เบิกค่าเช่าบ้านได้ แม้ต่างท้องที่กับท้องที่ที่ปฏิบัติงาน !

นางสาวจิดาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สิทธิในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่รัฐให้แก่ข้าราชการ โดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 กำหนดให้สิทธิแก่ข้าราชการซึ่งได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการมีคำสั่งให้เดินทางไปปฏิบัติราชการเป็นการประจำในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ เว้นแต่ กรณีดังต่อไปนี้ที่จะไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ (1) ทางราชการได้จัดที่พักให้อยู่แล้ว (2) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน (3) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ (4) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง นอกจากนี้ กรณีที่ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่ประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้าน นั้น มาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดให้มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ไม่เกินจำนวนที่กำหนดตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ

อย่างไรก็ตาม **กรณีบ้านที่ข้าราชการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านแต่บ้านดังกล่าวอยู่ต่างท้องที่กับสถานที่ปฏิบัติงาน จะมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระมาเบิกเงินค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ได้หรือไม่**

มีตัวอย่างคดีพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในตำแหน่งอาจารย์สอนที่โรงเรียนในจังหวัดนครนายก ต่อมา มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้โอนย้ายผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการในตำแหน่งนักวิชาการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ซึ่งมีที่ทำการตั้งอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านอยู่ที่เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการมาโดยตลอด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี เพื่ออยู่อาศัยเป็นของตนเอง และได้ทำเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้านโดยนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิก แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) มีคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากเห็นว่าเป็นการนำบ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ในพื้นที่นอกที่ตั้งของสถานที่ปฏิบัติงาน (นอกกรุงเทพมหานคร) มาเบิกค่าเช่าบ้าน

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านตามความเห็นของกรมบัญชีกลางที่ตอบข้อหารือ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา 7 และมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ไว้ดังนี้

ประเด็นแรก เกี่ยวกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 โดยบทบัญญัติมาตรา 7 เป็นการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิจะได้รับค่าเช่าบ้าน

ข้าราชการได้ ทั้งนี้ เนื่องจากทางราชการต้องการที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ดังนั้น ถ้าหากข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ได้รับความเดือดร้อนต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในต่างท้องที่ดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นย่อม**มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ แม้ว่าบ้านที่ได้เช่าและใช้พักอาศัยเพื่อเดินทางไปปฏิบัติราชการจะตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่**ก็ตาม และมาตรา 17 ได้กำหนดให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา 7 โดยสมบูรณ์แล้ว และได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระในท้องที่ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านที่เช่าซื้อหรือบ้านที่ผ่อนชำระเงินกู้ ให้มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งเป็นการขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา 7 โดยขยายรวมไปถึงการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย ทำให้ข้าราชการที่ประสงค์จะมีบ้านเป็นของตนเองโดยการเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้าน สามารถเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อนำไปชำระค่าเช่าซื้อหรือชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวบางส่วนได้

ประเด็นที่สอง เกี่ยวกับการตีความ “ท้องที่” ว่า จะต้องเป็นบ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกับสถานที่ปฏิบัติงานด้วยหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การตีความคำว่า “ท้องที่” ตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ของผู้ถูกฟ้องคดี ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการให้รวมถึงการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอันเป็นการสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง และทำให้ทางราชการรับภาระค่าเช่าบ้านข้าราชการที่ต้องจ่ายให้แก่ข้าราชการผู้นั้นอย่างมีกำหนดเวลา ดังนั้น **เมื่อข้าราชการผู้ใดมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่ และการเดินทางไปทำงานที่สำนักงานซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปประจำไม่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ข้าราชการผู้นั้นก็ย่อมมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้หรือชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้**ในทำนองเดียวกันกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับบ้านเช่าที่อยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับบ้านเช่าที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการด้วยเงื่อนไขอื่นๆ ตามมาตรา 7 และมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 แต่อย่างใด ต่อมาได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ตนเองใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่ง**จังหวัดนนทบุรีเป็นจังหวัดที่มีเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานครจึงเป็นท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีตามบัญชีรายชื่อท้องที่ใกล้เคียงกรณีกรุงเทพมหานครกับจังหวัดใกล้เคียงท้ายระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2549** และการเดินทางไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ **ดังนั้น แม้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างจะตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่ ก็หาได้ทำให้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ต้องสิ้นผลแต่อย่างใด** ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นับแต่วันที่ได้เข้าพักอาศัยอยู่จริงตามมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

คำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1587/2559)*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยสิทธิของข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านว่า จะต้องพิจารณา (1) ข้าราชการเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนแล้ว (2) ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามที่กฎหมายกำหนด (3) บ้านที่เช่าซื้อและนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ซื้อมาเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้าน แม้จะตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานตั้งอยู่ แต่เป็นจังหวัดที่มีท้องที่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานตามบัญชีรายชื่อท้องที่ใกล้เคียงกรณีกรุงเทพมหานครกับจังหวัดใกล้เคียงที่กำหนดไว้ท้ายระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2549 และการเดินทางไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตามมาตรา 17 พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547
