

ข้าราชการกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่เท่าเทียม

นิตา บุญรัตน์
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของรัฐอย่างหนึ่ง ที่กำหนดไว้เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภทในเรื่องที่อยู่อาศัยอันสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ซึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็เป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาค ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจึงสมควรเป็นผู้มีสิทธิได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐบนพื้นฐานอย่างเดียวกัน

แต่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านไว้ ๘ ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการครู และหากข้าราชการดังกล่าวซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ออนไปรับราชการเป็นข้าราชการอื่นใน ๘ ประเภท ตามมาตรา ๔ และให้ประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก ข้าราชการผู้นั้นก็ยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อไปตามเดิม

แต่หากข้าราชการพลเรือนโอนไปรับราชการในราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการที่กำหนดไว้ใน ๘ ประเภทข้างต้น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนไปเป็นข้าราชการพลเรือน จะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักปฏิบัติราชการไว้หลายคดีอาทิเช่น

กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก และต่อมาโอนไปรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานใหม่ ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกับท้องที่ที่โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การโอนย้ายสังกัดของพนักงานส่วนท้องถิ่นไปเป็นข้าราชการพลเรือน ไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้โอนหมดสิ้นไปหรือเปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ และถือว่าข้าราชการผู้นั้นย้ายเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่ซึ่งรับราชการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยอ้างว่าขณะโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรก ข้าราชการผู้นั้นไม่ใช่ข้าราชการตามความหมายของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๔๘) หรือ

กรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนมาเป็นข้าราชการครูในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๔/๒๕๕๐) หรือ

กรณีที่ข้าราชการเริ่มรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการสุขาภิบาล จังหวัดสุโขทัย ต่อมาโอนย้ายเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ จังหวัดพิษณุโลก และโอนมารับราชการที่สำนักงานขนส่งจังหวัดพิษณุโลก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๔)

อย่างไรก็ตาม กรณีข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งก่อนที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดำเนินการด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ กำหนดประเภทข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านไว้เพียงว่า “ข้าราชการประจำการ” เท่านั้น ดังนั้น หากข้าราชการกรุงเทพมหานครโอนไปรับราชการเป็นข้าราชการครูในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรก และต่อมาพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีผลใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดำเนินการด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ข้าราชการผู้นั้นจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?

ดังเช่นคดีที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์คดีจากศาลปกครองฉบับนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร โอนไปเป็นข้าราชการครู จังหวัดนครราชสีมา ตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา) ได้อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ต่อมามีคำสั่ง

(คดีจากศาลปกครอง)

เพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและเรียกค่าเช่าบ้านคืน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ คำว่า “ข้าราชการประจำ” ไม่หมายความรวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ต่อมาโอนไปเป็นข้าราชการครู จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการประจำตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ที่ท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา เมื่อยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่นั้นมาตลอด จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา) วินิจฉัยอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร และต่อมาโอนไปเป็นข้าราชการครู ที่ท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้กำหนดว่า ข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการ ๘ ประเภทตามมาตรา ๔ เท่านั้นจึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ อีกทั้ง พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงการแบ่งตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการไม่ว่าจะราชการส่วนใดถือเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่มีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันเท่านั้น สิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใด จึงควรมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครโอนไปเป็นข้าราชการครู ที่ท้องที่อำเภอเมืองจังหวัดนครราชสีมา ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ จึงเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินที่เบิกจ่ายไปจึงเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๖/๒๕๕๔)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในแง่ของเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และกรณีที่ข้าราชการผู้ขอเบิกค่าเช่าบ้านเริ่มรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการประเภทอื่นที่มีใช้ข้าราชการ ๘ ประเภทตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และต่อมาได้โอนไปเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งประเภทใดใน ๘ ประเภทตามที่กำหนดในมาตรา ๔ ในต่างท้องที่กับที่เริ่มรับราชการครั้งแรก ให้ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว เพราะข้าราชการไม่ว่าจะปฏิบัติราชการในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ก็ถือเป็นข้าราชการซึ่งต้องทำหน้าที่บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมทั้งสิ้น