บทความวิชาการพิเศษ

บทสรุปที่ยังไม่ได้ข้อยุติกรณีขอคืนบ้านพักไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

Uncompleted conclusion Regarding the authorization of rent payments for government employees' residences.

ศุภชัย บุญอำพันธ์
นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพะเยา
ข้าราชการบำนาญ
[1]Corresponding author, E-mail: boonum11a@hotmail.com
(Revised: November 07, 2022; Revised: November 15, 2022; Accepted: November 17, 2022)

บทคัดย่อ

ค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ข้าราชการได้รับโดยชอบกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเพราะราชการเป็นเหตุ ประเด็นปัญหาที่จะนำเสนอเป็นกรณีข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ได้เข้าพักในที่พักของทางราชการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ถ้าผู้ที่เข้าพักทำหนังสือขอคืนบ้านพักไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยอ้างว่าบ้านที่จัดให้พักมีความคับแคบและไม่เหมาะสมกับครอบครัว เนื่องจากมีสมาชิกในครอบครัวหลายคน และไม่สะดวกในการเดินทาง หากผู้มีอำนาจอนุมัติตามคำขอ จะเป็นการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

ABSTRACT

According to Royal Decree Housing Rent of Government Official B.E. 2547 (2004) and modifications.This is a legal provision that allows civil servants who have experienced housing hardship due to government work to receive the rent of a public servant's home. The topic to be presented is the instance in which the government arranges housing for civil officials in accordance with criteria established by the Ministry of Finance, which is an exception to the right to reimburse the civil servant's house rent. In order to exercise the entitlement to rent reimbursement, a later request to return the residence was lodged. Claim that the offered house is too small and unsuitable for the family due to the size of the family and the difficulty of travel. If the authorized person approves the request, will it be legal to reimburse a public servant for the cost of housing?

บทนำ

ค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ข้าราชการได้รับโดยชอบกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม[1] เป็นการช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเพราะราชการเป็นเหตุให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ เงื่อนไขในการได้สิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ มีว่า “ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการ เว้นแต่ผู้นั้น (1) ทางราชการได้จัดที่พักให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (2) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน (3) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ต่างท้องที่ตาม คำร้องของตนเอง”[2] ข้าราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ย่อมได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการค่าเช่าบ้านข้าราชการตามกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกัน ถ้ามีข้อเท็จจริงเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด วัตถุประสงค์ของการนำเสนอบทความนี้ เป็นการนำเสนอกรณีข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ที่ทางราชการได้จัดให้เข้าพักในที่พักของทางราชการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ถ้าผู้ที่เข้าพักทำหนังสือขอคืนบ้านพักไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทน โดยอ้างว่าบ้านที่จัดให้พักมีความคับแคบและไม่เหมาะสมกับครอบครัว เนื่องจากมีสมาชิกในครอบครัวหลายคน และไม่สะดวกในการเดินทางหากผู้มีอำนาจอนุมัติตามคำขอ จะเป็นการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยชอบหรือไม่ ในเรื่องนี้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.222/2555[3] วินิจฉัยไว้อย่างน่าสนใจ

เนื้อหา

เมื่อข้าราชการเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ไม่มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือ คู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำ และไม่ได้ไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามคำร้องของตนเอง จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ต่อเมื่อทางราชการไม่ได้จัดให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าพักในที่พักของทางราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด หลักเกณฑ์ที่ใช้คือ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2560 กระทรวงการคลังแจ้งให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ กระทรวงสาธารณสุข เป็นส่วนราชการที่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติดังกล่าว ซึ่งในการจัดข้าราชการเข้าในที่พักของทางราชการให้เหมาะสมกับข้าราชการและบุคลากรในสังกัดแต่ละประเภท ส่วนราชการสามารถออกระเบียบกฎหมายมาใช้บังคับได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด อาทิระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของโรงพยาบาล พ.ศ. 2528 เป็นระเบียบในการจัดบุคลากรเข้าพักในบ้านพักของโรงพยาบาลให้มีความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของบุคลากรในสังกัดในแต่ละประเภทของโรงพยาบาล โดยตามข้อ 10 ผู้อำนวยการโรงพยาบาลจะอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตเข้าพักอาศัยในบ้านพักโรงพยาบาล ให้ถือลำดับความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามลักษณะความ

รับผิดชอบและความจำเป็นของทางราชการเป็นหลักหรือแนวทางในการพิจารณา ในกรณีที่มีความรับผิดชอบและหน้าที่เหมือนกัน ให้ผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดเข้าพักก่อน[3] สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร ได้ออกระเบียบสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร พ.ศ. 2564 โดยกำหนดประเภทที่พักอาศัยและผู้มีสิทธิเข้าพักเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาจัดบุคคลเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ[4] สาระสำคัญของการจัดเข้าพักในที่พักราชการ คำนึงถึงสิทธิของข้าราชการที่ได้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสำคัญไม่ว่าผู้นั้นกำลังใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอยู่หรือไม่ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัยในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการและช่วยให้ประหยัดงบประมาณค่าเช่าบ้านข้าราชการ ยกเว้นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ และยื่นขอใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกจากทางราชการในท้องที่ที่ปฏิบัติราชการ และได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่นั้นอยู่ก่อนแล้ว ผู้มีอำนาจจัดที่พักไม่ต้องจัดข้าราชการผู้นั้นเข้าพักในที่พักอาศัยของทางราชการ เพื่อให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการนำไปชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านได้ต่อไป แม้ต่อมาข้าราชการดังกล่าวได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกัน ก็ไม่ต้องจัดข้าราชการผู้นั้นเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการเช่นกัน[5] หากผู้มีอำนาจจัดที่พักให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเข้าพักแล้ว ข้าราชการผู้นั้น ไม่เข้าพักให้ถือว่าสละสิทธิการเข้าพัก และถือว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว ทำให้หมดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ[6]

ประเด็นปัญหาที่เป็นบทสรุปที่ยังไม่ได้ข้อยุติในทางปฏิบัติ คือ หากที่ผู้ที่พักอาศัยที่พักของทางราชการ ทำหนังสือขอคืนบ้านพักไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทน โดยอ้างว่าบ้านที่จัดให้มีความคับแคบและไม่เหมาะสมกับครอบครัว เนื่องจากมีสมาชิกในครอบครัวหลายคน และไม่สะดวกในการเดินทาง และผู้มีอำนาจอนุมัติตามคำขอ จะเป็นการเบิกค่าเช่าบ้านโดยชอบหรือไม่ เรื่องนี้มีกรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.222/2555 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2555 มีข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน แจ้งความประสงค์ขอเข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ แต่บ้านพักมีไม่เพียงพอ จึงให้ประสานกับผู้ที่พักอาศัยในบ้านพักราชการอยู่แล้วเพื่อขอให้คืนบ้านพัก ผู้ที่พักอาศัยที่พักของทางราชการอยู่แล้ว จึงทำหนังสือขอคืนบ้านพัก เพื่อไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทน โดยอ้างว่าบ้านจัดให้พักอาศัยมีความคับแคบและไม่เหมาะสมกับครอบครัว เนื่องจากมีสมาชิกในครอบครัวถึง 7 คน ไม่สะดวกในการเดินทาง และมีเงื่อนไขว่า หากทางราชการอนุญาตให้ไปเช่าซื้อบ้าน จะดำเนินการติดต่อบ้านเช่าและออกจากบ้านพักของทางราชการ เจ้าหน้าที่บันทึกให้ความเห็นว่าเห็นควรอนุญาตเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการมีบ้านพักของตนเอง ผู้มีอำนาจมีคำสั่งอนุญาตในวันเดียวกัน และได้จัดให้ข้าราชการรายอื่นที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเข้าพักแทน ผู้นั้นจึงได้ไปเช่าซื้อบ้านและนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาค่าบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการราชการ

ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค มีหนังสือถึงผู้บังคับบัญชาของผู้อนุมัติว่า การอนุญาตให้ข้าราชการที่ขอคืนบ้านพักออกจากบ้านพักที่ทางราชการจัดให้อยู่แล้ว โดยทางราชการไม่ได้เรียกบ้านพักคืน ไปเช่าบ้าน เช่าซื้อ หรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้านอยู่อาศัย แล้วอนุมัติให้ข้าราชการนั้นนำหลักฐานมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามหลักเกณฑ์การเบิกค่าเช่าบ้านและสิทธิเข้าพักอาศัยบ้านพักของทางราชการและมาตรา 7(1) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นเหตุให้ทางราชการต้องจ่ายเงินโดยไม่พึงต้องจ่าย จึงเห็นควรดำเนินการหาผู้รับผิดชอบทางแพ่งเพื่อชดใช้เงินให้แก่ทางราชการ ในระหว่างที่มีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งผู้บังคับบัญชาผู้อนุมัติ ให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านไว้ก่อนจนกว่าจะถึงที่สุด ผู้อนุมัติจึงมีคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการรายดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปทั้งหมด ข้าราชการผู้นั้นอุทธรณ์ และฟ้องคดีปกครองตามลำดับ

ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาที่เป็นประเด็นสำคัญ คือ

1.ประเด็นว่าคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลวินิจฉัยว่าการพิจารณาคำขอคืนบ้านพัก ผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำขอและพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าว ตามมาตรา 28 และ 29 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อขอคืนบ้านพักโดยอ้างบ้านพักที่จัดให้มีความคับแคบไม่เหมาะสมกับครอบครัว ผู้มีอำนาจพิจารณาแล้วอนุญาตให้คืนบ้านพัก เพื่อไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ถือว่าผู้มีอำนาจได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่น เพื่อพิสูจน์ข้ออ้างว่ามีอยู่จริงแล้วและได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย จึงใช้ดุลพินิจให้คืนหรือออกจากบ้านพัก สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของกรมบัญชี กลางตามหนังสือ ที่ กค 0526.5/6844 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2539 เหตุยกเว้นที่ทำให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจึงหมดไปนับแต่วันที่ออกจากบ้านพักและคำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และไม่ปรากฏว่าได้มีการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้คืนบ้านพักเพื่อไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่าหลังจากนั้น ผู้นั้นได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและทำสัญญากู้เงินกับธนาคาร ผ่อนชำระเป็นรายเดือน จึงมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 การที่มีคำสั่งอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ประเด็นว่า เพิกถอนคำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ศาลวินิจฉัยว่าแม้คำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คำสั่งดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนได้ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมาย

อื่นมาแล้วหรือไม่ และวรรคสองบัญญัติว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งนั้น เว้นคำสั่งทางปกครองจะทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแจ้งว่า การที่ผู้อนุญาตให้ข้าราชการขอคืนบ้านพักที่จัดให้อยู่แล้วโดยทางราชการไม่ได้เรียกบ้านพักคืน ออกไปเช่าบ้าน เช่าซื้อหรือซื้อบ้านอยู่อาศัยแล้วอนุมัติให้ข้าราชการนั้นเบิกค่าเช่าบ้าน หรือนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้าน นั้น น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ทางราชการต้องจ่ายเงินโดยไม่พึงจ่าย จึงเห็นควรดำเนินการพิจารณาหาผู้รับผิดชอบทางแพ่งเพื่อชดใช้เงินให้กับทางราชการ ผู้บังคับบัญชาของผู้อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ในระหว่างสอบสวน กรมบัญชีกลางมีหนังสือถึงผู้บังคับบัญชาของผู้อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการไว้ก่อนจนกว่าจะถึงที่สุด คณะกรรมการมีความเห็นว่าแม้จะได้เคยอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้อยู่แล้วแต่ต่อมาครอบครัวใหญ่ขึ้นทำให้บ้านพักคับแคบไม่เหมาะสม จึงขอคืนบ้านพักเพื่อไปเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้านและนำหลักฐานมาเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้มีอำนาจอนุมัติได้รับคืนและนำบ้านพักคืนไปให้ผู้อื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าอยู่อาศัยแทนแล้ว บ้านพักจึงไม่ว่าง จึงไม่ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปให้แก่ทางราชการ ตามแนวการตอบข้อหารือสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ของกรมบัญชีกลาง ตามหนังสือที่ กค 0526.5/6844 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2539 แต่กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้นั้นอาศัยอยู่ในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้แล้ว ต่อมาขอคืนบ้านพักเพื่อไปเบิกค่าเช่าบ้านนั้น ถือว่าเป็นผู้แสดงความประสงค์จะขอสละสิทธิออกจากบ้านพักเอง ทำให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนับแต่วันที่ออกจากบ้านพัก จึงต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปทั้งหมด หากไม่สามารถเรียกคืนได้ให้เรียกชดใช้จากผู้อนุมัติ และกรมบัญชีกลางมีหนังสือถึงผู้บังคับบัญชาให้เรียกให้ข้าราชการผู้นั้นชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ จึงมีหนังสือแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบและลงลายมือรับทราบแล้ว และมีหนังสือแจ้งจำนวนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปทั้งหมด กรณีจึงถือได้ว่าผู้อนุมัติได้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3. ประเด็นว่า การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน และสั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปทั้งหมด ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลวินิจฉัยว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง โดยปกติต้องเพิกถอนให้มีผลในขณะที่มีคำสั่งหรือให้มีผลในอนาคต และจะต้องมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังต่อไปนี้ (1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือสงวนสิทธิในการเพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั้น (2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติแต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด (3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่ง

หากมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เช่นนั้นในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ (4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนั้นในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น (5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชนอันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว และหากจะเพิกถอนคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งโดยให้มีผลย้อนหลังจะต้องมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 53 วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลัง หรือไม่มีผลย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง (2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.2527 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และได้ผ่อนผันให้มีการใช้หลักฐานที่ข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ในบางกรณี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อนุญาตได้อนุญาตให้คืนหรือออกจากบ้านพักเพื่อไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน และผู้นั้นได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง และทำสัญญากู้เงินกับธนาคาร นำหลักฐานการผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้าน จึงไม่มีเหตุที่ผู้นั้นมิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด และคำสั่งดังกล่าวไม่ปรากฏเงื่อนไขใดๆให้ผู้นั้นปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้น การมีคำสั่งระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน และสั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปทั้งหมด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปผล

ผลของการนำข้อเท็จจริงขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณา ทำให้ข้าราชการผู้นั้นยังคงได้สิทธินำหลักฐานเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ต่อไป คำสั่งของผู้มีอำนาจที่อนุญาตให้คืนบ้านพักไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะก่อนมีคำสั่งได้มีการตรวจสอบเหตุผลความจำเป็นของการคืนบ้านพักและมีข้าราชการรายใหม่ขอเข้าพักในที่พักของทางราชการแทน แสดงให้เห็นว่าที่พักของทางราชการมีไม่เพียงพอต่อข้าราชการที่จะจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเข้าพัก แม้ไม่อนุญาตให้คืนบ้านพัก ก็ต้องอนุญาตให้ข้าราชการอีกรายเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และได้ผ่อนผันให้มีการใช้หลักฐานที่ข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ในบางกรณี การที่กรมบัญชีกลางเห็นว่าผู้นั้นอาศัยอยู่ในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้แล้ว ต่อมาขอคืนบ้านพักเพื่อไปเบิกค่าเช่าบ้านนั้น

ถือว่าเป็นผู้แสดงความประสงค์จะขอสละสิทธิออกจากบ้านพักเอง ทำให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนับแต่วันที่ออกจากบ้านพัก จึงต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปทั้งหมด ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงเพียงการขอคืนที่ไม่ได้พิจารณาเหตุผลความจำเป็นและสิทธิที่จะนำค่าเช่าบ้านข้าราชการไปชำระราคาค่าบ้านเพื่อให้มีบ้านเป็นของตนองของผู้ขอคืนซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์เดของของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าจำนวนบ้านพักข้าราชการมีไม่เพียงพอต่อการจัดให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเข้าพัก ทำให้ ข้าราชการสามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ จึงควรให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาโดยไม่เกิดความเสียหายต่อราชการ ซึ่งตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ราชการไม่ได้รับความเสียหายและข้าราชการผู้นั้นมีบ้านเป็นของตนเองจากการใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทำให้ข้าราชการผู้นั้นมีขวัญกำลังใจในการทำงาน แต่อย่างไรก็ตามผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น กระทรวงการคลังยังไม่ได้นำข้อเท็จจริงในคดีนี้ไปกำหนดเป็นแนวปฏิบัติแต่อย่างใด จึงเป็นบทสรุปที่ยังไม่ได้ข้อยุติเพราะตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการที่กระทรวงการคลังกำหนด ถ้าผู้มีอำนาจจัดที่พักให้ข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเข้าพักแล้ว ข้าราชการผู้นั้นไม่เข้าพักให้ถือว่าสละสิทธิการเข้าพัก และถือว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว ทำให้หมดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ถ้ามีข้อเท็จจริงเพิ่มว่าบ้านพักราชการมีไม่เพียงพอต่อผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และข้าราชการผู้มีสิทธิประสงค์จะขอเข้าพักในที่พักของทางราชการ เพราะมีความเดือดร้อนเรื่องที่พักอาศัย โดยขอสับเปลี่ยนกับผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่เข้าพักอยู่เดิมที่ประสงค์ขอไปใช้สิทธิเบิกค่าบ้านข้าราชการ โดยการเช่าซื้อบ้านเป็นของตนเอง ผู้มีอำนาจอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตได้ตามแนวทางและหลักกฎหมายที่ศาลนำมาใช้วินิจฉัยไว้ในคดีนี้ได้

เอกสารอ้างอิง

1. พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม: [อินเทอร์เน็ต]. 2547 [เข้าถึงเมื่อ 10 พ.ย. 2565]. เข้าถึงได้จาก: https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/47_phrd_khaaechaabaankhaaraachkaar_2547_update_laasud.pdf
2. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.72/2555 [อินเทอร์เน็ต]. 2555 [เข้าถึงเมื่อ 10 พ.ย. 2565]. เข้าถึงได้จาก :https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2549/01012-490380-1f-550330-0000097740.pdf
3. ระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของโรงพยาบาล พ.ศ. 2528 [อินเทอร์เน็ต]. 2528 [เข้าถึงเมื่อ 10 พ.ย. 2565]. เข้าถึงได้จาก: http://www.legal.moph.go.th/index.php?option=com_remository&Itemid=813&func=startdown&id=119
4. ระเบียบสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พัก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดพิจิตร พ.ศ. 2564

[อินเทอร์เน็ต]. 2564 [เข้าถึงเมื่อ 10 พ.ย. 2565]. เข้าถึงได้จาก : http://www.ppho.go.th/webppho/news_file/0005220210524113340.pdf

5. หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2560: ข้อ 4(4) [อินเทอร์เน็ต]. 2560 [เข้าถึงเมื่อ 10 พ.ย. 2565]. เข้าถึงได้จาก: https://saraban-law.cgd.go.th/easinetimage/inetdoc?id=show_CGD.A.22252_1_BCS_1_pdf
6. หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ.2560: ข้อ 4(11) [อินเทอร์เน็ต]. 2560 [เข้าถึงเมื่อ 10 พ.ย. 2565]. เข้าถึงได้จาก : https://saraban-law.cgd.go.th/easinetimage/inetdoc?id=show_CGD.A.22252_1_BCS_1_pdf