

สละสิทธิในบ้านพัก ... ยังมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

โดย นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครอง ๔
นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๗๖ ตรวจสอบแก้ไข
สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ
สำนักงานศาลปกครอง

การที่ทางราชการได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น มีเจตนารมณ์สำคัญที่จะให้ความช่วยเหลือข้าราชการที่เดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุและยิ่งกว่านั้น ก็มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระเมื่อถูกย้ายไปสำนักงานแห่งใหม่ ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการยังคงสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ แต่ถ้าทางราชการได้จัดที่พักให้แล้ว จะถือว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งจะทำให้ข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด

คดีที่จะนำมาฝากในวันนี้ เป็นเรื่องที่ทางราชการได้จัดที่พักให้แก่ข้าราชการโดยผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการ) จับสลากเข้าพักอาศัยในบ้านพักได้ แต่กลับสละสิทธิไม่เข้าพักอาศัยซึ่งทางราชการได้อนุญาตและจัดให้ข้าราชการอื่นที่มีสิทธิได้เข้าอยู่อาศัยแทน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามเดิมและได้เปลี่ยนเป็นนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านแทนต่อมากรมบัญชีกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นความจำนงเข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการและจับสลากเข้าพักอาศัยได้ แต่กลับสละสิทธิต้องถือว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นับแต่วันที่สละสิทธิ (๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙) จนถึงวันที่ถูกงดเบิกค่าเช่าบ้าน (ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑) และต้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน และหนังสือที่สั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอสละสิทธิการเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักซึ่งก็ได้อนุญาตแล้วนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการแล้วไม่ยอมเข้าอยู่อาศัย อันจะมีผลทำให้ขอเบิกค่าเช่าบ้านไม่ได้ตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าบ้านและสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ เนื่องจากแนวทางปฏิบัติของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ในกรณีที่มีการจัดให้ข้าราชการเข้าอาศัยในบ้านพักของทางราชการจะต้องมีการจัดทำคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีจับสลากได้และสละสิทธิให้ผู้แสดงความจำนงรายอื่นได้รับสิทธินั้นไป แล้วมาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ก็มิได้แตกต่างกับการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักนั้น เพราะจะมีผลทำให้ผู้ที่เข้าพักอาศัยแทนขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่นกันเพราะที่พักของราชการมีไม่เพียงพอ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าอาศัยในที่พักที่ทางราชการจัดให้ จึงมิได้เป็นเหตุทำให้ทางราชการเสียหาย กรณีจึงไม่อาจนำบทบัญญัติตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนการเบิกค่าเช่าบ้านมาเป็นการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านแทน ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของทางราชการที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความสะดวกในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และเมื่อข้าราชการนั้นได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อผ่อนชำระราคาบ้านและได้รับอนุญาตโดยชอบแล้ว กลับมาเพิกถอนคำสั่งเพียงแต่เหตุที่ทางราชการได้สร้างที่พักราชการขึ้นมาในภายหลัง เป็นการทำให้ข้าราชการต้องเดือดร้อนเพิ่มขึ้น ไม่น่าที่จะเป็นความประสงค์ของทางราชการ ยิ่งไปกว่านั้น พระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับการอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าบ้านที่ค้างชำระเมื่อถูกย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ให้สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไป คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ระงับการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกระงับการเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๕/๒๕๕๑)

คดีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก การตีความบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) อันเป็นข้อยกเว้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการในกรณีที่ทางราชการจัดที่พักอาศัยนั้น นอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้วยังต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ (๒) การอ้างบทบัญญัติตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อดัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน โดยเฉพาะการสละสิทธิไม่เข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้นั้นจะต้องปรากฏด้วยว่า “เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย” เช่น ไม่มีข้าราชการอื่นเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้และราชการต้องเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้กับข้าราชการที่มีสิทธิ ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ยังมีข้าราชการอื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแทน แม้ข้าราชการผู้สละสิทธิจะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่มีอยู่แล้ว ก็มีเหตุที่จะดัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด