

ค่าเช่าบ้านข้าราชการใช้สิทธิอย่างไรให้ถูกระเบียบ

บทนำ

การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ มักเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการหรือข้าราชการบางท่านใช้สิทธินำหลักฐานการเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการมาใช้สิทธิเบิกกับหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ ซึ่งข้าราชการบางท่านใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยถูกต้องหรือบาง ท่านใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งตนเองคิดว่าเป็นการใช้สิทธิโดยถูกต้อง วันนี้ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม กอง การเจ้าหน้าที่ จึงขอยกบทความที่อ้างอิงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มาเป็นแนวทางให้แก่ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่า บ้านข้าราชการ เพื่อเป็นแนวทางในการใช้สิทธิที่ตนได้รับอย่างถูกต้อง

หลักการและเหตุผล

ค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นสิทธิประโยชน์ที่ทางราชการมีให้แก่ข้าราชการ เพื่อบรรเทาความ เดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการมีคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานต่างท้องที่และมีเจตนาอนุมัติให้ ข้าราชการมีที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองและครอบครัว ในทางเดียวกันมีข้าราชการอีกจำนวนไม่น้อยที่อาจเข้าใจผิดในเรื่อง การตีความหมายในสิทธิที่ตนได้รับ ซึ่งข้อเท็จจริงข้าราชการผู้นั้นอาจไม่เข้าองค์ประกอบที่ตนจะสามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่า บ้านข้าราชการได้ จึงทำให้ต้องถูกเรียกเงินคืนหรือหน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนดำเนินการทางวินัยหรือ ร้ายแรงกว่านั้นต้องไปสู่คดียังศาลปกครอง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้น ดังนั้นบทความนี้อาจเป็นประโยชน์ไม่ มากก็น้อยแก่ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

วัตถุประสงค์

เพื่อให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ได้ใช้สิทธิอย่างถูกต้อง ได้รับสิทธิประโยชน์ที่ ทางราชการมอบให้ตรงตามเจตนาอนุมัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ ป้องกันหรือลดจำนวนข้าราชการที่เข้าใจผิดในสิทธิของ ตนต้องถูกเรียกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการคืนหรือถูกต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย

เนื้อเรื่องบทความ

“ค่าเช่าบ้านข้าราชการ” เป็นสิทธิประโยชน์ที่ทางราชการมีให้แก่ข้าราชการ เพื่อบรรเทาความ เดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการมีคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ โดยหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขของการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๖๒

ข้อ ๖ ระบุว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มี สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามสมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายระเบียบนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(๒) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดย ไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำ สำนักงานในต่างท้องที่ที่เป็นท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ด้วย

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับเงินเดือนไม่ตรงกับที่กำหนดในบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ ท้ายระเบียบนี้ ให้ได้รับค่าเช่าบ้านตามส่วนของเงินเดือนโดยคำนวณตามวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

/เจตนาอนุมัติ...

เจตนาที่สำคัญ คือ ให้ความช่วยเหลือข้าราชการที่เดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุและยิ่งกว่านั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ข้าราชการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระเมื่อถูกย้ายไปสำนักงานแห่งใหม่ ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการยังคงสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ แต่ถ้าทางราชการจัดที่พักให้แล้ว จะถือว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งจะทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด

คดีปกครองที่จะนำเสนอในครั้งนี้ เป็นเรื่องที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้แก่ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ประเด็นที่น่าสนใจที่จะนำเสนอให้ทราบ คือ ทางราชการมีที่พักไม่เพียงพอแก่ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้แสดงความประสงค์จะเข้าอยู่บ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ ผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการ) ได้จับสลากเข้าพักอาศัยในบ้านพักได้ แต่กลับสละสิทธิไม่เข้าพักอาศัย ซึ่งทางราชการได้อนุญาตและจัดให้ข้าราชการอื่นที่มีสิทธิได้เข้าอยู่อาศัยแทน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามเดิมและได้เปลี่ยนเป็นนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านแทน ต่อมากรมบัญชีกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นความจำนงเข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดเอาไว้ให้และจับสลากเข้าพักอาศัยได้ แต่กลับสละสิทธิต้องถือว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านพักได้ จึงให้ระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านพักและเรียกเงินคืน

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน และหนังสือที่สั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน

ศาลปกครองสูงสุดได้ออกนั่งบัลลังก์ มีคำวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอสละสิทธิการเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักซึ่งก็ได้อนุญาตแล้วนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการแล้วไม่ยอมเข้าอยู่อาศัย อันจะมีผลทำให้ขอเบิกค่าเช่าบ้านมิได้ตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าบ้านและสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ เนื่องจากแนวทางปฏิบัติในกรณีที่มีการจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้จะต้องมีการจัดทำคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จับสลากได้และสละสิทธิการเข้าพักอาศัยให้ผู้แสดงความประสงค์รายอื่นได้รับสิทธินั้นไปแล้วมาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ก็มีได้แตกต่างกันกับการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักนั้นเพราะจะมีผลทำให้ผู้ที่เข้าพักอาศัยแทนขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่นกัน เพราะที่พักของทางราชการมีไม่เพียงพอ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าอาศัยในที่พักที่ทางราชการจัดเอาไว้ให้ จึงมิได้เป็นเหตุทำให้ทางราชการเสียหาย กรณีจึงไม่อาจนำบทบัญญัติในเรื่องการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ มาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนการเบิกค่าเช่าบ้านมาเป็นการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านแทน ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.๒๕๒๗ การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของทางราชการที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อผ่อนชำระราคาบ้านและได้รับอนุญาตโดยชอบแล้ว กลับมาเพิกถอนคำสั่งเพียงแค่ว่าที่ทางราชการได้สร้างที่พักข้าราชการขึ้นมาภายหลัง เป็นการทำให้ข้าราชการต้องเดือดร้อนเพิ่มขึ้น จึงไม่น่าเป็นความประสงค์ของทางราชการ ยิ่งไปกว่านั้น พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมีเจตนารมณ์สนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเอง

/โดยการ...

โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับการอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าบ้านที่ค้างชำระอยู่เมื่อย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ให้สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไป คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ระงับการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกระงับการเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเอาไว้ ๒ ประการ คือ

ประการแรก การตีความบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.๒๕๒๗ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) อันเป็นข้อยกเว้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการในกรณีที่ทางราชการจัดที่พักอาศัยนั้น นอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ

ประการที่สอง การอ้างบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.๒๕๒๗ เพื่อตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน โดยเฉพาะการสละสิทธิไม่เข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดเอาไว้เห็นจะต้องปรากฏด้วยว่า “เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย” เช่น ไม่มีข้าราชการอื่นเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้และราชการต้องเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้กับข้าราชการที่มีสิทธิ ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ยังมีข้าราชการอื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแทน แม้ข้าราชการผู้สละสิทธิจะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่มีอยู่แล้ว ก็มีเหตุที่จะตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด

สรุป

เมื่อหน่วยงานทางราชการตนสังกัดของข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้จัดที่พักอาศัยเอาไว้ให้แล้ว แต่ข้อเท็จจริงที่พาดังกล่าวมีจำนวนไม่เพียงพอแก่จำนวนข้าราชการที่มีสิทธิเข้าพัก ยังบ้านพักที่ทางราชการจัดเอาไว้ให้ จึงต้องใช้วิธีจับสลากเพื่อเลือกผู้มีสิทธิเข้าพัก แต่เมื่อผู้จับสลากได้เข้าพัก ได้สละสิทธิของตนให้แก่ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการท่านอื่นและข้าราชการผู้นั้นได้เข้าพักอาศัยแทนแล้วซึ่งหน่วยงานตนสังกัดได้อนุญาต ข้าราชการผู้จับสลากได้ผู้นั้น จึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและต่อมาได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อแทน เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดทราบเรื่องจึงระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าซื้อของข้าราชการผู้นั้นและดำเนินการเรียกเงินคืน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงได้วางแนวทางเอาไว้ ๒ แนวทางโดยสรุป ดังนี้

(๑) เมื่อหน่วยงานราชการได้จัดที่พักอาศัยให้แก่ข้าราชการผู้ใดแล้ว ถ้าจำนวนที่พักมีเพียงพอ ข้าราชการผู้นั้นต้องปฏิบัติตามแนวทางที่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดอย่างเคร่งครัด

(๒) การอ้างบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อตัดสิทธิของข้าราชการ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ “ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย” เช่น ไม่มีข้าราชการอื่นเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้และราชการต้องเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้กับข้าราชการที่มีสิทธิ ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ยังมีข้าราชการอื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแทน แม้ข้าราชการผู้สละสิทธิจะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่มีอยู่แล้ว ก็มีเหตุที่จะตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด

/หมายเหตุ...

หมายเหตุ อ้างอิงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๕/๒๕๕๑

จัดทำโดย ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม
กองการเจ้าหน้าที่
องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์
ผู้เรียบเรียง นายจิรัฏฐ์ รอบรัตน์ นิตกรปฏิบัติการ