

๑๓.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีสิทธิเข้าพักอาศัย
ในที่พักของทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๒/๒๕๖๓)

เมื่อเดิมข้าราชการเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.ฎ.
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และเป็นผู้มีสิทธินำหลักฐาน
ค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกา
ฉบับดังกล่าว การที่หน่วยงานมีคำสั่งจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ จึงไม่สอดคล้อง
กับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ที่มุ่งประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับ
ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเกิดมาจากทางราชการเป็นเหตุ และมุ่งสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้าน
ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาธิการภาค ๕ (ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาธิการภาค ๑๑ เดิม)

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐
(มาตรา ๗ และมาตรา ๑๗)

หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ
พ.ศ. ๒๕๕๑ (ข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๑))

สรุปคดี : เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักบริหาร
ยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษา กรุงเทพมหานคร ต่อมา ได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา
ชำนาญการ สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ ๑๑ อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา
ซึ่งมิใช่สำนักงานในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยได้รับค่าเช่าบ้าน
มาโดยตลอด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาธิการภาค ๕ (ผู้อำนวยการสำนักงาน
ศึกษาธิการภาค ๑๑ เดิม)) ได้ออกประกาศจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ
เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเลื่อนเป็นระดับชำนาญการพิเศษ แต่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน
ต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้โดยมิได้แจ้งหรือบอกกล่าวรายละเอียดการดำเนินการ
ใดๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศที่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัย
ในที่พักของทางราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักบริหารยุทธศาสตร์
และบูรณาการการศึกษา กรุงเทพมหานคร ต่อมา ได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษาชำนาญการ
สำนักบริหารยุทธศาสตร์และบูรณาการการศึกษาที่ ๑๑ อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา ซึ่งมีใช่สำนักงาน
ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก และผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น
ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามมาตรา ๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ

พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐^{๗๓} ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกับธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อปลูกสร้างบ้านในท้องที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิินาหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน^{๗๔} ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้โอนมรดกให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามสิทธิตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๕ แต่ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษานานาชาติพิเศษ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ โดยกล่าวอ้างว่าเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติดังกล่าว นั้น เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติให้แก่ส่วนราชการในการพิจารณาจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการเป็นไปโดยถูกต้องในแนวทางเดียวกัน ส่วนการพิจารณาว่าข้าราชการจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือไม่ ย่อมต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นสำคัญ กรณีจึงไม่อาจนำแนวทางปฏิบัติเช่นว่านั้นมาระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือสิทธิินาหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ ส่วนการจัดสรรที่พักให้แก่ข้าราชการ นอกจากจะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของ พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่มุ่งประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเกิดมาจากทางราชการเป็นเหตุ นอกจากนี้ ยังมุ่งสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้านที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองประกอบด้วย ดังนั้น สิทธิของข้าราชการที่นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านที่มีอยู่เดิมย่อมไม่ต้องลดน้อยถอยลง และถึงแม้ว่าข้อ ๓ วรรคหนึ่ง (๑) ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ จะกำหนดให้ผู้มีอำนาจจัดที่พักของแต่ละส่วนราชการได้จัดให้ข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโสขึ้นไป ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไป ประเภทอำนวยการ ประเภทบริหาร หรือดำรงตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป หรือเทียบเท่าๆ เข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ และข้าราชการผู้นั้นต้องเข้าพักไม่ว่าจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ แต่กรณีบ้านพักที่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักนี้เป็นบ้านพักทั่วไปสำหรับข้าราชการระดับสูง

^{๗๓} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ตรงจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

๑) ๑)

๑) ๑)

ความในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่เป็นท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ด้วย

๑) ๑)

๑) ๑)

^{๗๔} พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิินาหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑) ๑)

๑) ๑)

เท่านั้น ซึ่งทางราชการยังสามารถจัดให้ข้าราชการระดับสูงผู้อื่นเข้าพักได้ มิใช่บ้านพักสำหรับตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งโดยเฉพาะที่หากผู้ฟ้องคดีไม่เข้าพักแล้ว จะไม่มีผู้ใดเข้าพักแทนได้ ด้วยเหตุดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นผู้มีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่มีสิทธิเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการในประการที่สำคัญ คือ สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของราชนั้น เป็นไปตาม พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมุ่งประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเกิดมาจากทางราชการเป็นเหตุ และมุ่งสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้านที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ส่วนเรื่องการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติให้แก่ส่วนราชการในการพิจารณาจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการให้เป็นไปโดยถูกต้องในแนวทางเดียวกัน โดยการพิจารณาว่าข้าราชการจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือไม่ย่อมต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.ฎ. ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นสำคัญ ไม่อาจนำแนวทางปฏิบัติเช่นว่านั้นมาระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในหลักนิติธรรมที่วางไว้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นในการปฏิบัติงานจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย
