเจ้าของบ้านหลังดังกล่าว ทั้งนี้ ทางราชการไม่มีหน้าที่ต้องยอมรับเหตุผลส่วนตัวของข้าราชการที่อ้างว่า ทำนิติกรรมอำพรางแต่อย่างใด

ในคดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาโดยตลอด ต่อมาสำนักงานที่ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ได้ย้ายที่ทำการไปตั้งในท้องที่ที่ข้าราชการผู้นั้นมีเคหสถานเป็นของตนเองอยู่แล้ว แต่ข้าราชการผู้นั้นยังคงเบิกค่าเช่าบ้านเรื่อยมา ผู้บังคับบัญชาจึงมีคำสั่งเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปตั้งแต่วันที่สำนักงานย้ายที่ทำการตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง เนื่องจากเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นใช้สิทธิเบิกมีกรรมสิทธิ์ในเคหสถานของตนเองในท้องที่ที่รับราชการอยู่และอยู่ระหว่างการผ่อนชำระ แต่ข้าราชการดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านไม่เป็นธรรมเนื่องจากบ้านหลังดังกล่าวตนได้รับโอนมาจากบุคคลอื่นให้เป็นชื่อของตนเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการกู้เงินจากธนาคารแทนบุคคลอื่น ไม่มีเจตนาซื้อบ้านเพื่อยู่ออาศัยจึงไม่ได้ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้บ้านที่รับโอนมา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดมีเคหสถานเป็นของตนเองหรือไม่ ต้องพิจารณาจากเอกสารหลักฐานของทางราชการคือ โฉนดที่ดิน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าข้าราชการผู้ใดมีชื่อเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินพร้อมบ้านตามสารบัญจดทะเบียน ข้าราชการผู้นั้นจึงเป็นเจ้าของบ้านหลังดังกล่าว เมื่อสำนักงานที่ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ได้ย้ายที่ทำการใหม่มาอยู่ในท้องที่ที่ข้าราชการผู้นั้นมีเคหสถานเป็นของตนเองที่พออาศัยอยู่ได้ ข้าราชการผู้นั้นจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒)^{๓๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นซึ่งมีอยู่เดิมจึงสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓^{๓๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตั้งแต่วันที่สำนักงานที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ย้ายที่ทำการ และการพิจารณาเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งเบิกจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ทางราชการก็ต้องพิจารณาจากเอกสารหลักฐานของทางราชการ ทั้งนี้ ทางราชการไม่มีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแต่ละคนมีเหตุผลส่วนตัวอย่างไรที่ต้องทำนิติกรรมอำพรางไว้กับบุคคลอื่น หากทางราชการยอมรับให้มีการอำงนิติกรรมอำพรางมาหักล้างเอกสารหลักฐานของทางราชการได้ ก็จะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไปได้ ดังนั้น คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่เรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ข้าราชการผู้นั้นเบิกไปโดยไม่มีสิทธิ จึงชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๙/๒๕๔๙)

(๕) กรณีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕.๑) กรณีมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ก) สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ ย่อมได้รับการรับรองตามมาตรา ๕^{๓๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน แม้ข้าราชการผู้นั้นจะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

^{๓๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๓๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๘ หน้า ๙-๑๐

^{๓๖} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง หรือของข้าราชการซึ่งสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้าย (มีต่อหน้าถัดไป)

ข้าราชการภายหลังพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ ก็ไม่ทำให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้นั้นต้องเสียไป หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นกระทรวงการคลังมาอ้างเพื่อระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นไม่ได้

ในคดีที่ข้าราชการครูได้รับคำสั่งย้ายไปปฏิบัติราชการประจำยังสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเองก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ และได้เข้าบ้านอยู่จริงหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับแล้ว ซึ่งในชั้นต้นผู้บังคับบัญชาได้อนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามสิทธิ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการดังกล่าวตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงการคลังที่มีความเห็นว่า ข้าราชการที่จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๕^{๓๗} แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้นั้น ต้องเป็นข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ และจะต้องเป็นสิทธิที่มีผลบริบูรณ์ตามมาตรา ๗^{๓๘} และมาตรา ๑๓^{๓๙} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กล่าวคือ ข้าราชการผู้นั้นจะต้องมีการเข้าบ้านและพักอาศัยอยู่จริงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับด้วย นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงการคลังดังกล่าว เป็นการพิจารณาตีความกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีลักษณะนอกเหนือไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ และมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗)ฯ ดังนั้น ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้วตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จะใช้สิทธิเบิก

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๖ หน้า ๒๑)

สถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกานี้

^{๓๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๐ หน้า ๑๐-๑๑

^{๓๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๓๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๘ หน้า ๙-๑๐

ค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหรือไม่ ก็หาจะมีผลกระทบ ต่อสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการที่มีผลสมบูรณ์แล้วแต่อย่างใดไม่ ประกอบกับไม่มี บทกฎหมายใดบัญญัติบังคับว่า สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราช กฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จะมีผลบริบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ใช้สิทธินั้นตาม มาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกันก่อน อีกทั้งยังไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติบังคับว่า หากข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ ไม่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการตามมาตรา ๑๓ ถือว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ดังนั้น เมื่อข้าราชการผู้ใด เป็นผู้ที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แม้ต่อมาภายหลังจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ แห่ง พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ โดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ทำให้ผู้ที่ได้รับ คำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากที่ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ที่มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการแล้ว จึงเป็นกรณีที่ไมอาจใช้บังคับหรือตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นได้ และไม่มีผลทำให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของ ข้าราชการผู้นั้นต้องเสียไป เมื่อต่อมาข้าราชการดังกล่าวได้เช่าบ้านและอาศัยอยู่จริง ไม่ว่า จะก่อนหรือหลังพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ ข้าราชการผู้นั้นก็ย่อมเป็นผู้มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการของข้าราชการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอน คำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการดังกล่าว และให้ปฏิบัติต่อสิทธิของข้าราชการผู้นั้น ที่มีอยู่ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๕๔/๒๕๔๘ ที่ อ.๑๒๖/๒๕๔๗ และที่ อ.๒๔๒/๒๕๔๙)

ข) ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งย้ายตามคำร้องขอของตนเองก่อน วันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ และมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ แต่ข้าราชการผู้นั้นไม่ได้ใช้สิทธิเบิกเนื่องจากเป็นกรณีที่คู่สมรสใช้สิทธิเบิก และต่อมาทางราชการจัดที่พักให้คู่สมรส หากต่อมาเหตุที่ทำให้ถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว หมดสิ้นไป ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

ในคดีที่ข้าราชการครูซึ่งย้ายติดตามสามีไปรับราชการประจำ สำนักงานในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเองเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๙ ซึ่งในช่วงแรก ได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านเช่าซึ่งสามีเป็นผู้เช่าและใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ หลังจากนั้น ได้เข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้แก่สามี ต่อมา เมื่อสามีของข้าราชการดังกล่าว ย้ายไปปฏิบัติราชการในท้องที่อื่น ข้าราชการผู้นั้นจึงเช่าบ้านอยู่อาศัยเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน

๒๕๔๒ และยื่นเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อผู้บังคับบัญชา แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติ เนื่องจากเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยหลังวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการอยู่ก่อนตามพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เดิมบทบัญญัติมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ บัญญัติให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ไม่ว่าจะมีการร้องขอของตนเองหรือไม่ก็ตาม ต่อมามีการตราพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ ดังกล่าว ทำให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอีกต่อไป แต่มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติให้สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองที่มีอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกานี้ จึงเป็นกรณีที่ว่ามีบทบัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่มีอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นกรณีที่ข้าราชการถูกจำกัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง^{๔๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ที่กำหนดให้สามีกับภรรยา ถ้ารับราชการในท้องที่เดียวกันและต่างมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะคนใดคนหนึ่งซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านสูงกว่า ถ้ามีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่ากันให้เบิกจ่ายให้แก่สามี ซึ่งในกรณีนี้ถือได้ว่าข้าราชการได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการร่วมกับสามีแล้ว และเมื่อทางราชการได้จัดบ้านพักให้แก่สามีของข้าราชการผู้นั้น มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)^{๔๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติห้ามไม่ให้ทั้งสองคนเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ จึงไม่ใช่กรณีที่ข้าราชการไม่ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ แต่เป็นกรณีที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้สามีของข้าราชการอยู่แล้วและข้าราชการผู้นั้นอาศัยอยู่ร่วมกันได้ ต่อมาเมื่อสามีของข้าราชการผู้นั้นย้ายไปปฏิบัติราชการในท้องที่อื่น ย่อมทำให้ข้าราชการดังกล่าวต้องออกจากบ้านพักที่ทางราชการจัดให้และไปเช่าบ้านพักอาศัยเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๒ กรณีเช่นนี้จึงไม่อาจตีความได้ว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ และไม่อาจอ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยว่า ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจะต้องเป็นข้าราชการที่มี

^{๔๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๙ หน้า ๑๖

^{๔๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่แล้วก่อนวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ มาประกอบการวินิจฉัยในการออกคำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้น เบิกค่าเช่าบ้าน ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติให้ข้าราชการดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔/๒๕๔๗)

(๕.๒) กรณีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเองย่อมไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ และไม่อาจอ้างว่าตำแหน่งของตนทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้เป็นการเฉพาะ เมื่อมีการรื้อถอนบ้านพักไปโดยไม่มีการสร้างทดแทน ก็ควรมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เพราะผู้ที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการย่อมต้องเป็นไปตามมาตรา ๗^{๔๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอได้รับคำสั่งย้ายไปดำรงตำแหน่งในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเองและได้ยื่นคำร้องขอเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่อนุมัติเนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอเป็นตำแหน่งที่ทางราชการจัดที่พักอาศัยให้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อทางราชการรื้อถอนบ้านพักไปโดยไม่มีการสร้างทดแทน ตนจึงควรมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อทดแทนสิทธิการเข้าพักอาศัยในบ้านพักดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ทางราชการจัดบ้านพักไว้ให้ ข้าราชการได้พักอาศัยนั้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อประหยัดการจ่ายค่าเช่าบ้านและช่วยเหลือ ข้าราชการที่ย้ายมาจากที่อื่นให้มีบ้านอยู่ตามสมควรแก่ฐานะ โดยที่พักของแต่ละส่วนราชการ ที่จัดไว้สำหรับตำแหน่งใด ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมีสิทธิเข้าพักอาศัยอยู่ได้ไม่ว่าผู้นั้นจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่จะเข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ส่วนราชการจัดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ การที่ส่วนราชการรื้อถอนบ้านพักและไม่ได้สร้างทดแทนขึ้นใหม่ ถือว่าส่วนราชการไม่ได้จัดสร้างบ้านพักไว้ให้ หากข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ก็สามารถเบิก

^{๔๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

ค่าเช่าบ้านได้ เว้นแต่จะเข้าขอยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางมารับตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอในต่างท้องที่ ตามคำร้องขอของตนเองซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ การที่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติให้ เบิกค่าเช่าบ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๖/๒๕๔๗)

(๖) กรณีอื่น ๆ ที่น่าสนใจ

ก) ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการทำงานของคณะกรรมการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้ยื่นเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้าน ดังนั้น การตรวจสอบให้ได้ ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่าบ้านผู้อื่นและพักอาศัยอยู่จริง หรือไม่ จึงเป็นวิธีการหรือเทคนิคเฉพาะกรณี แม้จะไม่ได้ไปตรวจสอบด้วยตนเองหรือ ไม่ได้แจ้งวันเวลาที่จะไปตรวจสอบให้ข้าราชการผู้นั้นทราบล่วงหน้าก็ไม่มีผลทำให้การ ตรวจสอบไม่ชอบแต่ประการใด

ในคดีที่ข้าราชการครุฑยื่นเรื่องขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยแบ่งเช่าบ้านของพี่สาว ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง การเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้ไปตรวจสอบสภาพบ้านเช่าโดยไม่ได้ไปพร้อมกัน ทั้งคณะและไม่ได้นัดหมายข้าราชการผู้นั้นล่วงหน้า ในการนี้คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้ นักการภารโรงเป็นผู้บันทึกการตรวจสอบ คณะกรรมการฯ ได้รายงานผลการตรวจสอบต่อ ผู้บังคับบัญชาโดยเชื่อว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้พักอาศัยอยู่จริงในบ้านหลังที่ขอเบิกค่าเช่าบ้านและ ไม่ได้ชำระค่าเช่าจริง จึงเห็นควรมีมติให้ระงับการเบิกค่าเช่าบ้านหลังดังกล่าว ซึ่งผู้บังคับบัญชา พิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๖^{๔๓} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ข้าราชการได้ยื่นเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้าน โดยมีสาระสำคัญตาม (๑) และ (๒) ที่ให้ตรวจสอบว่าได้เช่าบ้านผู้อื่นและพักอาศัยอยู่จริงหรือไม่ ตั้งแต่เมื่อใด และอัตราราคาค่าเช่าเหมาะสมกับสภาพบ้านหรือไม่ แต่ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการว่า คณะกรรมการฯ จะต้องสืบหาข้อเท็จจริงด้วยตนเองหรือโดยคณะกรรมการฯ ทั้งคณะ หรือต้องแจ้งวันเวลาที่เข้าตรวจสอบบ้านเช่าให้ผู้ขอเบิกทราบล่วงหน้า การที่คณะกรรมการฯ ไม่ได้แจ้งวันเวลาที่ไปตรวจสอบให้ข้าราชการผู้นั้นทราบล่วงหน้า หรือไม่ได้ทำการบันทึกด้วยตนเอง ล้วนเป็นวิธีการหรือเทคนิคในการสอบสวนข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีเพื่อให้ทราบพฤติการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่เป็นจริงมากที่สุด การที่คณะกรรมการฯ ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่บ้านเช่าแม้จะพบเสื้อผ้าของใช้ส่วนตัวของข้าราชการผู้นั้นบ้าง แต่เมื่อสอบถามเพื่อนบ้านหลังที่อยู่ติดกันก็ได้ความว่าไม่เคยเห็นข้าราชการผู้นั้น อีกทั้งเจ้าของบ้านได้ให้ถ้อยคำเรื่องจำนวนเงินค่าเช่าบ้านต่อเดือนไม่ตรงกับหลักฐานในสัญญาเช่าและใบเสร็จรับเงิน และให้ถ้อยคำถึงช่วงเวลาที่ข้าราชการข้างต้นเข้ามาอยู่ในบ้านเช่าก็มีข้อพิรุธหลายประการ อันเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาเชื่อว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้เช่าบ้านโดยมีการชำระค่าเช่า และพักอาศัยในบ้านที่เช่าจริง ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่อนุมัติให้ข้าราชการดังกล่าวเบิกค่าเช่าบ้านตามคำขอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๒/๒๕๔๗)

ข) ในกรณีข้าราชการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยการเช่าบ้าน บิตามารดา หากข้าราชการผู้นั้นพิสูจน์ได้ว่าได้เช่าบ้านดังกล่าวในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า และมีการชำระค่าเช่าจริง ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ขอย้ายกลับภูมิลำเนาเพื่อมาดูแลมารดาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และได้เข้าพักอาศัยอยู่กับมารดา

^{๔๓} ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐

ข้อ ๖ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการตามนัยข้อ ๘ แต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงของข้าราชการที่ยื่นเรื่องขอรับค่าเช่าบ้าน โดยอย่างน้อยให้มีสาระสำคัญต่อไปนี้

(๑) ให้ตรวจสอบว่าได้เช่าบ้านผู้อื่นและพักอาศัยอยู่จริงหรือไม่ ตั้งแต่เมื่อใด

(๒) ให้ตรวจสอบอัตราราคาค่าเช่าบ้านว่าเหมาะสมกับสภาพแห่งบ้านหรือไม่

ในกรณีเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ให้ตรวจสอบตามนัยข้างต้นโดยอนุโลม

ซึ่งประกอบอาชีพบ้านเช่า ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอเช่าบ้านมารดาจำนวนสามห้องจากที่เคยอาศัยอยู่เพียงห้องเดียว เนื่องจากสามีได้ย้ายมาอยู่ด้วยและจำเป็นต้องขนสัมภาระมาไว้ที่บ้านดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเรื่อยมา ต่อมา ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าบ้านและให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินที่เบิกไปแล้วคืน โดยอ้างแนวปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี^{๔๔} และหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑ ประกอบกับมติของคณะกรรมการที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งที่มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องแต่ไม่เหมาะสม เนื่องจากครอบครัวของผู้ฟ้องคดีสามารถอยู่ร่วมกับมารดาได้โดยไม่ต้องเช่าบ้าน อีกทั้ง อัตราค่าเช่าบ้านสูงกว่าสภาพความเป็นจริง แต่ผู้ฟ้องคดีแสดงหลักฐานว่าได้พักอาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗^{๔๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับในการขอเบิกค่าเช่าบ้านนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และระเบียบของทางราชการแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ ต่อมา การที่ผู้บังคับบัญชาอ้างว่าต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการตรวจสอบสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีพักอยู่ในบ้านเช่าของมารดาโดยตลอดแม้แต่ช่วงที่แต่งงานแล้ว จึงเป็นการอยู่ร่วมกันในลักษณะบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งเป็นการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่เหมาะสมตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นนั้น ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับการเช่าต่อศาลปกครองได้แก่ สำเนาหนังสือสำนักงานเทศบาล ที่รับรองว่ามารดาของผู้ฟ้องคดีได้ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินของบ้านที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่า จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนสภาพการอยู่อาศัยในบ้านหลังดังกล่าวจากผู้อาศัยมาเป็นผู้เช่า ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ ไม่มีข้อห้ามข้าราชการเช่าบ้านของบิดาหรือมารดาเพื่ออยู่อาศัย อีกทั้ง กระทรวงการคลังเคยตอบข้อหารือกระทรวงศึกษาธิการว่า หากบ้านที่เช่าเป็นของบิดามารดาและได้มีการจ่ายเงิน

^{๔๔} คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/ว ๖๑ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๑ ที่ให้ส่วนราชการต้นสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดว่าถูกต้องและเหมาะสม หรือขัดกับพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากพบว่าข้าราชการผู้ใช้สิทธิรายใดเบิกไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมหรือขัดกับพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ให้รายงานผลการตรวจสอบให้หัวหน้าส่วนราชการทราบเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเรียกชดใช้เงินคืน

^{๔๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

ค่าเช่าบ้านเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยจริง ก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสามารถเช่าบ้านมารดาได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ผู้บังคับบัญชาจะอ้างมติคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้ ต่อมา แม้พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอีกต่อไป แต่มาตรา ๕^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น อันได้แก่สิทธิตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และไม่เคยสละสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ และยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านและให้ชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๘)

อนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเพิ่มเติมว่า คำว่า “ได้เช่าอยู่จริง” นั้น มีความหมายว่า ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าบ้านจริงและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านที่เช่าในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า ซึ่งข้าราชการผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการตรวจสอบสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่คณะกรรมการฯ ในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๔๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๔๙)

หมายเหตุ ผลของคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๔๙ แตกต่างกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๘ เนื่องจากตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้แสดงพยานหลักฐานที่รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนสภาพการอยู่อาศัยในบ้านหลังดังกล่าว

^{๔๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๖ หน้า ๒๑-๒๒

^{๔๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๙

ฯลฯ

ฯลฯ

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

จากผู้อาศัยมาเป็นผู้เช่า โดยผู้ให้เช่าซึ่งเป็นมารดา ก็ได้มีการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินของบ้านที่ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้เช่าจริง แต่ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๔๙ นั้นปรากฏว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา เช่น ภาพถ่ายบ้านที่เช่า สำเนาหลักฐานการเสียภาษีเงินได้ และภาษีโรงเรือนและที่ดินของบ้านที่เช่า และคำรับรองว่าได้เริ่มเช่าตั้งแต่เมื่อใด ผู้ฟ้องคดีกลับปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือ จึงรับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนสภาพการอยู่อาศัยในบ้านดังกล่าวจากผู้อาศัยมาเป็นผู้เช่า การทำสัญญาเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีกับบิดามารดาจึงถือไม่ได้ว่ามีการเช่าจริง และอาศัยอยู่จริงในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ คำพิพากษาทั้งสองฉบับมิได้ขัดแย้งกันแต่ประการใด

ค) สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ย่อมได้รับการรับรอง หากไม่มีกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๕^{๔๘} แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ทั้งนี้ ตามบทเฉพาะกาลในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แม้ต่อมาข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิจะส่งบ้านพักคืนให้แก่ทางราชการและได้เข้าบ้านอยู่อาศัยภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับ ก็ไม่อาจนำข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕)^{๔๙} แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน มาตัดสิทธิของข้าราชการผู้นั้นได้

^{๔๘} พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓

มาตรา ๕ ข้าราชการดังต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้ค่าเช่าบ้าน

(๑) ข้าราชการซึ่งรับราชการประจำในเขตต์อำเภอหรือกิ่งอำเภอชั้นใน

(๒) ข้าราชการซึ่งทางราชการได้จัดที่พักให้อยู่แล้ว

(๓) ข้าราชการซึ่งเริ่มเข้ารับราชการในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอใด และยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่นั้น

(๔) ข้าราชการซึ่งทางราชการสั่งให้ไปรับราชการประจำในเขตต์อำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ข้าราชการผู้นั้นเริ่มเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการใหม่

(๕) ข้าราชการซึ่งมีเคหสถานของตนเอง หรือของบิดาหรือมารดาหรือบุตรหรือสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้

(๖) ข้าราชการวิสามัญซึ่งทางราชการแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นการชั่วคราว เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการแต่งตั้งนั้นต้องการบุคคลที่มีคุณวุฒิเป็นพิเศษ แลกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ได้รับค่าเช่าบ้าน

^{๔๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูรับราชการครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัดกรมสามัญศึกษา ต่อมาผู้ฟ้องคดีสอบแข่งขันได้จึงโอนย้ายไปรับราชการที่วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดสุโขทัย สังกัดกรมพลศึกษา หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้ย้ายไปปฏิบัติราชการที่วิทยาเขตเชียงใหม่ (วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตามคำร้องขอของตนเองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการตลอดมา จนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ทางราชการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนบ้านพักเนื่องจากมีสภาพทรุดโทรมมาก ไม่เหมาะแก่การอยู่อาศัยและทางราชการต้องการรื้อถอนเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ของอาคารเรียน หลังใหม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีส่งคืนบ้านพักให้ทางราชการแล้วได้ใช้สิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจากทางราชการตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๓ โดยในภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบขอรับเงินค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อซื้อบ้านและที่ดิน ซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีให้เบิกจ่ายมาตลอดจนกระทั่ง เดือน ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดเชียงใหม่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ระวังการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับ ไปก่อนแล้วให้แก่ทางราชการ ด้วยเหตุว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุมัติให้ย้ายมารับราชการ ที่สำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และ ไม่ได้เป็นผู้เช่าบ้านอยู่จริงก่อนวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ อันเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๔^{๕๐} และมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ไม่ได้บัญญัติตัดสิทธิข้าราชการที่ได้รับคำสั่ง ให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองที่จะเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการ โดยหากทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักให้และผู้ฟ้องคดีไม่มีกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว แม้ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ส่งคืนบ้านพักให้แก่ทางราชการและเช่าบ้านพักอาศัยตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ข้อยกเว้นตาม มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ก็ไม่อาจนำมาใช้บังคับเพื่อ ตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีมี อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ ประกาศใช้ และการที่ผู้ฟ้องคดีย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ ที่จังหวัดเชียงใหม่ตามคำร้องขอของตนเองแล้วเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้นั้น

^{๕๐} พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓

มาตรา ๔ ข้าราชการประจำการนอกจากข้าราชการชาวต่างประเทศที่มีสัญญาจ้าง มีสิทธิได้ ค่าเช่าบ้านตามความในพระราชกฤษฎีกานี้

ก็หาได้เป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ แต่อย่างใด เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านพักของทางราชการเป็นการออกไปตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเท่ากับว่าเป็นกรณีที่ทางราชการไม่ได้จัดบ้านพักไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถกลับไปใช้สิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตามที่เคยมีสิทธิอยู่เดิม หาได้เป็นการใช้สิทธิที่เกิดขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๑๙^{๕๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นการรับรองว่าสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จะถูกยกเลิกแล้วก็ตาม และที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าสิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านเป็นสิทธิทางแพ่ง จึงไม่อาจนำหลักเรื่องกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ ซึ่งเป็นหลักของกฎหมายอาญามาใช้แก่คดีนี้ได้ นั้น เห็นว่า สิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดและมีอยู่ก่อนที่พระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ จะมีผลใช้บังคับ ดังนั้น สิทธิดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงต้องได้รับความคุ้มครอง กฎหมายที่ออกมาภายหลังจึงไม่อาจมีผลมากระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ตามหลักของความมั่นคงและแน่นอนแห่งสิทธิ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจากทางราชการ และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปก่อนแล้วคืนให้แก่ทางราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๓/๒๕๕๐)

^{๕๑} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๙ ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

๑.๒ การเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน

(๑) จำนวนเงินกู้ในการทำสัญญาซื้อขายบ้านพร้อมที่ดินที่สามารถนำมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้

การใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖^{๕๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น จำนวนเงินกู้ที่จะนำมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ต้องเป็นจำนวนเงินกู้ตามสัญญาเงินกู้ที่ได้ใช้ในการชำระราคาบ้าน และหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่จะนำมาเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้น ต้องพิจารณาตามสัญญาที่เจ้าพนักงานที่ดินทำขึ้นเป็นสำคัญ

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ซื้อบ้านพร้อมที่ดินจากบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง โดยจัดทำสัญญาเป็น ๒ ฉบับ คือ สัญญาจะซื้อจะขายบ้านพร้อมที่ดิน ๑ ฉบับ เป็นเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท และสัญญารับจ้างต่อเติมบ้านเป็นเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท ในการนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ชำระเงินสดบางส่วน และได้กู้เงินจากธนาคารแห่งหนึ่งเป็นเงิน ๓๒๐,๐๐๐ บาท มาชำระ ทั้งนี้ ในสัญญาซื้อขายที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินจัดทำขึ้นระบุว่าเป็นการซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในราคา ๑๘๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานการกู้เงินจากธนาคารจำนวน ๓๒๐,๐๐๐ บาท มาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวเรื่อยมา ต่อมาผู้บังคับบัญชามีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกเกินสิทธิไปเนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าพนักงานที่ดินทำขึ้นระบุจำนวนเงินซื้อขายที่ดินต่ำกว่าวงเงินที่ข้าราชการผู้นั้นกู้ยืมมาจากธนาคาร จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เต็มวงเงินที่กู้จากธนาคารหรือมีสิทธิตามวงเงินในสัญญาซื้อขายที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินทำขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งจำนวนเงินกู้ที่จะนำหลักฐานการผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้นจะต้องเป็นจำนวนเงินกู้ตามสัญญาเงินกู้ที่ได้ใช้ในการชำระราคาบ้าน สำหรับหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่จะนำมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้นั้น ต้องพิจารณาตามสัญญาที่เจ้าพนักงานที่ดินทำขึ้นเป็นสำคัญ เนื่องจากการซื้อขาย

^{๕๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

อสังหาริมทรัพย์ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีผลบังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕๖^{๕๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่จะพิจารณาว่าที่ดินหรือที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่ซื้อขายกันนั้นมีราคาเท่าใด จึงต้องพิจารณาจากสัญญาที่เจ้าพนักงานที่ดินทำขึ้นเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อหลักฐานที่เจ้าพนักงานที่ดินทำขึ้น คือ สัญญาขายที่ดินระบุว่าเป็นการขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในราคา ๑๘๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ในวงเงินตามสัญญาซื้อขายที่ดินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๕/๒๕๔๙)

(๒) กรณีซื้อบ้านนอกท้องที่ที่รับราชการ

สิทธิในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น มีหลักเกณฑ์ประการหนึ่งว่า บ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้นั้นจะต้องอยู่ในท้องที่เดียวกันกับที่ตั้งสำนักงานที่ข้าราชการผู้นั้นรับราชการอยู่ ทั้งนี้ ข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิไม่อาจอ้างความเชื่อของตนว่ามีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ซื้อไว้ นอกท้องที่ที่รับราชการมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสังกัดหน่วยงานของรัฐได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่ในท้องที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีซื้อบ้านโดยการผ่อนชำระในท้องที่อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และนำไปเสร็จค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้รับอนุมัติให้เบิกได้ ต่อมาผู้บังคับบัญชาามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซื้อบ้านนอกท้องที่ที่ตั้งสำนักงานที่รับราชการอยู่ ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปจึงขัดต่อมาตรา ๑๖^{๕๔} ประกอบกับมาตรา ๕^{๕๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ตนซื้อบ้านนอกท้องที่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยมีหลักการให้การเช่าซื้อบ้านหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้านนอกท้องที่ที่รับราชการประจำสามารถนำหลักฐานมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ แต่ต่อมากกระทรวงการคลังยุติการดำเนินการดังกล่าว

^{๕๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๕๖ การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นโมฆะ วิธีนี้ให้ใช้ถึงซื้อขายเรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ทั้งซื้อขายแพและสัตว์พาหนะด้วย

^{๕๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

^{๕๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔ หน้า ๓-๔

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซื้อบ้าน และเบิกค่าเช่าบ้านนอกห้องที่อื่นเป็นที่ตั้งสำนักงานใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้มารับราชการประจำและกระทรวงการคลังไม่ได้ประกาศให้อำเภอเมืองเชียงใหม่และอำเภอสарภีรวมเป็นท้องที่เดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่นอกห้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่มาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ จึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของมาตรา ๑๖ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ส่วนข้ออ้างที่ว่าผู้ฟ้องคดีซื้อบ้านนอกห้องที่เนื่องจากมีความเข้าใจว่าเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น เห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่อาจนำมาใช้บังคับแทนพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างความเชื่อของตนว่าเป็นไปโดยสุจริตได้ ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในกรณีนี้ได้ตามมาตรา ๔๙^{๕๖} มาตรา ๕๐^{๕๗} และมาตรา ๕๑^{๕๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น

๕๖-๕๘ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(มีต่อหน้าถัดไป)

การที่บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีส่งคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไป จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๗/๒๕๔๗ และที่ อ.๔๖/๒๕๔๙)

(๓) การพักอาศัยในบ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน

ก) การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติว่า บ้านที่เช่าซื้อนั้นจะต้องใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ไม่ได้มีความหมายให้ข้าราชการผู้นั้นจะต้องอยู่อาศัยในบ้านดังกล่าวเป็นประจำตลอดไป กฎหมายประสงค์แต่เพียงยังมีการอยู่อาศัยในบ้านนั้นบ้างโดยไม่ได้โอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้ใด และผู้อยู่อาศัยอาจเป็นข้าราชการผู้นั้นเองหรือบุคคลอื่นที่ได้รับอนุญาตจากข้าราชการดังกล่าวให้อยู่อาศัยในบ้านนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของข้าราชการที่ไม่สามารถอยู่อาศัยในบ้านที่เช่าซื้อประกอบด้วย

ในคดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่จังหวัดลพบุรีตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ขอย้ายมาช่วยราชการประจำที่กรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยตำแหน่งและเงินเดือนยังคงอยู่ที่หน่วยงานเดิมและยื่นหลักฐานขอเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อนำมาผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้านที่ซื้อไว้ที่จังหวัดลพบุรีและได้รับอนุมัติเรื่อยมา ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งงดการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๒ เนื่องจากเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นและบุคคลในครอบครัวมิได้อาศัยอยู่ในบ้านที่เช่าซื้อจริง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๕๖-๕๘ หน้า ๓๕)

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๗^{๕๙} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เป็นบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการในการขอเบิกค่าเช่าบ้านโดยอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน โดยมาตรา ๑๖ เป็นการกำหนดให้ข้าราชการที่มีสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ โดยสมบูรณ์แล้ว แต่ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระในท้องที่ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่โดยต้องใช้เป็นที่อยู่อาศัยและอาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ส่วนมาตรา ๑๗ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ขยายมาตรา ๑๖ ออกไป กล่าวคือ หลังจากได้ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ แล้ว ต่อมาได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ไปรับราชการท้องที่ใหม่ก็นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ได้หากผู้นั้นยังมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ ซึ่งการแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นนี้ต้องมีการย้ายทั้งตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามไปด้วย ซึ่งแตกต่างจากการได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา ๗ ซึ่งเป็นกรณีที่อาจไม่ได้ย้ายตำแหน่งหรืออัตราเงินเดือนตามไปด้วยก็ได้ จึงเห็นได้ว่ามาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ มีความแตกต่างกันและใช้คนละกรณีกัน ความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ที่กำหนดว่า บ้านที่เช่าซื้อนั้นจะต้องใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น มิได้มีความหมายเพียงให้ข้าราชการผู้นั้นจะต้องอยู่อาศัยในบ้านดังกล่าวเป็นประจำตลอดไป ข้าราชการผู้นั้นเพียงแต่ยังมีการอยู่อาศัยในบ้านนั้นบ้างโดยมิได้อิโณกรรมสิทธิ์ไปยังผู้ใดและผู้อยู่อาศัยอาจเป็นข้าราชการผู้นั้นเองหรือบุคคลอื่นที่ได้รับอนุญาตจากข้าราชการดังกล่าวให้อยู่อาศัยในบ้านนั้นก็ได้ ประกอบกับการไปปฏิบัติราชการในท้องที่ใหม่ of ข้าราชการข้างต้นมีระยะทางห่างประมาณ ๑๕๕ กิโลเมตร จึงเป็นเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า ข้าราชการข้างต้นมีความจำเป็นที่ไม่สามารถจะอยู่อาศัยในบ้านนั้นได้ตลอดไป เมื่อพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕^{๖๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยกำหนดให้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกานี้มีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิ จึงมีผลให้ข้าราชการผู้นั้นยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อนำมาผ่อนชำระค่าเช่าซื้อต่อไป แม้จะได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองก็ตาม ดังนั้น ข้าราชการผู้นั้นจึงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อนำมาผ่อนชำระค่าเช่าซื้อตามมาตรา ๗ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ได้ การที่

^{๕๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๖๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๐ หน้า ๑๐-๑๑

บังคับบัญชาให้คำสั่งให้ดเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการดังกล่าวตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๔๒ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิของข้าราชการผู้นั้นในการที่จะได้รับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการจนกว่าจะหมดสิทธิ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๘/๒๕๔๗)

ข) ในการพิจารณาว่าข้าราชการที่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อนำมาผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ได้พักอาศัยอยู่จริงในบ้านที่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการหรือไม่ นั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและมนุษยธรรมประกอบด้วย เพราะเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๖^{๑๑} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเพียงว่าข้าราชการจะต้องเช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่ใช่เช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นและต้องได้เข้าอาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นด้วยในกรณีที่ยังไม่ได้ย้ายไปอยู่ในที่อื่น และการ “อาศัยอยู่จริง” นั้น ก็ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องอยู่ในบ้านหลังนั้นทุกวันและตลอดเวลา

ในคดีที่ข้าราชการครูซึ่งได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ดเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้นั้นไว้ก่อนจนกว่าจะดำเนินการตรวจสอบความรับผิดชอบทางละเมิดเสร็จสิ้น เนื่องจากเห็นว่าข้าราชการข้างต้นใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน โดยไม่ได้อาศัยอยู่จริง เป็นการไม่ถูกต้องตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ข้าราชการผู้ใช้สิทธิเบิกยืนยันว่าได้อาศัยอยู่จริงในบ้านหลังดังกล่าวและไปมาระหว่างบ้านของตนกับบ้านของมารดาเนื่องจากต้องดูแลมารดาซึ่งชราภาพและป่วยด้วยโรคประจำตัว คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีเจตนารมณ์อย่างไรเกี่ยวกับการอยู่อาศัยจริงในบ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗^{๑๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ จะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเจตนารมณ์ประการหนึ่งที่จะช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง จึงให้สิทธินำหลักฐานการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ และในกรณีที่ข้าราชการได้กู้เงินมาซื้อหรือ

^{๑๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

^{๑๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๘ หน้า ๑๖

เช่าซื้อบ้านแล้ว แต่ต่อมาถูกย้ายไปอยู่ในท้องที่อื่น พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ยังคงให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้ข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่ได้อาศัยอยู่จริงในบ้านหลังที่ได้ซื้อหรือเช่าซื้อไว้แล้วเพราะอยู่กันคนละท้องที่ แต่ก็ยังมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เช่นเดิม ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกรณีตามมาตรา ๑๗ กับกรณีตามมาตรา ๑๖ แล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าการที่มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น มีเจตนารมณ์แต่เพียงว่า ข้าราชการผู้นั้นจะต้องเช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ไม่ใช่เช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น และต้องได้เข้าอาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นด้วยในกรณีที่ยังไม่ได้ย้ายไปอยู่ในท้องที่อื่นตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๖ กำหนดเงื่อนไขไว้แต่เพียงการได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นโดยไม่ได้มีข้อจำกัดว่า ข้าราชการผู้นั้นจะต้องใช้บ้านเป็นที่อยู่อาศัยแต่เพียงอย่างเดียว จะใช้บ้านทำประโยชน์อย่างอื่นไม่ได้เลย และการ “อาศัยอยู่จริง” นั้น มาตรา ๑๖ ก็ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องอยู่ในบ้านหลังนั้นทุกวันและตลอดเวลา กรณีจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณากันเป็นรายกรณีไปโดยคำนึงสภาพความเป็นจริง และมนุษยธรรม ดังนั้น เมื่อข้าราชการข้างต้นได้ซื้อบ้านหลังดังกล่าวมาโดยมีเจตนาที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองและได้เข้าอาศัยอยู่จริง แต่ได้เดินทางไปมาระหว่างบ้านของตนกับบ้านมารดาเพื่อดูแลมารดาซึ่งชราและเจ็บป่วย กรณีจึงถือได้ว่าข้าราชการผู้นั้นอาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวจริง การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าบ้านแก่ข้าราชการผู้นั้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายให้ข้าราชการข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๑/๒๕๔๙)

(๔) การใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่

ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ สามารถนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ โดยไม่ต้องเช่าบ้านอยู่จริงในท้องที่ใหม่ หากปรากฏว่าการย้ายไปประจำในท้องที่แห่งใหม่นั้น ข้าราชการผู้นั้นยังเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่

ในคดีที่ข้าราชการครูซึ่งได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้รับคำสั่งย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่ในต่างท้องที่ โดยข้าราชการผู้นั้นยังคงพักอาศัยอยู่ที่บ้านในท้องที่เดิม ผู้บังคับบัญชาได้อนุมัติให้ข้าราชการดังกล่าวนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ แต่ต่อมาได้มีคำสั่งระงับการใช้สิทธิของข้าราชการดังกล่าวโดยอ้างแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ในประเด็นที่ ๔^{๖๓} และหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๓๐.๓/๒๗๒๖๙ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้าราชการได้รับคำสั่งย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่ในต่างท้องที่ ซึ่งมีไซ้ท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกและไม่ปรากฏว่าในการย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่ดังกล่าว ทางราชการได้จัดที่พักให้อยู่อาศัย หรือมีเคหสถานของตนเอง หรือของภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ หรือเกิดจากคำร้องขอของตนเอง ข้าราชการผู้นั้นจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๔^{๖๔} ประกอบกับมาตรา ๗^{๖๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ดังนั้น จึงมีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗^{๖๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น ส่วนที่ผู้บังคับบัญชาอ้างว่าการมีคำสั่งระงับการใช้สิทธิของข้าราชการผู้นั้นเป็นการปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ และหนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๕๓๐.๓/๒๗๒๖๙ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ อันเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติว่า ข้าราชการที่จะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่จะต้องเช่าบ้านอยู่จริงตามมาตรา ๑๓^{๖๗} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ นั้น เป็นแนวทางปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่ง

^{๖๓} หนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวมีข้อความสรุปว่า ข้าราชการที่เคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จากสำนักงานเดิม ต่อมาได้รับคำสั่งให้ย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ โดยได้ไปอาศัยอยู่ในบ้านของผู้อื่นแต่ไม่ได้มีการเช่าบ้านอยู่จริง ย่อมไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้บ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่

^{๖๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๒

^{๖๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๖๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๘ หน้า ๑๖

^{๖๗} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๘ หน้า ๙-๑๐

พระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน เนื่องจากมาตรา ๗ ดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีที่ข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านแยกต่างหากไว้เป็นการเฉพาะจากการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในกรณีการเช่าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัย โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการมาใช้บังคับในกรณีที่ข้าราชการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่ได้ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวจึงมีอาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง^{๖๔} แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ให้รับสิทธิของข้าราชการข้างต้น โดยให้จัดการนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘/๒๕๔๖ ที่ อ.๕๒/๒๕๔๗ และที่ อ.๙๕/๒๕๔๗)

หมายเหตุ ภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีดังกล่าว กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๕/ว ๙๔ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ยกเลิกแนวปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าบ้านตามหนังสือกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวแล้ว

(๕) การจัดที่พักอาศัยให้ภายหลังจากที่ข้าราชการใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ก) สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือมีคำสั่งให้ข้าราชการที่ได้ใช้สิทธิดังกล่าวอยู่แต่เดิมต้องเข้าพักในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงในภายหลัง อันมีผลเป็นการตัดสิทธิที่ข้าราชการมีอยู่ข้างต้น เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการมีสิทธิดังกล่าว

^{๖๔} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๓

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดากฎ ข้อบังคับ และระเบียบอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชกฤษฎีกานี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้แทน

ในคดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖^{๖๙} แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งให้ข้าราชการคนดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงและให้ข้าราชการผู้นั้นดเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการด้วยเหตุผลว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้แล้ว ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑)^{๗๐} แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านซึ่งข้าราชการผู้นั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัยมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอันเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการฯ อยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดที่พักอาศัยให้นั้น แม้ต่อมาจะมีบ้านพักของทางราชการว่างลง ทางราชการก็ไม่จำเป็นต้องจัดที่พักอาศัยให้ข้าราชการผู้นั้นอยู่อีก และเป็นกรณีที่ไมอาจอ้างเหตุว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้วตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันมาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการฯ ได้บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๗ อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ดังนั้น การที่ทางราชการมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ อยู่ก่อนและยังคงมีสิทธิอยู่ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงและให้งดใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยอาศัยเหตุตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าจะเป็นการออกคำสั่งตามแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง^{๗๑} ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่ว่าจะเป็นผู้ที่กำลังใช้สิทธิอยู่หรือไม่ก็ตาม ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการเมื่อบ้านพักของทางราชการว่างลง และหากข้าราชการดังกล่าวไม่เข้าพักถือว่าสละสิทธิในบ้านพักข้าราชการที่จัดให้โดยไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการอีกต่อไปก็ตาม แนวปฏิบัติดังกล่าวถูกต้องเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการผู้เบิกค่าเช่าบ้านอยู่เดิมได้เข้าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัย แต่ไม่ถูกต้องสำหรับกรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพราะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตัดสิทธิของข้าราชการซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาข้างต้น

^{๖๙} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

^{๗๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

^{๗๑} หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๙๑๓ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๒

ที่ประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการมีสิทธิดังกล่าว ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและให้ดำเนินการให้มีการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตามสิทธิที่มีอยู่เดิมต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๖/๒๕๔๘ ที่ อ.๙๔/๒๕๔๘ ที่ อ.๓๕/๒๕๔๙ ที่ อ.๘๔/๒๕๔๙ และที่ อ.๙๙/๒๕๔๙)

ข) ข้าราชการซึ่งได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่แล้ว แม้ต่อมาจะได้โอนหรือย้ายไปรับราชการในอีกหน่วยงานหนึ่ง สิทธิดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม ผู้บังคับบัญชาไม่อาจออกคำสั่งให้ข้าราชการที่ได้ใช้สิทธิดังกล่าวอยู่แต่เดิมต้องเข้าพักในบ้านพักของทางราชการที่จัดไว้ให้อันมีผลเป็นการตัดสิทธิที่ข้าราชการมีอยู่ข้างต้น เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งประสงค์จะช่วยข้าราชการให้มีบ้านเป็นของตนเอง

ในคดีที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งขณะรับราชการที่หน่วยงานเดิมได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านได้ ต่อมาข้าราชการผู้นั้นได้โอนมารับราชการที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ตามมาตรา ๑๖^{๗๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติเนื่องจากเห็นว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑)^{๗๓} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการย่อมเป็นไปตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ และบทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ ออกไปโดยให้ขยายรวมถึงการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย ทำให้ข้าราชการที่ประสงค์จะมีบ้านเป็นของตนเองโดยการเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อปลูกสร้างบ้านสามารถเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อนำไปชำระค่าเช่าซื้อหรือชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวบางส่วนได้ อันเป็นวัตถุประสงค์ที่ต้องการช่วยข้าราชการให้มีบ้านเป็นของตนเองซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุผลได้ทางราชการจะต้องรับภาระหรือเล็งเห็นว่าจะต้องผูกพันที่จะต้องให้ข้าราชการผู้นั้นใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนหนี้เงินกู้เพื่อ

^{๗๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๖

^{๗๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

ชำระราคาบ้านจนกว่าจะชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนหนี้เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านนั้นหมด ดังนั้น เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อนำมาผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านจากหน่วยงานเดิมมาตลอด ต่อมาเมื่อข้าราชการดังกล่าวโอนมารับราชการที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกันกับหน่วยงานเดิม สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้นั้นจึงยังคงเป็นเช่นเดิมตามหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่าง เนื่องจากไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ว่า^{๗๔} ในกรณีที่ส่วนราชการได้จัดให้ข้าราชการพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการแล้ว ทำให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งย้ายมาใหม่ไม่สามารถเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการได้ เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่ในท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาอ้างว่าข้าราชการข้างต้นเป็นผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๖)ฯ เนื่องจากทางราชการจัดบ้านพักให้แล้วนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ และไม่อาจนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อพิจารณาตัดสิทธิของข้าราชการผู้นั้นในการเบิกค่าเช่าบ้านได้ ข้าราชการข้างต้นจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อนำมาผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระได้ตามมาตรา ๗ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้บังคับบัญชาอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้แก่ข้าราชการผู้นั้นตั้งแต่วันรับโอนมารับราชการที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๗/๒๕๔๙ และที่ อ.๓๕๓/๒๕๕๐)

๑.๓ การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

(ก) ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุประการหนึ่ง

^{๗๔} หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๔/๑๗๔๔๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๙

ประการใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสอง^{๗๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น ไม่อาจนำแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีหรือของกระทรวงการคลัง หรือเหตุผลอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวมาเป็นเหตุเพิกถอนคำสั่งได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดซึ่งขอย้ายกลับภูมิลำเนาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อมาดูแลมารดาและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามเงื่อนไขแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าบ้านและให้ชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านโดยการเช่าบ้านมารดาซึ่งเป็นการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ถูกต้องแต่ไม่เหมาะสมตามมติคณะรัฐมนตรี^{๗๖} และหนังสือของกระทรวงการคลัง^{๗๗} เพราะผู้ฟ้องคดีสามารถอยู่ร่วมกับมารดาได้โดยไม่ต้องเช่าบ้าน นั้น

^{๗๕} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๓

ฯลฯ

ฯลฯ

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(๒) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(๓) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๔) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(๕) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๖} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔๔ หน้า ๒๘

^{๗๗} หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว ๓๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗^{๗๗} แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับในการขอเบิกค่าเช่าบ้านนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และระเบียบของทางราชการแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ ซึ่งการอนุมัติเช่นว่านี้ก่อให้เกิดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดี ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๗๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ต่อมาแม้ว่าพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการอีกต่อไป แต่มาตรา ๕^{๗๙} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น อันได้แก่สิทธิตามบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งเช่าจากมารดาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบของทางราชการ การที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้าน และให้خذใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน อันมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน

๗๘ อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖ หน้า ๔

๗๙ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ขลข ขลข

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒๓๒

๒๓๒

^{๘๐} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๓๖ หน้า ๒๑-๒๒

ที่มีอยู่เดิมโดยอ้างแนวปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีและหนังสือกระทรวงการคลังประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่เห็นว่าการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีถูกต้องแต่ไม่เหมาะสมนั้น จึงเป็นเหตุผลที่ไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๐/๒๕๔๘)

(ข) การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้เงิน ต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๙^{๔๑} และมาตรา ๕๑^{๔๒} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๔๑๒^{๔๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญซื้อบ้านพร้อมที่ดินจากบริษัทเอกชนแห่งหนึ่งโดยจัดทำสัญญาเป็น ๒ ฉบับ คือ สัญญาซื้อขายบ้านพร้อมที่ดินเป็นเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท และสัญญารับจ้างต่อเติมบ้านเป็นเงิน ๑๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารจำนวน ๓๒๐,๐๐๐ บาท มาชำระ และผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้จากธนาคารมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๐ เรื่อยมา ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าพนักงานที่ดินทำขึ้นระบุจำนวนเงินซื้อขายที่ดินจำนวน ๑๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าวงเงินที่ผู้ฟ้องคดีกู้ยืมมาจากรธนาคาร จึงแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเรียกเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีเบิกเกินสิทธิผู้บังคับบัญชาจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกเกินสิทธิไปตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ไม่ต้องคืนเงินให้แก่ทางราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีขอใช้สิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านต่อผู้บังคับบัญชาโดยเข้าใจว่าตนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามวงเงิน ๓๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเกินสิทธิของตนตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๐ มาโดยตลอด การอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านในส่วน

^{๔๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๖ หน้า ๓๕

^{๔๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๘ หน้า ๓๕-๓๖

^{๔๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

ที่เกินสิทธินั้นเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้เงินโดยให้ มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งอนุมัตินั้นจะต้องเพิกถอนตามกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่กำหนดในมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันซึ่งให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลามิควรรได้ตาม มาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าสามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ตามวงเงินในสัญญากู้ที่ทำกับ ธนาคารมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เต็มวงเงิน ซึ่งผู้บังคับบัญชาถืออนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ ตลอดมาโดยมิได้หักทวง จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำไปโดยสุจริตและพึงรู้ว่าตนเบิกเงินค่าเช่าบ้าน เกินสิทธิเมื่อถูกเรียกให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกเกินสิทธิไปเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ ซึ่งในช่วงก่อนวันดังกล่าว ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีกรณีอันจะอ้างความเชื่อโดยสุจริต ไม่ได้ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกจากทางราชการไปชำระให้แก่ธนาคารทั้งหมดแล้ว ไม่มีส่วนที่เหลืออยู่ จึงไม่ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านส่วนที่เบิกเกินสิทธิและรับไว้เป็นลามิควรรได้ ตาม มาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ สำหรับช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ว่า ตนไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เต็มวงเงินที่กู้จากธนาคารนั้น ต้องถือว่าตั้งแต่วันดังกล่าวผู้ฟ้องคดี ตกอยู่ในฐานะไม่สุจริต จึงต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการที่รับไปเต็มจำนวนนับแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี คืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกเกินสิทธิไปตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในส่วนที่มีคำสั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน ที่เบิกเกินสิทธิไปตั้งแต่วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ เป็นการ กระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดี คืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกเกินสิทธิไปตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกเกินสิทธิไปตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๓๕ จนถึงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๕/๒๕๔๙)

๒. สวัสดิการของข้าราชการ

ในการรับราชการนั้น นอกจากข้าราชการจะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการดังที่ได้กล่าว มาแล้ว รัฐยังได้จัดสรรสวัสดิการที่จำเป็นให้แก่ข้าราชการเพื่อเป็นการส่งเสริมขวัญและกำลังใจ ให้กับข้าราชการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับ สวัสดิการของข้าราชการนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายที่สามารถใช้เป็นแนวทาง

ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายคดี โดยสามารถแยกพิจารณาเป็นหัวข้อย่อยได้ดังต่อไปนี้

๒.๑ สวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล

(ก) การใช้สิทธิในการนำหลักฐานค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของเอกชนมาขอเบิกค่ารักษาพยาบาลจากทางราชการ ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนซึ่งหากไม่ได้รับการรักษาพยาบาลในทันทีทันใดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ทั้งนี้ หนังสือรับรองของแพทย์ผู้ตรวจรักษาไม่มีผลเป็นการจำกัดดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะเห็นเป็นอย่างอื่นตามข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้น

ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐานค่ารักษาพยาบาลของมารดาซึ่งป่วยเป็นโรคระดูก และได้เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลลานนาซึ่งเป็นสถานพยาบาลของเอกชนมาเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พร้อมหลักฐานหนังสือรับรองของแพทย์ผู้ตรวจรักษาที่รับรองว่าเป็นกรณีฉุกเฉินเพราะอาจเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิต แต่ผู้อำนวยการศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์พิษณุโลก (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากเห็นว่าโรคระดูกไม่อยู่ในข่ายโรคฉุกเฉิน ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงระยะทางจากภูมิลำเนาของผู้ป่วยที่อยู่จังหวัดพิจิตรกับโรงพยาบาลเอกชนที่เข้าไปรับการรักษาในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งห่างไกลกว่า ๔๐๐ กิโลเมตร จึงไม่ใช่กรณีที่หากไม่ได้รับการรักษาอย่างทันท่วงทีอาจเป็นอันตรายถึงชีวิตที่สามารถใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ตามมาตรา ๑๑ (๒)^{๔๔} แห่งพระราช

^{๔๔} พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๑ การจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลอย่างอื่นซึ่งมิใช่เป็นการตรวจสอบสุขภาพประจำปี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตรา ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ผู้ที่เข้ารับการรักษายาบาลประเภทผู้ป่วยภายในจากสถานพยาบาลของเอกชน หรือสถานพยาบาลของเอกชนอื่นซึ่งมิใช่สถานพยาบาลของเอกชนตามพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลหรือบุคคลในครอบครัวของผู้นั้นประสบอุบัติเหตุ อุบัติภัย หรือมีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งหากมิได้รับการรักษาพยาบาลในทันทีทันใดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตของบุคคลดังกล่าว เมื่อได้มีใบรับรองของแพทย์จากสถานพยาบาลของเอกชนนั้นมาประกอบให้เบิกค่ารักษาพยาบาลได้ ดังนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

กฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่มารดาของผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยอยู่ที่จังหวัดพิจิตรมีอาการเจ็บป่วยตั้งแต่อยู่ที่จังหวัดพิจิตร แต่ผู้ฟ้องคดีกลับพามารดาไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลลานนา จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสถานพยาบาลเอกชน และเมื่อพิจารณาถึงระยะทางจากจังหวัดพิจิตรกับโรงพยาบาลที่เข้ารับการรักษาอยู่ห่างไกลกว่า ๔๐๐ กิโลเมตร ต้องใช้เวลาเดินทางโดยรถยนต์ไม่น้อยกว่า ๔ ชั่วโมง แล้ว ทำให้เห็นได้ว่ามารดาของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีอาการเจ็บป่วยอย่างรุนแรงจนต้องได้รับการรักษาในทันทีทันใด ประกอบกับแม่แพทย์จากคลินิกที่ผู้ฟ้องคดีเข้าตรวจอาการจะมีความเห็นว่าควรนำผู้ป่วยเข้ารับการรักษาโดยเร่งด่วน แต่โรงพยาบาลที่อยู่ใกล้เคียงกับคลินิกก็ไม่ใช่มีเพียงโรงพยาบาลลานนาซึ่งเป็นสถานพยาบาลของเอกชนเท่านั้น แต่ยังมีโรงพยาบาลซึ่งเป็นสถานพยาบาลของทางราชการอีกสองแห่ง (โรงพยาบาลสวนดอกและโรงพยาบาลนครพิงค์) ซึ่งเป็นศูนย์การแพทย์ที่ทันสมัยมีความพร้อมทั้งเครื่องมือและแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางทุกสาขาพร้อมให้บริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยทุกโรคตลอดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีจะขอให้แพทย์ส่งตัวมารดาเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลของทางราชการแห่งใดแห่งหนึ่งได้ ดังนั้น จึงยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่าการส่งตัวมารดาของผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของเอกชนเป็นกรณีที่ไม่มีโอกาสหรือไม่มีเวลาเพียงพอที่จะเข้ารับการรักษาที่สถานพยาบาลของทางราชการได้ อีกทั้ง ภายหลังจากที่มารดาของผู้ฟ้องคดีถูกส่งตัวเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลลานนาแล้ว แพทย์ไม่ได้ทำการรักษาในทันทีทันใด แต่ใช้เวลารอการผ่าตัดประมาณ ๑๒ ชั่วโมงครึ่ง กรณีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งหากไม่ได้รับการรักษาพยาบาลในทันทีทันใดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๗) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่ารักษาพยาบาลจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๕๐)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘๔ หน้า ๔๙)

(ก) ค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ในการบำบัดรักษาโรครวมทั้งค่าซ่อมแซม ค่าห้อง และค่าอาหาร ให้เบิกได้เช่นเดียวกับผู้ที่เข้ารับการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลของทางราชการ

(ข) ค่ารักษาพยาบาลประเภทอื่น ๆ ให้เบิกได้ครั้งหนึ่งของจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่จะต้องไม่เกินสามพันบาท

(ข) การตรวจสอบสิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการประจำและข้าราชการบำนาญนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบไว้แตกต่างกัน เมื่อข้าราชการผู้ใดเคยใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาในขณะที่เป็นข้าราชการประจำมาแล้ว ต่อมาเมื่อกลายมาเป็นข้าราชการบำนาญและได้ยื่นคำขอเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดา การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ไปขอหนังสือรับรองบุคคลอื่น จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และเป็นการกระทำละเมิดต่อข้าราชการบำนาญผู้นั้น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญได้ยื่นคำขอเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดาโดยแนบสำเนาใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลและสำเนาทะเบียนบ้านที่มีชื่อของมารดาผู้ฟ้องคดีต่อกรมส่งเสริมการเกษตร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าบุคคลที่มีชื่อในช่องมารดาผู้ให้กำเนิดผู้ฟ้องคดีตามทะเบียนบ้านเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริงหรือไม่ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปขอหนังสือรับรองตัวบุคคลจากสำนักงานเขตว่าบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านตามหลักฐานที่ยื่นประกอบการเบิกเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๓)^{๔๕} มาตรา ๔^{๔๖} และมาตรา ๕^{๔๗} แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

^{๔๕-๔๗} พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๖ ภายใต้บังคับมาตรา ๘ และมาตรา ๑๑ ทวิ ให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับตนเองและบุคคลในครอบครัวของตนตามพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือผู้ได้รับบำนาญพิเศษเหตุทุพพลภาพตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๓ และข้อ ๙^{๘๘} ข้อ ๑๑^{๘๙} และข้อ ๑๒^{๙๐} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘๕-๘๗ หน้า ๕๑)

(๓) บิดาหรือมารดาของผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

มาตรา ๕ การจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายเป็นค่ารักษาพยาบาล ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ส่วนวิธีการเบิกจ่ายนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๘๘-๙๐} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๘

ข้อ ๙ การขอรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการประเภทผู้ป่วยภายนอก หรือกรณีเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของเอกชน หรือกรณีการใช้สิทธิเบิกเพิ่มเฉพาะส่วนที่ยังขาดอยู่หรือกรณีที่กำหนดในข้อ ๘ ให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) ให้ผู้มีสิทธิยื่นใบเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามแบบ ๗๑๐๕ ทำระเบียบนี้ พร้อมด้วยหลักฐานการรับเงินของสถานพยาบาลต่อผู้บังคับบัญชาที่กำหนดให้เป็นผู้รับรองการใช้สิทธิตามข้อ ๑๑ ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับถัดจากวันที่ปรากฏในหลักฐานการรับเงิน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้มีสิทธิหมดสิทธิในการขอรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลในการรักษาพยาบาลครั้งนั้น เว้นแต่จะเป็นกรณีตามข้อ ๘ (๓) และ (๔) ให้นำมาเบิกได้ตามสิทธิภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รับทราบการส่งจ่ายบำนาญ เบี้ยหวัด หรือวันที่รับทราบคดีหรือกรณีถึงที่สุด

(๒) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้ขอรับเงินเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามระเบียบนี้แล้ว ให้ลงลายมือชื่อรับรองในแบบ ๗๑๐๕ ทำระเบียบนี้ แล้วเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติตามข้อ ๑๒

ข้อ ๑๑ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) การรับรองการใช้สิทธิของลูกจ้างชาวต่างประเทศซึ่งมีหนังสือสัญญาจ้างที่ได้รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่าย และสัญญาจ้างนั้นมีได้ระบุเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลไว้ หรือผู้ได้รับบำนาญปกติหรือผู้ได้รับบำนาญพิเศษเหตุทุพพลภาพตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการ หรือทหารกองหนุน มีเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด ให้ผู้เบิกเงินค่าจ้าง เงินบำนาญ เบี้ยหวัด เป็นผู้มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิของบุคคลดังกล่าวข้างต้น แล้วแต่กรณี

ข้อ ๑๒ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือข้าราชการต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

(๑) ส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือผู้ที่หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๖ หรือเทียบเท่า หรือผู้ที่มิยศตั้งแต่ พันโท นาวาโท นาวาอากาศโท หรือพันตำรวจโทขึ้นไป

ฯลฯ

ฯลฯ

เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้รับบำนาญปกติมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุคคลในครอบครัว ซึ่งได้แก่บิดา หรือมารดาของผู้รับบำนาญปกติ โดยไม่ได้กำหนดว่าในการยื่นใบเบิกเงินสวัสดิการดังกล่าวจะต้องแนบเอกสารหลักฐานใดประกอบบ้าง จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจรับรองการใช้สิทธิและผู้มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายที่จะพิจารณาพยานหลักฐานที่ยื่นประกอบการใช้สิทธิ เมื่อขณะผู้ฟ้องคดียังรับราชการเคยใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของมารดามาแล้วหลายครั้ง เจ้าหน้าที่กองคลังผู้รับมอบอำนาจของอธิบดีก่อนอนุมัติให้เบิกได้ตลอดมา แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแล้วเชื่อว่าบุคคลที่มีชื่อในช่องมารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นมารดาผู้ฟ้องคดี จึงอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตลอดมา การที่ต่อมาผู้ฟ้องคดีเบิกค่ารักษาพยาบาลในขณะที่เป็นข้าราชการบำนาญโดยแนบสำเนาทะเบียนบ้านของมารดา ก็เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นบุคคลเดียวกันและเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีจริง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบคำขอเบิกค่ารักษาพยาบาลและผู้รับมอบอำนาจของอธิบดีได้อนุมัติการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการกับเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญก็เป็นเจ้าหน้าที่กลุ่มเดียวกัน อีกทั้ง ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบสิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการประจำกับข้าราชการบำนาญไว้แตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญและยื่นคำขอเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาของผู้ฟ้องคดี แต่เจ้าหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปขอหนังสือรับรองจากสำนักงานเขตอีก จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ต้องกระทำการใด ๆ เพื่อพิสูจน์สิทธิการได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าว ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันจำเป็นต่อการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวจึงเป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๓๘^{๓๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนความทุกข์ใจเนื่องจากการ

^{๓๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

(มีต่อหน้าถัดไป)

ที่ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาได้นั้น เป็นความเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน เป็นเพียง
 อารมณ์ที่เกิดขึ้นไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้เกิดความ
 เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี หรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพ ผู้ฟ้องคดี
 จึงไม่อาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ตามมาตรา ๔๔๖ วรรคหนึ่ง^{๙๒}
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗/๒/๒๕๕๐)

๒.๒ สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร

สิทธิในการขอรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรย่อมเป็นไป
 ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ ประกอบกับกฎ
 ที่เกี่ยวข้อง แม้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ แต่เมื่อระเบียบ
 ของทางราชการซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติได้กำหนด
 อายุขั้นต่ำในการรับนักเรียนเข้าเรียนในชั้นอนุบาลไว้ การขอเบิกเงินสวัสดิการดังกล่าว
 จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดอายุขั้นต่ำตามระเบียบข้างต้นมาพิจารณาร่วมด้วย

ในคดีที่ข้าราชการผู้หนึ่งยื่นแบบขอรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร
 ต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด แต่ผู้อำนวยการฯ ไม่อนุมัติเนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณี
 ที่บุตรของข้าราชการมีอายุไม่ครบ ๓ ปีบริบูรณ์ในวันเปิดภาคเรียน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์
 ตามหนังสือของกรมบัญชีกลาง^{๙๓} ประกอบกับหนังสือของกระทรวงการคลัง^{๙๔} ข้อพิพาทที่ขึ้นสู่

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙๑ หน้า ๕๓)

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่ การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือ
 ใช้อรรถทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นด้วย

^{๙๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๖ ในกรณีทำให้เขาเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดี ในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็
 ดี ผู้ต้องเสียหายจะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนเพื่อความสะดวกอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีก
 ก็ได้ สิทธิเรียกร้องอันนี้ไม่โอนกันได้ และไม่ตกสืบไปถึงทายาท เว้นแต่สิทธินั้นจะได้รับสภาพกันไว้โดยสัญญา
 หรือได้เริ่มฟ้องคดีตามสิทธินั้นแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๓} หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๑๔/๑๘๖๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๒

^{๙๔} หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๒/๒๙๓๖๒ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๗

การพิจารณาของศาลปกครองคือ เมื่อบทนิยามของคำว่า บุตร ในมาตรา ๔^{๔๕} แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ไม่ได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ การที่กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์อายุขั้นต่ำสำหรับบุตรข้าราชการที่เข้าเรียนในระดับอนุบาลไว้จะถือว่าขัดแย้งกับมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๘^{๔๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ มีนัยสำคัญว่า เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่ผู้จะใช้สิทธิเบิกได้ จะต้องเป็นเงินบำรุงการศึกษาหรือเงินค่าเล่าเรียนของบุตรในสถานศึกษาของทางราชการหรือสถานศึกษาของเอกชนตามบทนิยามในมาตรา ๔^{๔๗} แห่ง

^{๓๕-๓๗} พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บุตร” หมายความว่า บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีในวันที่ ๑ พฤษภาคมของทุกปี แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมและบุตรซึ่งบิดามารดาได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘ การจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ประเภทและอัตราดังนี้

(๑) บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของทางราชการในหลักสูตรระดับไม่สูงกว่าอนุญาโตหรือเทียบเท่า และหลักสูตรนั้นแตกต่างจากหลักสูตรปริญญาตรี ให้ได้รับเงินบำรุงการศึกษาเต็มจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๒) บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของเอกชนในหลักสูตรระดับไม่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ให้ได้รับเงินค่าเล่าเรียนเต็มจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของเอกชนในหลักสูตรระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าแต่ไม่สูงกว่าอนุญาโตหรือเทียบเท่า และหลักสูตรนั้นแตกต่างจากหลักสูตรปริญญาตรี ให้ได้รับเงินค่าเล่าเรียนตามประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง

มาตรา ๔ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“สถานศึกษาของทางราชการ” หมายความว่า

(๑) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

(๒) วิทยาลัยในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือสังกัดส่วนราชการอื่นที่ ก.พ.รับรองคุณวุฒิ

(มีต่อหน้าถัดไป)

พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในกรณีของการศึกษาระดับอนุบาลของโรงเรียนเอกชนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น รัฐมนตรีผู้รักษาการได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานโรงเรียนอนุบาลเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๑ ว่า โรงเรียนจะรับนักเรียนเข้าเรียนระดับอนุบาลได้เมื่อนักเรียนมีอายุครบ ๓ ปี สำหรับโรงเรียนที่เปิดหลักสูตร ๓ ปี และเมื่อนักเรียนมีอายุครบ ๔ ปี สำหรับโรงเรียนที่เปิดหลักสูตร ๒ ปี นับถึงวันเปิดภาคเรียน จากระเบียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เด็กที่มีอายุไม่ครบ ๓ ปีบริบูรณ์นับแต่วันเปิดภาคเรียน ไม่อาจเข้าศึกษาและทางโรงเรียนไม่อาจรับเด็กนั้นให้เข้าเรียนในชั้นอนุบาลได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุตรของข้าราชการข้างต้นอายุไม่ครบ ๓ ปี ในวันเปิดภาคเรียน แม้จะได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของเอกชน แต่เมื่อพิจารณาข้อกำหนดตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว ถือไม่ได้ว่าบุตรของข้าราชการผู้นั้นเป็นบุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของเอกชนในหลักสูตรระดับไม่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ ดังนั้น เงินค่าเล่าเรียนของบุตรผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะนำมาขอเบิกเงินค่าเล่าเรียนกับทางราชการได้ ส่วนคำนิยาม คำว่า บุตร ในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาข้างต้น มีความหมายเป็นเงื่อนไขว่า เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะนำมาเบิกได้แล้ว หากจะนำมาขอเบิกหรือเบิกต่อไปจะต้องเป็นเงินบำรุงการศึกษาหรือเงินค่าเล่าเรียนของนักเรียนที่มีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีในวันที่ ๑ พฤษภาคม ของทุกปีเท่านั้น ซึ่งเป็นคนละกรณีกับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะนำมาขอเบิกได้ดังเช่นกรณีของข้าราชการข้างต้น ดังนั้น หนังสือของกระทรวงการคลังที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการได้รับ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๙๕-๙๗ หน้า ๕๕)

(๓) โรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย กรุงเทพมหานคร เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๔) โรงเรียนในสังกัดส่วนราชการอื่น หรือองค์การของรัฐบาลที่ ก.พ. รับรองคุณวุฒิ

(๕) โรงเรียนในสังกัดส่วนราชการที่กระทรวงการคลังกำหนด

“สถานศึกษาของเอกชน” หมายความว่า

(๑) สถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งจัดหลักสูตรระดับอนุปริญาหรือเทียบเท่าแตกต่างหากจากปริญญาตรี

(๒) โรงเรียนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ แต่ไม่รวมถึงโรงเรียนราษฎร์ประเภทอาชีวศึกษาที่ใช้หลักสูตรของโรงเรียนเอง และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ

ฯลฯ

ฯลฯ

เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร จึงไม่เป็นการกำหนดเงื่อนไขเรื่องอายุของบุตรขึ้นใหม่ ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๓/๒๕๔๘)

๒.๓ สวัสดิการเกี่ยวกับการให้ทุนการศึกษา

เมื่อหน่วยงานทางปกครองออกระเบียบหรือประกาศมาใช้บังคับเพื่อการใด เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศดังกล่าว และไม่มีอำนาจที่จะหยิบยกหลักเกณฑ์อื่นใดนอกเหนือหรือต่างไปจากระเบียบหรือประกาศที่ใช้บังคับอยู่มาใช้ในการพิจารณาได้ ตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไขระเบียบหรือประกาศดังกล่าวให้เป็นอย่างอื่น

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนการศึกษาตามประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เรื่อง การให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๔๑ ผลการสอบปรากฏว่าไม่มีผู้ใดสอบวิชาภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) ได้ระดับคะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ตามเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศดังกล่าว หลังจากทราบผลการสอบแล้ว คณะกรรมการสอบคัดเลือกซึ่งมีอธิการบดีผู้ออกประกาศเป็นประธานกรรมการ ได้มีมติเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การสอบคัดเลือกเป็นกรณีพิเศษโดยปรับลดเกณฑ์ระดับคะแนนวิชาภาษาอังกฤษจากเดิมไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ เป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ส่งผลให้มีผู้ได้คะแนนผ่านเกณฑ์และมีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์ จำนวน ๓ ราย และบุคคลทั้ง ๓ รายดังกล่าวเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสอบคัดเลือกให้ได้รับทุนการศึกษา ต่อมาสภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชพิจารณาแล้วมีมติรับทราบผลการดำเนินการสอบคัดเลือกอธิการบดีจึงได้ออกประกาศผลการสอบคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการสอบคัดเลือกไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การพิจารณาโดยพลการ จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศผลการสอบคัดเลือกดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าด้วยทุนการศึกษาเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้อธิการบดีรักษาการตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้ ประกอบกับข้อ ๖.๒ ของประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เรื่อง การให้ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๔๑ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์จะต้องได้คะแนนภาษาต่างประเทศและคะแนนวิชาเฉพาะแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ดังนั้น ผู้สมัครสอบ

รายได้จะมีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์หรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศดังกล่าว การที่คณะกรรมการสอบคัดเลือกมีมติกำหนดเกณฑ์เป็นกรณีพิเศษให้ผู้ที่มีสอบวิชาภาษาอังกฤษได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ และวิชาเฉพาะได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ เป็นผู้มีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์นั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้คณะกรรมการสอบคัดเลือกจะมีอธิการบดีซึ่งเป็นผู้ออกประกาศดังกล่าวเป็นประธานกรรมการอยู่ด้วย ก็ไม่มีอำนาจที่จะหยิบยกหลักเกณฑ์อื่นใดนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากระเบียบหรือประกาศข้างต้นมาใช้ในการพิจารณาได้ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขระเบียบหรือประกาศดังกล่าวให้เป็นอย่างอื่น มิฉะนั้น จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาบังคับใช้โดยอำเภอใจ การที่คณะกรรมการสอบคัดเลือกมีมติกำหนดเกณฑ์เป็นกรณีพิเศษอันเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ตามประกาศ โดยตนไม่มีอำนาจเนื่องจากอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นอำนาจของอธิการบดีการกระทำของคณะกรรมการสอบคัดเลือกจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ ดังนั้น การที่สภาวิชาการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้พิจารณาอนุมัติและประกาศผลการให้ทุนแก่บุคคลทั้ง ๓ ราย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนประกาศผลการให้ทุนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๕๗)

๓. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานให้กับทางราชการมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง เมื่อต้องออกจากราชการด้วยเหตุตามที่กฎหมายกำหนดก็จะได้รับเงินจำนวนหนึ่งซึ่งรัฐจัดสรรให้กับข้าราชการเพื่อเป็นการตอบแทนความชอบและเป็นการช่วยเหลือข้าราชการผู้นั้นภายหลังจากที่ออกจากราชการไปและไม่ได้รับเงินเดือนประจำแล้ว เงินจำนวนดังกล่าวเรียกว่า “บำเหน็จบำนาญ” ซึ่งผู้ใดจะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายหลักที่ใช้ในการพิจารณาได้แก่ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้บุคคลซึ่งเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ ต้องเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ส่วนบุคคลซึ่งเข้ารับราชการก่อนวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ นั้นให้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจว่าจะยังคงใช้สิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ หรือจะสมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. ก็ได้ ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับบำเหน็จ

บำนาญข้าราชการนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายที่สำคัญไว้หลายคดี โดยสามารถแยกพิจารณาเป็นหัวข้อย่อยได้ดังนี้

๓.๑ การขอลาออกจากการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

แม้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ได้ห้ามสมาชิก กบข. ลาออกจากการเป็นสมาชิกโดยตรง แต่เมื่อคำนึงถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กบข. แล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจมีคำสั่งให้สมาชิกลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. ได้ เนื่องจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการกองทุน และมีผลกระทบต่อข้าราชการโดยรวม

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญฟ้องว่า ในขณะที่รับราชการทหารสังกัดกองทัพอากาศได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ตามมาตรา ๓๖ (๑)^{๔๘} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ เนื่องจากเชื่อข้อมูลการคำนวณตัวเลขประมาณการผลประโยชน์ที่จะได้รับซึ่งระบุไว้ในเอกสารโฆษณาประชาสัมพันธ์ของกรมบัญชีกลาง แต่ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการแล้วกลับได้รับเงินบำนาญจาก กบข. เป็นจำนวนน้อยกว่าที่กรมบัญชีกลางได้คำนวณไว้และน้อยกว่าเงินบำนาญตามระบบเดิม จึงได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. และขอรับบำนาญตามระบบเดิม พร้อมทั้งยินยอมคืนเงินที่รับไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิรับบำนาญตามระบบเดิม

^{๔๘} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๖ บุคคลต่อไปนี้จะสมัครเป็นสมาชิกก็ได้

(๑) ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในวันก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มาตรา ๔๔^{๙๙} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ จะมีได้ห้ามสมาชิก กบข. ลาออกจากความเป็นสมาชิกโดยตรงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กบข. ขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญ และให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุน รวมทั้งให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาค่าครองชีพและเงินออมภายในประเทศ และการส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมแล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีให้สมาชิกสามารถลาออกจากความเป็นสมาชิก กบข. โดยมีใช้กรณีออกจากราชการ ย่อมขัดต่อบทกฎหมายข้างต้นและขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง กบข. ดังกล่าว อีกทั้ง ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือลาออกจากความเป็นสมาชิก กบข. นั้น ผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการแล้ว จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะลาออกจากความเป็นสมาชิก กบข. ได้ตามคำขอ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากความเป็นสมาชิก กบข. จึงชอบด้วยกฎหมาย สำหรับข้ออ้างที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. เนื่องจากเชื่อการโฆษณาชวนเชื่อตามเอกสารเผยแพร่ของกรมบัญชีกลางนั้น เอกสารเผยแพร่ดังกล่าวได้ระบุไว้ด้วยว่า ตามสูตรการคำนวณบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการที่เลือกเป็นสมาชิกกองทุนจะได้รับบำนาญลดลงไปจากเดิม รัฐจึงชดเชยเป็นเงินประเดิมให้โดยคำนวณย้อนหลังตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นเริ่มรับราชการจนถึงวันที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุน ซึ่งทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนรวมทั้งหมดที่ได้รับไม่น้อยไปกว่าระบบเดิม การที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กบข. จ่ายเงินประเดิมให้น้อยกว่าจำนวนที่กรมบัญชีกลางคำนวณให้ก่อนการสมัครเป็นสมาชิกนั้น การคำนวณของกรมบัญชีกลางดังกล่าวเป็นเพียงการประมาณการมิใช่ข้อสัญญาที่มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีให้ต้องจ่ายตามคำชี้ชวนแต่ประการใด แม้จำนวนเงินที่กรมบัญชีกลางคำนวณให้กับจำนวนเงินที่ได้รับจริงจะมีความแตกต่างกันและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้คำนวณเงินประเดิมที่จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีผิดไปจากบทกฎหมาย ประกอบกับการให้สมาชิก กบข. ลาออกได้นั้นจะกระทบต่อระบบกองทุนของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งระบบ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการกองทุนของผู้ถูกฟ้องคดีมาก

^{๙๙} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๔ สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นออกจากราชการ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้น ๆ หรือการออกจากราชการของผู้ไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ

อันเป็นผลกระทบต่อการบริหารโดยรวม จึงถือว่าเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐/๒๕๕๐ และ อ.๓๔๒-๓๔๓/๒๕๕๐)

๓.๒ การลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด

(ก) การพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้าร่วมโครงการใดที่หน่วยงานทางปกครองจัดให้มีขึ้น ต้องพิจารณาในขณะที่รับสมัครว่า ผู้สมัครมีคุณสมบัติครบถ้วนและมีลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ หากผู้สมัครนั้นไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนหรือมีลักษณะต้องห้ามในขณะนั้น ย่อมถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะเข้าร่วมโครงการ

ในคดีที่คณะกรรมการโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด มีมติไม่ให้ข้าราชการผู้ซึ่งขอลาออกจากราชการตามโครงการดังกล่าวมีสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ เนื่องจากขณะยื่นเรื่องขอลาออกจากราชการตามโครงการฯ ข้างต้น ข้าราชการผู้นั้นตกเป็นผู้ต้องหาคดีอาญาซึ่งมิใช่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๕ ของรายละเอียดโครงการฯ แนนทำยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๓/ว ๑ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามคือ ต้องไม่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาซึ่งมิใช่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการฯ ข้างต้น ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาคดีอาญาซึ่งมิใช่ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ข้าราชการดังกล่าวจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าร่วมโครงการฯ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏต่อมาว่าพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องข้าราชการข้างต้นและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็เห็นชอบตามมาตรา ๑๔๕^{๑๐๐} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

^{๑๐๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๔๕ ในกรณีที่มิคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นมิใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการ (มีต่อหน้าถัดไป)

ความอาญา แต่ก็เป็นเวลาหลังจากสิ้นสุดการรับสมัครเข้าร่วมโครงการฯ แล้ว จึงไม่มีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติในการเข้าร่วมโครงการฯ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตฯ มีมติไม่ให้ข้าราชการข้างต้นเข้าร่วมโครงการฯ จึงชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๕/๒๕๔๙)

(ข) ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในลักษณะของการจัดทำโครงการเชิญชวนประชาชนหรือบุคคลใดให้สมัครเข้าร่วมโครงการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งส่งผลกระทบหรืออาจกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้เข้าร่วมโครงการนั้น ๆ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนหรือบุคคลนั้นได้ทราบถึงสิทธิหรือหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในส่วนที่อาจทำให้ต้องเสียสิทธิ เพื่อให้การตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้อง หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวและมีผู้สมัครเข้าร่วมโครงการโดยสำคัญผิดเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ซึ่งไม่ได้แจ้งให้ทราบอย่างชัดเจนเพียงพอ ผู้สมัครเข้าร่วมโครงการซึ่งต้องเสียสิทธิบางประการย่อมยกข้อบกพร่องดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างเป็นข้อโต้แย้งได้ และอาจส่งผลทำให้การแสดงเจตนาต้องเสียไปตามมาตรา ๑๕๖^{๐๐๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญ

ในคดีที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปางอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดที่มีอายุราชการยังไม่ครบ ๑๐ ปี ลาออกจากราชการเพื่อสมัครเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๑ ด้วยเหตุสูงอายุ ๕๐ ปี โดยผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าตนมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำนาญตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในรายละเอียดของ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐๐ หน้า ๖๑)

จังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๐๐๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๖ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมเป็นโมฆะ

ความสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ความสำคัญผิดในลักษณะของนิติกรรม ความสำคัญผิดในตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้กรณีแห่งนิติกรรมและความสำคัญผิดในทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งนิติกรรม เป็นต้น

โครงการดังกล่าว แต่เมื่อกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับบำนาญโดยมีเพียงสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จเนื่องจากมีอายุราชการไม่ถึง ๑๐ ปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๕๓^{๑๐๒} แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอกลับเข้ารับราชการตามเดิม แต่หน่วยงานต้นสังกัดได้แจ้งผลการพิจารณาภายหลังจากที่หารือกับสำนักงาน ก.พ. แล้วว่า ไม่สามารถบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้เนื่องจากเงื่อนไขของโครงการฯ กำหนดว่า ผู้ที่ออกจากราชการตามโครงการฯ ต้องไม่ขอบรรจุกลับเข้ารับราชการอีก

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเพื่อสมัครเข้าร่วมโครงการข้างต้น ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ที่จะได้รับบำนาญเป็นสำคัญ แต่โดยที่รายละเอียดของโครงการฯ ไม่ได้ระบุคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการฯ ไว้อย่างชัดเจนว่า คุณสมบัติเช่นใดจึงจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จ คุณสมบัติเช่นใดจึงจะมีสิทธิได้รับบำนาญ ประกอบกับในส่วนของประโยชน์ที่จะได้รับระบุแต่เพียงว่ามีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญโดยไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์ในการที่จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ไว้ด้วย ซึ่งการระบุคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการฯ เข้าใจผิดพลาดได้ว่า ผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จหรือบำนาญต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามรายละเอียดของโครงการฯ เป็นสำคัญยิ่งกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ หรือไม่ตื่อนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้พิจารณาสิทธิของผู้สมัครเข้าร่วมโครงการฯ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาเข้าร่วมโครงการฯ โดยขอลาออกจากราชการด้วยความเข้าใจว่าจะได้รับบำนาญ จึงเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญในการเข้าร่วมโครงการฯ ตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าความสำคัญผิดดังกล่าวจะมีส่วนที่เกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีอยู่ด้วย แต่การไม่ระบุเรื่องสิทธิของผู้เข้าร่วมโครงการฯ ให้เข้าใจได้ดีเพียงพอโดยผู้อื่นที่สมัครเข้าร่วมโครงการเดียวกันก็มีความเข้าใจผิดพลาดที่คล้ายคลึงกัน และปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้พยายามสอบถามเกี่ยวกับสิทธิการได้รับบำนาญจากบุคคลอื่นรวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วยแล้ว ความสำคัญผิดที่เกิดขึ้นจึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถถือเอาความสำคัญผิด

^{๑๐๒} พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๓ สมาชิกซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุทุพพลภาพ เหตุทดแทน หรือเหตุสูงอายุ จะได้รับเงินตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่หนึ่งปีบริบูรณ์ขึ้นไปแต่ไม่ถึงสิบปีบริบูรณ์มีสิทธิได้รับบำเหน็จ

(๒) ถ้ามีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป

(ก) สมาชิกตามมาตรา ๓๕ ให้มีสิทธิตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

(ข) สมาชิกตามมาตรา ๓๖ (๑) หรือ (๒) ให้มีสิทธิตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง

ดังกล่าวมาใช้เป็นประโยชน์แก่ตนได้ตามมาตรา ๑๕๘^{๑๐๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำสั่งของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปางที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการตามโครงการฯ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดซึ่งตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลพิพากษาให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปางเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๗/๒๕๔๘)

(ค) ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอหรือการกระทำใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕^{๑๐๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๑๐๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๘ ความสำคัญผิดตามมาตรา ๑๕๖ หรือมาตรา ๑๕๗ ซึ่งเกิดขึ้นโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของบุคคลผู้แสดงเจตนา บุคคลนั้นจะถือเอาความสำคัญผิดนั้นมาใช้ประโยชน์แก่ตนไม่ได้

^{๑๐๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในคดีที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) พิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด รุ่นที่ ๑ ให้แก่ผู้ยื่นคำขอรับบำนาญล่าช้า โดยใช้เวลาในการพิจารณาสั่งจ่ายประมาณ ๑ ปี ๘ เดือนเศษ นับแต่วันที่มีการยื่นคำขอ เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำขอ (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการฯ แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาดำเนินการไว้ ก็ต้องดำเนินการพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตามโครงการดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ กล่าวคือ ควรมีระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้มีสิทธิยื่นเรื่องขอรับบำนาญ โดยเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยใช้เวลาเกินกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องขอรับบำนาญ จึงเป็นการสั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)^{๑๐๕} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลพิพากษาให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้คำนวณจากดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของเงินบำนาญอันพึงได้รับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ยื่นขอรับบำนาญ จนถึงวันสั่งจ่ายบำนาญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๔๗)

^{๑๐๕} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. ...

๒. ...

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓. ...

๔. ...

๓.๓ การนับเวลาราชการทวิคูณ

แม้ข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่มีการประกาศกฎอัยการศึกจะมีสิทธิได้นับเวลาราชการเป็นทวิคูณในการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ แต่เมื่อปรากฏว่ามีการออกกฎหมายให้ระงับการนับเวลาราชการเป็นทวิคูณในระหว่างที่มีการประกาศกฎอัยการศึกข้างต้น สิทธิดังกล่าวย่อมเป็นอันระงับลงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ได้ลาออกจากราชการเพื่อขอรับบำนาญ โดยระหว่างที่รับราชการได้ปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนในจังหวัดตราด ระหว่างวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องขอให้กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยสำนักงานคลังเขต ๒ พิจารณาคำนวณบำนาญ ต่อมาได้รับแจ้งผลการคำนวณบำนาญ ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่นับเวลาราชการทวิคูณในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการที่จังหวัดตราด ซึ่งเป็นจังหวัดที่ยังคงใช้กฎอัยการศึกเป็นเวลาราชการทวิคูณในการคำนวณบำนาญ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนับเวลาในช่วงดังกล่าวเป็นทวิคูณและจ่ายเงินบำนาญส่วนที่ยังขาดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๒๔ วรรคสอง^{๑๐๖} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จะเห็นได้ว่า โดยปกติข้าราชการผู้ใดที่ประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่มีประกาศกฎอัยการศึกย่อมได้นับเวลาราชการเป็นทวิคูณในการคำนวณบำนาญ ดังนั้น เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีคำสั่ง ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เวลา ๑๙.๐๐ นาฬิกา เป็นต้นไป ข้าราชการทุกคนที่ประจำปฏิบัติหน้าที่ย่อมจะได้รับการนับเวลาราชการทวิคูณในการคำนวณบำนาญตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นต้นไป แต่ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติระงับการนับเวลาราชการทวิคูณในระหว่างเวลาประกาศใช้กฎอัยการศึก

^{๑๐๖} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๒๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่ใด ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาให้ข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้นได้รับการนับเวลาราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเป็นทวิคูณได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้พิจารณาความจำเป็นของสถานการณ์โดยคำนึงถึงความยากลำบากและการเสี่ยงอันตรายอย่างแท้จริงของข้าราชการนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๑๙ โดยมาตรา ๔^{๑๐๗} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้การนับเวลาราชการที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างเวลาประกาศใช้กฎอัยการศึก ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ มิให้นำเป็นทวีคูณตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๒๐ เป็นต้นไป ดังนั้น ข้าราชการที่ได้ประจำปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรในระหว่างเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกดังกล่าว จึงมีสิทธิได้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างนั้นเป็นทวีคูณตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้กฎอัยการศึก ถึงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๒๐ เท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่จังหวัดตราด ซึ่งเป็นเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯ ระหว่างวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๐ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๗ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้นับเวลาราชการระหว่างนั้นเป็นเวลาราชการทวีคูณ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยสำนักงานคลัง เขต ๒ คำนวณบำนาญให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่นับระยะเวลาระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีประจำปฏิบัติราชการอยู่ที่จังหวัดตราดเป็นทวีคูณในการคำนวณบำนาญ จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒/๒๕๔๘)

หมายเหตุ นอกจากนั้น ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยไว้ในอีกคดีหนึ่งว่าการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่นับเวลาราชการทวีคูณให้กับข้าราชการที่ประจำปฏิบัติหน้าที่ในเขตที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเนื่องจากการมีตราพระราชบัญญัติระงับการนับเวลาราชการทวีคูณในระหว่างเวลาประกาศใช้กฎอัยการศึก ออกมาใช้บังคับย่อมไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๔/๒๕๔๙)

^{๑๐๗} พระราชบัญญัติระงับการนับเวลาราชการทวีคูณในระหว่างเวลาประกาศใช้กฎอัยการศึก ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๑๙

มาตรา ๔ การนับเวลาราชการที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างเวลาประกาศใช้กฎอัยการศึกตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ มิให้นำเป็นทวีคูณตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นไป

๓.๔. การขอรับบำเหน็จตกทอด

(ก) หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิ หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองจ่ายบำเหน็จตกทอดโดยผิดพลาดให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิ หน่วยงานทางปกครองนั้นยังคงมีหน้าที่ต้องจ่ายบำเหน็จตกทอดดังกล่าวให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิอยู่ต่อไป การที่หน่วยงานทางปกครองไม่จ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้มีสิทธิโดยอ้างแนวปฏิบัติภายในหน่วยงานที่กำหนดให้ทายาทผู้มีสิทธิต้องดำเนินการเรียกร้องเอาเงินคืนจากบุคคลที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิด้วยตนเองนั้น ย่อมถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ในคดีที่กองทัพอากาศเรือขออนุมัติกรมบัญชีกลางจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดของจำเอก ช. ซึ่งถึงแก่ความตายในระหว่างรับราชการให้แก่ทายาท รวม ๓ คน คือ มารดาของผู้ตาย นาง บ. ในฐานะภริยา และกันส่วนของนางสาว ก. ซึ่งเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของจำเอก ช. ที่เกิดกับกับนาง ส. (ภริยาคนก่อน) ไว้ก่อนเนื่องจากเอกสารยังไม่ครบ ต่อมาผู้ฟ้องคดี (นาง น.) ในฐานะภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ได้ติดต่อขอรับบำเหน็จตกทอดโดยกล่าวอ้างว่าการสมรสระหว่างผู้ตายกับนาง บ. ซึ่งกองทัพอากาศเรือจ่ายบำเหน็จตกทอดให้ นั้นเป็นโมฆะ เนื่องจากการจดทะเบียนสมรสซ้อน (จดทะเบียนสมรสเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒) กองทัพอากาศจึงตรวจสอบเรื่องดังกล่าวกับนายทะเบียนพบว่า เป็นความจริง จึงแจ้งไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อสั่งจ่ายบำเหน็จตกทอดใหม่ให้ถูกต้อง กรมบัญชีกลางจึงยกเลิกการสั่งจ่ายบำเหน็จตกทอดเดิมและสั่งจ่ายใหม่ให้แก่ทายาทของผู้ตาย รวม ๔ คน โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีนั้น กรมบัญชีกลางมีหมายเหตุไว้ว่าให้กองทัพอากาศเรียกเงินคืนจากนาง บ. ซึ่งรับไปโดยไม่มีสิทธิเพื่อจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ หากเรียกคืนไม่ได้หรือได้ไม่ครบให้แจ้งผู้ฟ้องคดีเรียกคืนจากนาง บ. ต่อไป และเมื่อผู้ฟ้องคดีขอรับเงินดังกล่าว กองทัพอากาศโดยกรมการเงินทหารเรือมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการเรียกเงินบำเหน็จตกทอดคืนจาก นาง บ. ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้กองทัพอากาศเรือจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกองทัพอากาศเรือยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายโดยไม่ได้แจ้งหรือขอให้ผู้ฟ้องคดีไปพิสูจน์สถานะการเป็นภริยาแต่ประการใด และกรมบัญชีกลางได้อนุมัติการจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเพิกถอนการสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดแก่นาง บ. และมีหนังสือเรียกเงินคืนจากนาง บ. แล้ว กองทัพอากาศจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเบิกจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี กองทัพอากาศจะอ้างเหตุที่ไม่สามารถเรียกเงินคืนจากนาง บ. มาปฏิเสธการจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ อีกทั้ง กองทัพอากาศจะอ้างว่าเป็นการปฏิบัติตามหนังสือกรมบัญชีกลางที่ระบุว่าหากเรียกเงินคืนจาก นาง บ. ไม่ได้หรือได้ไม่ครบให้แจ้งผู้ฟ้องคดีเรียกคืนจากนาง บ. ก็ไม่ได้เช่นกัน

เพราะคำแนะนำของกรมบัญชีกลางเป็นเพียงแนวปฏิบัติภายในหน่วยงานไม่มีผลผูกพันหรือบังคับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อกองทัพเรือมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเบิกจ่ายบำเหน็จตกทอดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ไม่เบิกจ่ายจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลพิพากษาให้กองทัพเรือโดยกรมการเงินทหารเรือดำเนินการเบิกจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๒/๒๕๔๘)

หมายเหตุ ๑. ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นการจดทะเบียนสมรสย้อนเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๒ จึงได้รับผลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๙๗^{๑๐๘} ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งสามารถกล่าวอ้างการสมรสย้อนเป็นโมฆะได้

๒. นอกจากกองทัพเรือจะยกแนวปฏิบัติภายในตามหนังสือกรมบัญชีกลางดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างแล้ว ในคดีนี้ กองทัพเรือยังได้ยกข้อต่อสู้เป็นประเด็นข้อกฎหมายว่า กองทัพเรือได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๐๐ ซึ่งบัญญัติว่า “การสมรสที่เป็นโมฆะไม่กระทบถึงสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริตซึ่งได้มาก่อนมีการบันทึกความเป็นโมฆะไว้ในทะเบียนสมรสตาม มาตรา ๑๔๙๗/๑” แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริตซึ่งได้มาก่อนมีการบันทึกความเป็นโมฆะในทะเบียนสมรส แต่กรณีนี้กองทัพเรือมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายต้องจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ใช่สิทธิที่กองทัพเรือได้มาก่อนมีการบันทึกความเป็นโมฆะดังที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด

(ข) การสมรสย้อนที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๓ ใช้บังคับ จะต้องมีการพิพากษาของศาลเท่านั้นที่จะแสดงว่าการสมรสดังกล่าวเป็นโมฆะ เมื่อระหว่างการสมรสจนกระทั่งข้าราชการถึงแก่ความตายไม่มีผู้มีส่วนได้เสียคนใดร้องขอต่อศาลให้พิพากษาว่าการสมรสย้อนเป็นโมฆะ ต้องถือว่าการสมรสดังกล่าวยังมีอยู่ ภาระของข้าราชการผู้ตาย

^{๑๐๘} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๔๙๗ การสมรสที่เป็นโมฆะ เพราะฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๙๒ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งจะกล่าวอ้างขึ้น หรือจะร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะก็ได้

แม้จะจดทะเบียนสมรสก่อนก็มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดในส่วนของตน การที่หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดดังกล่าวให้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของร้อยตรี ม. ฟ้องเจ้ากรมสารบรรณทหารบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และกองทัพบก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบขอรับบำเหน็จตกทอดกรณีที่ร้อยตรี ม. ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญถึงแก่ความตายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด แต่ได้รับแจ้งว่าไม่สามารถเบิกจ่ายบำเหน็จตกทอดให้ผู้ฟ้องคดีได้ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย เนื่องจากขณะที่ผู้ตายจดทะเบียนสมรสกับผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ตายมีคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว การสมรสระหว่างผู้ตายกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นโมฆะตั้งแต่วันที่จดทะเบียนสมรส ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเมื่อไม่มีผู้เสียหายหรือทายาทของผู้ตายร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการจดทะเบียนสมรสเป็นโมฆะ การสมรสระหว่างผู้ตายกับผู้ฟ้องคดีย่อมสมบูรณ์เสมอ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายบำเหน็จตกทอดพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงวันยื่นฟ้องคดี และตั้งแต่วันถัดจากวันยื่นคำฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าร้อยตรี ม. ผู้ตายจดทะเบียนสมรสก่อนกับผู้ฟ้องคดีเมื่อปี ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๓ ใช้บังคับ การสมรสระหว่างผู้ตายกับผู้ฟ้องคดีจึงฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๕๒^{๑๐๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม) และเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๔๙๖^{๑๑๐} แต่โดยที่มาตรา ๑๔๕๕^{๑๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับในขณะนั้นบัญญัติว่า ต้องมีคำพิพากษาของศาลเท่านั้นที่จะแสดงว่าการสมรสเป็นโมฆะ และมาตรา ๑๔๙๙^{๑๑๒} ก่อนและหลังแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่า

๑๐๙-๑๑๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๔๕๒ ชายหรือหญิงจะทำการสมรสในขณะที่ตนมีคู่สมรสอยู่ไม่ได้

มาตรา ๑๔๙๖ การสมรสที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๔๙ มาตรา ๑๔๕๐ มาตรา ๑๔๕๒ และมาตรา ๑๔๕๕ เป็นโมฆะ

มาตรา ๑๔๕๕ คำพิพากษาศาลเท่านั้นจะแสดงว่าการสมรสใดเป็นโมฆะ

มาตรา ๑๔๙๙

ฯลฯ

ฯลฯ

การสมรสที่เป็นโมฆะเพราะฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๕๒ ไม่ทำให้ชายหรือหญิงผู้สมรสโดยสุจริตเสื่อมสิทธิที่ได้มาเพราะการสมรสก่อนที่ชายหรือหญิงนั้นรู้ถึงเหตุที่ทำให้การสมรสเป็นโมฆะ แต่การสมรส

(มีต่อหน้าถัดไป)

เหตุที่การสมรสเป็นโมฆะ ไม่ทำให้ชายหรือหญิงผู้สมรสโดยสุจริตเสื่อมสิทธิที่ได้มาเพราะการสมรสนั้น ดังนั้น เมื่อระหว่างสมรสจนกระทั่งร้อยตรี ม. ถึงแก่ความตาย ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียคนใดร้องขอต่อศาลให้มีคำพิพากษาให้การสมรสระหว่างผู้ตายและผู้ฟ้องคดีเป็นโมฆะ จึงต้องถือว่าการสมรสระหว่างผู้ตายและผู้ฟ้องคดียังมีอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่ได้มาเพราะการสมรสและอยู่ในฐานะทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกตามมาตรา ๑๖๒๙^{๑๑๓} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับปฏิกิริยาที่จดทะเบียนสมรสโดยชอบถึงแก่ความตายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นทายาทในฐานะภริยาเพียงคนเดียวที่มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดในส่วนของภริยาตามมาตรา ๔๙^{๑๑๔} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยกเหตุที่การสมรสระหว่างผู้ตายและผู้ฟ้องคดีเป็นโมฆะขึ้นกล่าวอ้างนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ตายและผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนสมรสกันก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อปี ๒๔๓๓ จึงต้องนำกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะสมรสมาใช้บังคับ เมื่อไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลให้พิพากษาว่าการสมรสดังกล่าวเป็นโมฆะ จึงต้องถือว่าการสมรสนั้นยังคงมีอยู่ตลอดไป แม้ภายหลังจะมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐)ฯ แก้ไขมาตรา ๑๔๙๗ โดยบัญญัติให้การสมรสที่เป็นโมฆะตามมาตรา ๑๔๕๒ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดจะกล่าวอ้างขึ้นหรือร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะก็ได้ และแม้มาตรา ๑๔๙๙ จะบัญญัติว่า การสมรสที่เป็นโมฆะไม่ทำให้คู่สมรสเกิดสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทก็ตาม ก็เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับคู่สมรสที่สมรสกันเมื่อมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐)ฯ ออกมาใช้บังคับแล้วเท่านั้น ไม่มีผลย้อนหลังไปบังคับให้เสื่อมสิทธิคู่สมรสที่สมรสกันก่อนมีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงมีอายุยกเหตุที่การสมรสเป็นโมฆะมาตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีรับบำเหน็จตกทอด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐๙-๑๑๒ หน้า ๗๐)

ที่เป็นโมฆะดังกล่าว ไม่ทำให้คู่สมรสเกิดสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๖๒๙

ฯลฯ

ฯลฯ

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่ง

มาตรา ๑๖๓๕

^{๑๑๔} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๔๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘ ผู้ใดได้รับบำนาญปกติอยู่หรือผู้มีสิทธิจะได้รับบำนาญปกติ

หรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพถึงแก่ความตาย ให้ทายาทของผู้นั้นได้รับบำนาญตกทอดต่อไป

ในอัตราครึ่งหนึ่งของบำนาญที่ได้รับ หรือควรจะได้รับตามเกณฑ์ดังบัญญัติในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕

ของผู้ตายได้ และแม่นาง ช. ซึ่งเป็นบุตรที่เกิดกับนาง ส. จะไปร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า การสมรสระหว่างผู้ตายและผู้ฟ้องคดีเป็นโมฆะ ก็เป็นเวลาภายหลังที่ร้อยตรี ม. ถึงแก่ความตาย และผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้ตายแล้ว คำพิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง มีผลนับแต่วันที่ศาลพิพากษา แต่ไม่มีผลไปลบล้างสิทธิของคู่สมรสโดยสุจริตที่มีก่อนพิพากษา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามปฏิเสธไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับคำขอในส่วนของการดอกเบี้ยนั้น เห็นว่า มาตรา ๕๑^{๑๑๕} แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ และข้อ ๑๗^{๑๑๖} ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการขอรับและการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้อธิบดีกรมบัญชีกลางในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบเอ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เว้นแต่ความล่าช้าเป็นเพราะความผิดของผู้ขอหรือส่วนราชการเจ้าสังกัด เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า เอกสารหลักฐานการยื่นขอรับบำเหน็จตกทอดของผู้ฟ้องคดีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ระบุว่า นาง ส. มิได้จดทะเบียนสมรสกับผู้ตาย ซึ่งไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงก่อนพิจารณาสั่งการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ แจ้งปฏิเสธไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้จะล่าช้าเกินยี่สิบเอ็ดวัน แต่ความล่าช้าดังกล่าวเป็นเหตุมาจากผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดแก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิที่ได้รับ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัดในอัตราร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปีตาม

^{๑๑๕} พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

มาตรา ๕๑ เมื่อกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการเจ้าสังกัดซึ่งมีฐานะไม่ต่ำกว่ากรม หรือจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้รับเรื่องราวขอรับบำเหน็จหรือบำนาญแล้วให้รีบตรวจสอบ และนำเสนอให้ถึงกระทรวงการคลังภายในสามสิบวันนับแต่วันรับ และให้กระทรวงการคลังรีบพิจารณาสั่งภายในยี่สิบเอ็ดวันนับแต่วันรับ ทั้งนี้ เว้นแต่ความล่าช้าเป็นเพราะความผิดของผู้ขอหรือส่วนราชการเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี

การขอให้สั่งจ่ายและการสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญ ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

^{๑๑๖} ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการขอรับและการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

ข้อ ๑๗ สั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมบัญชีกลาง

เมื่อกรมบัญชีกลางได้รับเรื่องราวขอรับบำเหน็จบำนาญแล้ว ให้ตรวจสอบและพิจารณาสั่งจ่าย แล้วแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดและผู้เบิกทราบ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๔^{๑๑๗} นับแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๓ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีขอให้จ่ายดอกเบี้ยนับแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันยื่นคำฟ้อง และดอกเบี้ยตั้งแต่วันถัดจากวันยื่นคำฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลจึงกำหนดให้ตามคำขอ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ส่งจ่ายบำเหน็จตกทอดพร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันยื่นคำฟ้อง และดอกเบี้ยตั้งแต่วันถัดจากวันยื่นคำฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๔/๒๕๔๘)

^{๑๑๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่นอันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกกว่านั้น ท่านอนุญาตให้พิสูจน์ได้

ภาคผนวก

(ก)

ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๔๖		
คดีหมายเลขแดงที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๓๘	นายบุญเชิด สุขอภิรมย์	๔๐-๔๑

ปี ๒๕๔๗		
คดีหมายเลขแดงที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๑๔	นางอ้อยทิพย์ โฆษิตวัฒนฤกษ์	๒๓-๒๕
อ.๑๕	นางสุพร เสือพล	๑๑-๑๓
อ.๕๒	นายธันวา ดีช่วย	๔๑
อ.๗๓	นางสุจิตรา คงจินดา	๖๔-๖๕
อ.๘๖	นายกมล นักพื่อน	๒๕-๒๖
อ.๙๕	นายชัยรัตน์ พรหมศิลป์	๔๑
อ.๑๒๒	นางสาวสุดาวัลย์ โสตะจินดา	๒๖-๒๗
อ.๑๒๖	นางวันทนา ศรีบัวทอง	๒๓
อ.๑๒๘	นางพวงเพ็ญ ศรีสุด	๓๖-๓๘
อ.๑๓๗	นางศันสนี รัชกุล	๓๔-๓๖
อ.๑๔๕	นายสุพรรณ ศรีเหรา	๑๘-๒๐
อ.๑๗๓	นายภาณุมาศ ชัดเงางาม	๕๗-๕๘

ปี ๒๕๔๘		
คดีหมายเลขแดงที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๓๑	นางสาววนิดา ไชยชนตรดี	๒-๕
อ.๘๙	นายอมฤต วงศ์ขาวนา	๙-๑๑
อ.๙๒	นายสุวิทย์ บุญรักษา	๑๑
อ.๙๔	นายทวีชัย อ้นคูเมือง	๔๓
อ.๑๕๔	นางอริญชยา จารวัธน์	๒๒-๒๓

(๗)

ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๔๘		
คดีหมายเลขแดงที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๖๒	นางสุดา ปัญญามัง	๖๖-๖๗
อ.๙๗	นางเอมอร วรรณารักษ์	๖๒-๖๔
อ.๑๐๒	นางนิตยา ศรีสุขแสนไชยศรี ที่ ๑ นายเกรียงศักดิ์ วรรณชนะ ที่ ๒	๖๘-๖๙
อ.๑๑๔	นางเจริญศรี สวงาม	๖๙-๗๓
อ.๑๖๐	นางวยุรี วรรณนะไพบูลย์	๒๗-๒๙, ๔๕-๔๗
อ.๑๘๖	นางพัชรา ประกอบดี	๔๒-๔๓
อ.๑๙๓	นายสมศักดิ์ พุทธคำ	๕๔-๕๗
อ.๒๐๐	นางสุปัญญา ชุศักดิ์	๑๓
อ.๒๑๙	จำสิบตำรวจ กมล มุสิกะสาร	๑๔

ปี ๒๕๔๙		
คดีหมายเลขแดงที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๓๕	นางสาวสมทิพย์ ชงสะอาด กับผู้ฟ้องคดีร่วม (รวม ๔ ราย)	๔๓
อ.๔๖	นายสุพล พรหมประเทศ	๓๖
อ.๗๓	นางสาวนิจพร วนศิริพงศ์	๒๙
อ.๘๔	นางสุรีย์ จิตต์โสภา	๔๓
อ.๙๙	นางดวงเดือน พลอยสุภา	๔๓
อ.๑๑๔	นายปรีชา เขียรเจริญ	๖๗
อ.๑๙๖	นางสุภาณี เลียงพรพรรณ ที่ ๑ นายสมชาย เลียงพรพรรณ ที่ ๒	๑๕-๑๗
อ.๑๙๗	นายถาวร แสงสาคร	๔๓-๔๔
อ.๒๑๑	นางนันทฉลิ์ กานิวาสัน	๓๘-๓๙

(ค)

ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๔๙		
คดีหมายเลขแดงที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๒๑๙	นายสุพจน์ เวชมุข	๒๐-๒๑
อ.๒๓๕	นางอนุดี แก้วสว่าง	๖๑-๖๒
อ.๒๔๒	นางกรรณิการ์ อ่อนแก้ว	๒๓
อ.๒๔๕	นายสุรยุทธ วิศาลทรง	๓๓-๓๔, ๔๗-๔๘
อ.๒๘๖	นายยุทธชัย พิพัฒน์จริยา	๑๓-๑๔
อ.๒๙๐	นายพนิตวงศ์ ทิวาพัฒน์	๑๗-๑๘

ปี ๒๕๕๐		
คดีหมายเลขแดงที่	ผู้ฟ้องคดี	หน้า
อ.๑๐	พลอากาศตรีหญิง มาลี จุลมานพ	๕๙-๖๑
อ.๕๗	นายชวลิต เกียรติวิษณุกุล	๔๙-๕๐
อ.๑๖๔	นางเมตตา ดีเจริญ	๖-๙
อ.๓๐๓	นายวรตน์ หรือตน์ จีระเดชากุล	๓๑-๓๒
อ.๓๔๒-๓๔๓	พลอากาศตรี ภูซังค์ สุนทรชัย	๖๑
อ.๓๕๓	นายณรงค์ศักดิ์ จำรูญหิน	๔๔
อ.๓๗/๒	นางสาวธมลวรรณ อิมราพร	๕๑-๕๔

สรุปหลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ
(ศึกษากรณีค่าเช่าบ้าน สวัสดิการ และบำเหน็จบำนาญ)

ที่ปรึกษา

นางสาวพรทิพย์ ทองดี

เลขานุการสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นางสมฤดี ฐัญญูสิริ

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง

นายธนวัฒน์ จันทะวงษา

พนักงานคดีปกครอง ๔

ผู้รวบรวม เรียบเรียง

นายธนวัฒน์ จันทะวงษา

พนักงานคดีปกครอง ๔

ជំពូកទី ១

นางสาวทิพวรรณ เมธานิมิตรพงศ์

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๒

นางสาวสายพิน ภูักดี

พนักงานธุรการ