

## “บ้านพักของทางราชการไม่ว่างและชำรุด” ... มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?

นางสาวปยุตญา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้กับข้าราชการประเภทต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับข้าราชการพลเรือน หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ และตามกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านไว้ในลักษณะเดียวกันว่า *ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน เว้นแต่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว และในกรณีที่ส่วนราชการได้จัดที่พักอาศัยให้กับข้าราชการแล้ว จะต้องจัดให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ หากไม่เข้าพักให้ถือว่าสละสิทธิการเข้าพักอาศัยและจะไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน*

คดีปกครองที่นำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีของข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน แต่ถูกระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเนื่องจากไม่ได้เข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ ซึ่งแม้ว่าคดีนี้จะเป็นการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีระเบียบและหลักเกณฑ์กำหนดไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่มีประเด็นที่น่าสนใจที่หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปเป็นบรรทัดฐานหรือแนวทางในการปฏิบัติราชการหรือแนวทางในการวินิจฉัยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านได้

ในประเด็นว่า หากทางราชการได้จัดที่พักไว้แล้ว แต่ได้จัดให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเป็นผู้เช่าอยู่อาศัยและให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทน แต่ต่อมาส่วนการคลังได้มีการตรวจสอบพบว่าเป็นการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง จึงได้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้กับผู้มีสิทธิดังกล่าวโดยเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้มีสิทธิเคยได้รับ

กรณีดังกล่าวผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ และหากต่อบ้านพักของราชการว่าง ผู้มีสิทธิขอเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ แต่ปรากฏว่าบ้านพักไม่อยู่ในสภาพจะเข้าพักอาศัยได้จริงขณะนั้น เพราะมีสภาพชำรุดทรุดโทรมมาก ทั้งไม่ได้รับการซ่อมแซมหรือแก้ไข ผู้มีสิทธิจึงไม่เช่าอยู่อาศัยในบ้านพักดังกล่าว แต่ได้เข้าบ้านพักอาศัยและขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทนได้หรือไม่

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้มีสิทธิได้เบิกค่าเช่าบ้าน แต่ในระยะแรกที่ผู้ฟ้องคดีโอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้พักในบ้านพักที่ อบต. จัดไว้ให้กับข้าราชการ เนื่องจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พนักงานส่วนตำบลที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเช่าอยู่อาศัยและให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เข้าบ้านพักอาศัย (เมษายน ๒๕๔๙ จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๑) และได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน

แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (นายก อบต.) สั่งระงับเบิกค่าเช่าบ้าน เพราะหัวหน้ากองคลัง ทักท้วงให้ตรวจสอบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลต้องเข้าพักบ้านพักของ อบต. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งให้สิทธิข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่

ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว มีปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ? ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกและใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งหลักการตามข้อ ๓ ยังคงเดิม) ที่กระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ข้อ ๓ (๑) (๒) (๕) ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการออกระเบียบและวิธีปฏิบัติและจัดที่พักได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมทั้งต้องจัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากที่พักทางราชการเพื่อให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เข้าพักแทน และหากผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต้องไปเช่าบ้านอยู่ เนื่องจากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวผู้นั้นมีสิทธินำค่าเช่าบ้านมาขอเบิกจากทางราชการได้

และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ มีเนื้อหาเช่นเดียวกัน โดยข้อ ๑ (๖) กำหนดเพิ่มเติมว่า ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจจัดที่พักยังไม่ดำเนินการจัดให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่าอยู่อาศัยในบ้านพัก หากผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่าบ้านเพื่ออาศัยอยู่จริง ก็ย่อมมีสิทธินำค่าเช่าบ้านมาเบิกได้ในช่วงระยะเวลาที่ไม่สามารถเข้าพักอาศัยในที่พัก

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากบ้านพักและให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยโดยเร็ว ส่วนมติคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่ให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้พักอาศัยอยู่ในบ้านพัก เป็นการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของทางราชการ เมื่อขณะนั้น อบต. ยังไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ จึงยังถือไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้ อันจะเป็นเหตุให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านอยู่อาศัยจริง จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามสมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการและผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอเข้าพักอาศัย อีกทั้งไม่ไต่ถามผู้มีอำนาจจัดที่พักได้จัดให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแล้ว แต่ผู้นั้นไม่เข้าพัก อันจะถือเป็นการสละสิทธิในการเข้าพักอาศัยที่เป็นเหตุไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ดังนั้น นับจากผู้ฟ้องคดีโอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งจนกระทั่งมีการเสนอให้ตรวจสอบสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากบ้านพัก จึงถือว่ายังคงมีเหตุที่จะอ้างได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดที่พักไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ต่อไป

คำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่น่าสนใจประการต่อมา คือ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ? โดยข้อ ๔ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้มีอำนาจจัดที่พักต้องซ่อมแซมที่พักซึ่งมีสภาพชำรุด

ทรุดโทรม หรือต้องแก้ไขหรือบรรเทาที่פקซึ่งมีลักษณะไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัย หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอื่นที่ทำให้ไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยได้จนสามารถเข้าอยู่อาศัยได้

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** นอกจากผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจจัดที่פקให้กับข้าราชการผู้มีคุณสมบัติให้เข้าอยู่อาศัยก่อนแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องพิจารณาสภาพที่פקด้วยว่าอยู่ในสภาพที่สามารถเข้าอยู่อาศัยได้หรือไม่ หากมีสภาพชำรุด ทรุดโทรม มีลักษณะไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัยหรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอื่นใดอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้าอาศัยอยู่ได้ ก็ยังมีหน้าที่ต้องซ่อมแซมให้แล้วเสร็จหรือดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาเหตุจนสามารถจัดให้เข้าอาศัยอยู่ได้ ด้วยเมื่อจากหลักฐานภาพถ่ายบ้านพักแสดงให้เห็นว่า บ้านพักชำรุด ทรุดโทรม และไม่มีกรปรับปรุงซ่อมแซม และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้ง กรณีจึงรับฟังได้ว่าบ้านพักของ อบต. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้ผู้ฟ้องคดีมีสภาพทรุดโทรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่פקให้มีสภาพเหมาะสม สามารถเข้าอยู่อาศัยได้ก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักในบ้านพัก จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้าน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่פקขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๖/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ กรณีที่ทางราชการจัดที่פקให้กับข้าราชการ แต่ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่สามารถเข้าอยู่ในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ โดยมีใช้ความผิดของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งหน่วยงานเจ้าของงบประมาณหรือผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาข้อกฎหมาย ตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักให้ถูกต้องและชัดเจน โดยฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมาย ระเบียบกำหนดไว้ และต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะที่มีการขอใช้สิทธิ รวมทั้งสภาพบ้านพักอาศัยเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีความปลอดภัย นอกจากนี้ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น และฝ่ายปกครองไม่กระทำการดังกล่าว อาจถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ดังเช่นคดีนี้