แนวการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองค่าเช่าบ้านข้าราชการ
Guidelines for adjudicating administrative cases regarding house rental fees for civil servants

ชิษณุชา หมั่นถนอม*
Chidsanucha Manthanom *

Received: 29 February 2024, Revised: 22 December 2024, Accepted: 23 December 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอลักษณะข้อพิพาทคดีปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยมีเหตุมาจากการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่ออกคำสั่งโดยมิชอบ จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดปรากฏชัดว่าการออกคำสั่งทางปกครองของผู้มีอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ข้าราชการที่ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมักไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการตีความกฎหมายเพื่อปรับใช้ในแต่ละกรณีนั้นต้องคำนึงถึงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักความเสมอภาค ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผลของกฎหมายเป็นไปตามความต้องการของผู้ออกกฎหมาย แนวคำพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องสำคัญของผู้มีอำนาจ เป็นองค์ความรู้ที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ทำให้กระทบสิทธิหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิและผู้ขอใช้สิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ ขั้นตอนกระบวนการหรือข้อควรคำนึง ประการที่ 1 ตรวจสอบสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการเมื่อได้รับคำของโดยพิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่และไม่เข้าข้อยกเว้น ประการที่ 2 ตรวจสอบการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านราชการ ทั้งกรณีการเช่า การกู้เงินเพื่อเช่าซื้อ ซื้อ และ ปลูกสร้างบ้าน โดยการตีความกฎหมายและปรับใช้กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณี

คำสำคัญ : ค่าเช่าบ้าน, สิทธิค่าเช่าบ้าน, ข้อพิพาทค่าเช่าบ้าน

Abstract

The purpose of this academic article is to present the characteristics of administrative disputes regarding civil servants' housing rental rights. This is due to

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

the consideration of issuing an administrative order by a person with legal authority who issued an order illegally. From the judgment of the Supreme Administrative Court, it is clear that the issuance of administrative orders by those with authority to approve or disapprove government officials who request to exercise their right to withdraw house rent is often unlawful. This is because interpreting the law to apply it in each case must take into account the relevant laws, spirit of law principle of equality, the considering issuing administrative orders so that the results of the law are in accordance with the wishes of the law maker. The judgment of the case is therefore an important matter for those in power. It is a body of knowledge used in considering the issuance of administrative orders without affecting the rights or being unfair to those who have rights and those who request to use the right to rent government officials' houses. Steps in the process or considerations: 1. Check the right to rent a civil servant's house upon receipt of the request by proving that it is an order to travel to an office in another area and does not fall under the exemption. 2. Check the application for the right to withdraw rent for government housing. In both cases of rental Borrowing money for leasing, purchasing, and building a home by interpreting the law and applying it to the facts of each case.

Keywords : House rent, House rent rights, House rent disputes

บทนำ

ข้าราชการเป็นบุคคลที่รัฐสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในส่วนราชการโดยรับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนและมีเงินเพิ่มที่เรียกอย่างอื่นทั้งที่เป็นตัวเงินและในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ค่าตอบแทน สวัสดิการ เป็นต้น ค่าตอบแทนหนึ่งที่รัฐช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุคือค่าเช่าบ้าน ซึ่งมีกฎหมายกำหนดคือพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ 1) เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากทาง

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ราชการเป็นเหตุ และ 2) เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยกำหนดลักษณะของข้าราชการที่มีสิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านเป็นการเฉพาะซึ่งการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้สิทธิ์ของข้าราชการผู้มีสิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านต้องคำนึงถึงระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านเป็นไปตามกฎหมายแต่มีหลายกรณีที่ผู้มีสิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านโต้แย้งการไม่อนุมัติจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการเบิกค่าเช่าบ้านและนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 12 นับแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2565 มีคดีเกี่ยวกับ ค่าเช่าบ้านข้าราชการจำนวน 50 คดี ส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทที่มีประเด็นการโต้แย้งมากที่สุดคือ การพิจารณาในกรณีเป็นผู้มีสิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 คดีที่เกี่ยวกับมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 คดีเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลยกเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 วางไว้เป็นหลักและพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตีความด้วยหลักนิติวิธี หลักความเสมอภาค และคำพิพากษาชี้ให้เห็นว่าคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นการละเมิดเนื่องจากคำสั่งหรือไม่ ซึ่งศาลจะมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่เป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายและอาจสั่งให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออาจสั่งให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองชดใช้ในกรณีเป็นการละเมิด

ประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งกรณีเป็นผู้มีสิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 การขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกัน และขั้นตอนการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง ที่ออกคำสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติในการมีสิทธิหรือขอใช้สิทธิค่าเช่าบ้านนั้น เป็นผลมาจากการพิจารณาของผู้มีอำนาจในการตีความข้อกฎหมายเพื่อปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การตีความกฎหมายการตีความกฎหมายเป็นการค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน คือกำกวมหรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร (หยุด แสงอุทัย, 2565) ซึ่งการตีความกฎหมายในบางกรณีอาจตีความได้ง่ายเนื่องจากตัวบทกฎหมายมีความชัดเจน แต่ก็มีไม่น้อยที่ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายต้องตีความ อย่างน้อยที่สุดต้องดูตัวบทกฎหมายในมาตรานั้นทั้งหมด หรือมาตราข้างเคียง และในบางกรณีที่จะนำตัวบทกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงอาจทำได้ยากเนื่องจากถ้อยคำในตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจน อาจมีถ้อยคำกำกวม หรือมีความหมายหลายทาง การตีความกฎหมายทั่วไปมี 2 ประการ คือ 1) การตีความตามตัวอักษร หมายถึง

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

วิธีการตีความที่ยึดถือตามคำพูดหรือถ้อยคำในบทบัญญัติกฎหมายตามที่ปรากฏโดยตรง โดยไม่เพิ่มหรือลดความหมายไปจากที่บัญญัติไว้ การตีความลักษณะนี้เน้นให้ความสำคัญกับข้อความที่ใช้ในกฎหมายเพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายจะถูกตีความอย่างตรงไปตรงมาและแน่นอน ซึ่งเป็นวิธีการที่นิยมใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการแปลความเกินกว่าที่ตัวบทกฎหมายกำหนด (สมยศ เชื้อไทย, 2560) และ 2) การตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การตีความที่มุ่งเน้นการเข้าใจเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่ผู้ร่างกฎหมายต้องการให้บรรลุ (สุพจน์ กู้มานะชัย, 2558)

ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีอำนาจใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีและการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น การศึกษาแนวคำพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะนำมาเป็นองค์ความรู้ที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ทำให้กระทบสิทธิหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิและผู้ขอใช้สิทธิ

ค่าเช่าบ้านข้าราชการ

1. กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ

มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 (แก้ไขจาก มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527) ระบุว่า “ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิ์ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้านแต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้เว้นแต่ผู้นั้น (1) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (2) มีเคหะสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน (3) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง วรรค 2 ความในวรรค 1 ให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่เป็นท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ด้วย ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ดังนั้นไม่ว่าการย้าย การเปลี่ยนตำแหน่ง และการโอน ถือเป็นการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่หากเป็นการไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ย่อมเป็นผู้มีสิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านราชการเมื่อข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิ์แล้วและไม่เข้าข้อยกเว้นข้าราชการผู้นั้นสามารถใช้สิทธิ์ในการเบิกค่าเช่าบ้านได้ ซึ่งการเบิกค่าเช่าบ้านนั้นมาตรา 17 วรรค 1 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 (แก้ไขจาก มาตรา 16 แห่งพระราช

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

กฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527) ระบุว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิ์ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิ์นำหลักฐานการชำระเงินค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะของการเบิกค่าเช่าบ้านที่ครอบคลุมทั้งการเช่า การกู้เงินเพื่อเช่าซื้อ ซื้อ หรือ ปลูกสร้างบ้านด้วย โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2549 ถึงวิธีการและขั้นตอนการขอใช้สิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ให้คำนึงถึงความเหมาะสมคุ้มค่าของทางราชการโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2551 ซึ่งต่อมาได้ปรับเปลี่ยนเป็นหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2560 เพื่อให้หน่วยงานพิจารณาจัดข้าราชการผู้มีสิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านให้อยู่บ้านพักข้าราชการก่อนที่จะพิจารณาให้เบิกค่าเช่าบ้าน

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเรื่องสิทธิ์ค่าเช่าบ้าน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 (ก่อนมีการแก้ไข พ.ศ. 2547)

1.1 กรณี ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างท้องที่ที่รับราชการครั้งแรกย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านต่อมาข้าราชการดังกล่าวโอนไปรับราชการในหน่วยงานใหม่ซึ่งอยู่ท้องที่ที่โอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญครั้งแรกซึ่งเป็นการโอนไปรับราชการในท้องที่ที่ตนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่แล้ว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “เมื่อผู้ฟ้องคือข้าราชการดังกล่าวได้รับคำสั่งโอนมารับราชการพลเรือนสามัญในต่างท้องที่คือกรมราชทัณฑ์ จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 และเมื่อผู้ฟ้องเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและได้ใช้สิทธิอยู่ก่อนแล้วต่อมาโอนมารับราชการในหน่วยงานใหม่ที่ทำการตั้งอยู่ในท้องที่เดียวกับกรมราชทัณฑ์ ก็ไม่เป็นเหตุให้สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องหมดไป” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.31/2548)

1.2 กรณี ข้าราชการได้รับคำสั่งย้ายไปปฏิบัติงานประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านส่วนการที่จะเข้าข้อยกเว้นอันเป็นเหตุทำให้ไม่มามารถเบิกค่าเช่าบ้าน

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ข้าราชการได้นั้น ถือว่าเป็นเหตุที่เกิดขึ้นภายหลังสิทธิที่เกิดขึ้น เมื่อต่อมาเหตุยกเว้นได้หมดสิ้นไป ข้าราชการผู้นั้นย่อมสามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิที่มีอยู่เดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงควรได้รับตั้งแต่เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เดินทางไปประจำยังสำนักงานใหม่ ส่วนการที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) แห่งพระราชแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 (ก่อนมีการแก้ไข พ.ศ. 2552) อันมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้น ถือว่าเป็นเหตุที่เกิดขึ้นภายหลังสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งเกิดขึ้นก่อนแล้ว” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2548 และที่ อ.92/2548)

1.3 กรณี ข้าราชการ (ผู้ฟ้องคดี) รับราชการครั้งแรกในตำแหน่งนักวิชาการสรรพากร จ.เลย ต่อมาได้รับคำสั่งให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเดิมที่ อ.เมือง จ.บุรีรัมย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านซึ่งตั้งอยู่ที่ อ.ประโคนชัย จ.บุรีรัมย์ มาโดยตลอด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารเพื่อปลูกสร้างบ้านสำหรับอยู่อาศัยในท้องที่ อ.ประโคนชัย จ. บุรีรัมย์ แต่สรรพากรพื้นที่บุรีรัมย์ ไม่อนุมัติ โดยเห็นว่าบ้านที่ปลูกสร้างไม่ได้ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการประจำ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 กำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่ต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในต่างท้องที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ แม้ว่าบ้านที่ได้เช่าและใช้พักอาศัยนั้นจะตั้งอยู่ในต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่ก็ตาม” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.153/2552)

1.4 กรณี ข้าราชการครู (ผู้ฟ้องคดี) เริ่มรับราชการครั้งแรกที่ จ. ยโสธร ต่อมาได้ย้ายมารับราชการที่โรงเรียน ก. จ.ร้อยเอ็ด และได้เช่าบ้านบิดาของภรรยาผู้ฟ้องเองเป็นที่อยู่อาศัย โดยได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านหลังดังกล่าว ภายหลังผู้ฟ้องย้ายมารับราชการที่โรงเรียน ข. จ.ร้อยเอ็ด และยังคงอาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตลอด ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือขอความร่วมมือให้ตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการเนื่องจากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่ถูกต้อง ผู้อำนวยการโรงเรียน ข. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องโดยอ้างว่าการเช่าบ้านบิดาเป็นนิติกรรมอำพราง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 กำหนดข้อห้ามมิให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไว้แต่เฉพาะกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นมีเคหสถาน

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

เป็นของตนเองหรือของคู่สมรสที่พักอาศัยอยู่รวมกันได้ ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปรับราชการในท้องที่ จ. ร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นคนละท้องที่กับ จ.ยโสธร และไม่มีเคหสถานของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านบิดาของคู่สมรสเป็นที่พักอาศัย โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบิดาของคู่สมรสผู้ฟ้องคดี ได้ยกกรรมสิทธิ์ในบ้านดังกล่าวให้เป็นของผู้ฟ้องหรือคู่สมรส ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานการเช่าบ้านหลังดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านและไม่มีเหตุต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527" (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.206/2554)

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นพิภาษถึงเรื่องสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านพิจารณาตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 โดยคำนึงถึงผู้ขอใช้สิทธิเป็นผู้ที่มีลักษณะการได้รับคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานใหม่ในลักษณะในเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดหรือไม่และเมื่อผู้ขอใช้สิทธิเป็นผู้มีสิทธิแล้วมีลักษณะใดเข้าข้อยกเว้นการรับค่าเช่าบ้านหรือไม่

2. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญ อยู่ 2 ประการ คือ 1) เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ และ 2) เพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง ทวียศ ศรีเกต(2558). ได้กล่าวว่า การใช้กฎหมายในกรณีนี้เป็นการใช้กฎหมายเพื่ออุดช่องว่างที่เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร การใช้กฎหมายในกรณีนี้เห็นได้ชัดว่าเป็นการใช้กฎหมายในทางตรงกันข้ามกับถ้อยคำที่ปรากฏชัดแจ้ง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ข้อที่ต้องเน้นย้ำไว้ ก็คือ การใช้กฎหมายในกรณีนี้ ผู้ใช้กฎหมายไม่ได้ตรวจสอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าเหมาะสมถูกต้องหรือไม่แต่เป็นกรณีที่ผู้ใช้กฎหมายตรวจสอบและลดรูปถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพราะถ้าใช้กฎหมายตามถ้อยคำนั้นแล้ว ย่อมจะเกิดผลอันประหลาดและไม่อาจยอมรับได้ อีกทั้งการตีความกฎหมายในบางกรณีอาจตีความได้ง่ายเนื่องจากตัวบทกฎหมายมีความชัดเจน แต่ก็มีไม่น้อยที่ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายต้องตีความ อย่างน้อยที่สุดต้องดูตัวบทกฎหมายในมาตรานั้นทั้งหมด หรือมาตราข้างเคียง และในบางกรณีที่จะนำตัวบทกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงอาจ

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ทำได้ยากเนื่องจากถ้อยคำในตัวบทกฎหมายไม่ชัดเจน อาจมีถ้อยคำกำกวม หรือมีความหมายหลายทาง การตีความกฎหมายทั่วไปมี 2 ประการ คือ

1) การตีความตามตัวอักษร มีผู้ให้ความหมายหลายท่านซึ่งมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2557) กล่าวว่า การตีความตามตัวอักษร หมายถึง การตีความกฎหมายโดยยึดตามข้อความและคำศัพท์ที่ปรากฏในกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือบริบทอื่น ๆ นอกเหนือจากตัวบทเอง การตีความลักษณะนี้เน้นการให้ความสำคัญกับความหมายตรงไปตรงมาของถ้อยคำตามที่บัญญัติในกฎหมาย เพื่อความชัดเจนและแน่นอนในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับ หยุด แสงอุทัย, (2565) กล่าวว่า การตีความตามตัวอักษร หมายถึง หยั่งทราบความหมายจากตัวอักษรของกฎหมาย และ สมยศ เชื้อไทย, (2560) กล่าวว่า การตีความตามตัวอักษร หมายถึง วิธีการตีความที่ยึดถือตามคำพูดหรือถ้อยคำในบทบัญญัติกฎหมายตามที่ปรากฏโดยตรง โดยไม่เพิ่มหรือลดความหมายไปจากที่บัญญัติไว้ การตีความลักษณะนี้เน้นให้ความสำคัญกับข้อความที่ใช้ในกฎหมายเพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายจะถูกตีความอย่างตรงไปตรงมาและแน่นอน ซึ่งเป็นวิธีการที่นิยมใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการแปลความเกินกว่าที่ตัวบทกฎหมายกำหนด

สรุปได้ว่า การตีความตามตัวอักษร หมายถึง การทำความเข้าใจความหมายของตัวบทกฎหมายแบบตรงตัว

2) การตีความตามเจตนารมณ์ มีผู้ให้ความหมายหลายท่านเช่นกันซึ่งมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ

หยุด แสงอุทัย, (2565) กล่าวว่า การตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นๆ สอดคล้องกับ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2557) กล่าวว่า การตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การตีความที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์และเจตนาของกฎหมายมากกว่าความหมายตามตัวอักษร โดยพิจารณาถึงบริบทและเหตุผลที่ทำให้เกิดกฎหมายนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเป้าหมายของผู้ร่าง และ สุพจน์ กู้มานะชัย, (2558) กล่าวว่า การตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การตีความที่มุ่งเน้นการเข้าใจเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่ผู้ร่างกฎหมายต้องการให้บรรลุ

สรุปได้ว่า การตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การทำความเข้าใจความหมายของตัวบทกฎหมายจากความมุ่งหมายของผู้ร่างกฎหมาย

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

อีกทั้งบวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542). กล่าวว่า การตีความกฎหมายจะยึดเอาแต่แปลความตัวหนังสือเพียงอย่างเดียวไม่ได้เพราะจะไม่สอดคล้องกับหลักวิชานิติศาสตร์ที่ว่าด้วยกฎเกณฑ์ ที่ถูกแล้วต้องรู้ว่ากฎหมายย่อมมีถ้อยคำหรือตัวหนังสือเป็นสื่อกลางที่เชื่อมเจตนาของผู้สร้างกฎหมายเข้ากับสิ่งที่ต้องการให้ยึดถือเป็นกฎเกณฑ์ในสังคม มีหลักนิติศาสตร์สากลคือการตีความกฎหมายทุกชนิดต้องใช้ถ้อยคำตามตัวอักษรและเจตนารมณ์คู่กันไปเสมอ

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองโดยใช้เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547

2.1 กรณี ข้าราชการครู (ผู้ฟ้องคดี) ทำสัญญาซื้อขายที่ดินและสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างบ้านกับเอกชนรายหนึ่ง เมื่อบ้านสร้างเสร็จผู้ฟ้องคดีจึงทำสัญญากู้เงินกับธนาคารเพื่อนำเงินมาชำระราคาที่ดินและบ้าน โดยผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเรียกเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกจ่ายไปแล้วคืน และให้งดเบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากกรมบัญชีกลางตอบข้อหารือว่า กรณีที่บ้านก่อสร้างเสร็จก่อนที่จะกู้เงินจากธนาคารย่อมถือว่าผู้ฟ้อคดีงมีเคหะสถานเป็นของตนเองแล้วจึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “มาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 (ก่อนมีการแก้ไข พ.ศ. 2547 เป็นมาตรา 17) มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของจนเองหนึ่งแห่ง การตีความคำว่าเคหสถานของตนเอง ตามบทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงย่อมตีความว่าหมายถึงเคหสถานที่ข้าราชการผู้นั้นมีกรรมสิทธิ์อยางสมบูรณ์ โดยไม่อยู่ในระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือค่าตอบแทนใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ดังกล่าว หากเป็นเคหสถานหรือบ้านที่ยังอยู่ระหว่างการผ่อนชำระราคาหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.290/2549)

2.2 กรณี ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ต่อมาโอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้รับอนุมัติให้เบิก ภายหลังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพบว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ข้าราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงงดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิขอรับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดสำนักงานเลขานุการกรมการขนส่งทางบกผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตามความหมายของคำว่า ข้าราชการ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 และ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2547 ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในราชการทั้งสามส่วนนั้นก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับบุคคลที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค” “กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสภาพเป็นข้าราชการมาตั้งแต่เมื่อครั้งปฏิบัติราชการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการเป็นครั้งแรกตามความหมายของคำว่าท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 และกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการเริ่มรับราชการครั้งแรกของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้จะต้องมีสภาพเป็นข้าราชการโดยจำกัดเฉพาะข้าราชการใน 8 ประเภท ตามความหมายของคำว่าข้าราชการ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเท่านั้น ประกอบกับเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 ก็เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยซึ่งมีสาเหตุมาจากทางราชการ” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.889/2555 และที่ อ.156/2557)

2.3 กรณี ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในท้องที่ ต.หินตั้ง อ.เมือง จ.นครนายก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดนครนายก ซึ่งได้โอนย้ายมาปฏิบัติราชการที่มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านในเขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร และได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านราชการมาโดยตลอด หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารแห่งหนึ่งเพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในเขต ต.วัดชะลอ อ.บางกรวย จ.นนทบุรี เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ผู้ฟ้องคดีจึงนำหลักฐานการผ่อนชำระ

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

เงินกู้มาทำเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้านหลังดังกล่าว แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเพราะเป็นการนำบ้านที่เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ในพื้นที่นอกที่ตั้งของสถานที่ปฏิบัติงาน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “ถ้าหากข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ได้รับความเดือดร้อนต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในการเช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในต่างท้องที่ดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้แม้ว่าบ้านที่ได้เช่าและพักอาศัยเพื่อเดินทางไปปฏิบัติราชการจะตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่สำนักงานใหม่ตั้งอยู่ก็ตาม และมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2547 เป็นการขยายสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา 7 โดยขยายรวมถึงการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระด้วย” “ทั้งนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1587/2559)

2.4 กรณี ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่ อ.นครชัยศรี จ.นครปฐม ต่อมาได้ย้ายมารับราชการที่โรงเรียนในท้องที่กรุงเทพมหานคร และได้โอนไปรับราชการในสังกัดกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ และในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานครได้ผู้ฟ้องคดีเช่าบ้านในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นที่อยู่อาศัยและได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเรื่อยมา หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินในเขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร พร้อมบ้านไม่สองชั้นโดยระบุชื่อผู้ฟ้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมบ้าน จากคำให้การของผู้ฟ้องคดีและพยานบุคคลยืนยันว่าบ้านหลังดังเกล่าปลูกไว้ในที่ดินเพื่อให้ได้รับสิทธิการจัดสรรที่ดินเท่านั้น และมีสภาพชำรุดทรุดโทรมไม่สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้และผู้ฟ้องคดีไม่เคยอยู่อาศัยในบ้านหลังดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขายที่ดินพร้อมบ้านหลังดังกล่าวและได้ซื้อห้องชุดในเขตยานนาวา กรุงเทพมหานครและกู้เงินจากธนาคารแห่งหนึ่งเพื่อชำระราคาห้องชุด ผู้ฟ้องคดีจึงนำหลักฐานการชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาห้องชุดมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้รับอนุมัติให้เบิก ต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลางหารือสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือแจ้งว่า พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 ไม่ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า เคหสภานไว้ ดังนั้นเคหสถานจึงมีความหมายในลักษณะทั่วไป หมายถึง ที่อยู่อาศัย หากข้าราชการผู้ใดมีที่อยู่อาศัยในท้องที่ที่รับราชการย่อมถือว่ามีเคหสถานในท้องที่ที่รับ

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ราชการ จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 ซึ่งบังคับอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนั้น มีเจตนารมณ์ในการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการของรัฐ เพื่อการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย จึงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านว่าข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามสมควรแก่สภาพบ้าน และยังมีเจตนารมณ์สนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเองตามมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ที่กำหนดให้ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ สำหรับปัญหาการตีความข้อยกเว้นสิทธิดังกล่าวตามบทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันที่ยกเว้นกรณีข้าราชการมีเคหสถานของตนเอง นั้น การตีความคำว่ามีเคหสถานของตนเอง จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับทั้งสองมาตรา ซึ่งย่อมหมายถึงกฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกานี้ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง หรือนำหลักฐานค่าผ่อนชำระราคาบ้านมาเบิกเป็นค่าเช่าบ้านตามมาตรา 16 เว้นแต่ว่าข้าราชการผู้นั้นมีเคหสถานของตนเอง ดังนั้น ในขณะที่มีการผ่อนชำระราคาบ้านหรือที่พักอาศัยแห่งใดแห่งหนึ่ง บ้านหรือที่พักอาศัยแห่งนั้นยังไม่อาจถือว่าเป็นเคหสถานของตนเองได้ คำว่าเคหสถาน จึงต้องหมายถึงเฉพาะบ้านที่ตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โดยแท้และไม่อาจก่อให้เกิดสิทธิในการเบิกค่าผ่อนชำระราคาบ้านตามมาตรา 16 ได้อย่างสิ้นเชิง” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1317/2559)

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น ข้อพิพาทในตัวอย่างอยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการฉบับเก่า การพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นการวินิจฉัยกฎหมายต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้ผลของกฎหมายเป็นไปตามที่ควรจะเป็นในเรื่องสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามความในมาตรา 7 มาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. 2527 เพื่อให้การวินิจฉัยกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

3. หลักความเสมอภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ระบุว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และ มาตรา 27 ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรค 2 กล่าวว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื่อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” ดังที่ ฤทัย หงส์สิริ (2564). กล่าวถึงการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม คือ “กรณีปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค มีความลำเอียง อคติ หรือใช้ความแตกต่างในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือความคิดเห็นทางการเมืองมาเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในฐานะและข้อเท็จจริงเดียวกันอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับคดีค่าเช่าบ้านข้าราชการที่มีข้อพิพาทถึงการพิจารณาในกรณีเป็นผู้มีสิทธิ์เบิกค่าเช่าบ้านมีจำนวนไม่น้อยที่ศาลปกครองวินิจฉัยโดยยึดหลักความเสมอภาค

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองโดยใช้หลักความเสมอภาค

3.1 กรณี ผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาโอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและได้รับอนุมัติ ภายหลังเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านน่าจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีบรรจุรับราชการครั้งแรกสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช้ข้าราชการตามมาตร 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้อำนวยการกองคลัง ผู้ถูกฟ้องคดี จึงงดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิขอรับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ดังนั้น บุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้าดำรงค์ตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีสภาพเป็น

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ข้าราชการเช่นเดียวกับบุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการในส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.889/2555 และที่ อ.156/2557)

3.2 กรณี ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดกรุงเทพมหานคร ต่อมาได้โอนไปรับราชการครูที่วิทยาลัยครูนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับเงินค่าเช่าบ้านและได้รับอนุมัติ ภายหลังอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีตามผลการตรวจสอบสิทธิของคณะกรรมการตรวจสอบสิทธิค่าเช่าบ้านในสังกัดซึ่งมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิใช้ข้าราชการตามความหมายของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “โดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนั้น จะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสภาพเป็นข้าราชการจำกัดเฉพาะข้าราชการ 8 ประเภท ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เป็นเพียงการแบ่งการบริหารราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น การปฏิบัติงานของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใด ย่อมต้องถือเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่จะมีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันเท่านั้น สิทธิและสวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการของข้าราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนราชการใดจึงควรมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.576/2554)

3.3 กรณี ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานครและได้โอนย้ายไปเป็นพนักงานเทศบาล อ.เมือง จ.เชียงราย อันเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 70 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยในขณะนั้นผู้ฟ้องใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระเงินกู้เพื่อปลูกสร้างบ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา อ.แม่ลาว จ.เชียงราย ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่าข้าราชการตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงราย ผู้ถูกฟ้องคดี ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ได้กำหนด

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

นิยามคำว่า “ข้าราชการ” หมายความเฉพาะข้าราชการ 8 ประเภท ซึ่งไม่รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด จึงเป็นการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้เป็นครั้งแรก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “บทบัญญัติในมาตรา 58 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนมาบรรจุเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการอื่น เป็นเวลาราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรณีจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้สภาพของความเป็นข้าราชการมีความต่อเนื่องกันไปในการโอนย้าย ไม่ว่าจะเป็นการโอนย้ายจาราชการส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องถือว่าการโอนย้ายของผู้ฟ้องคดีจากราชการส่วนท้องถิ่นมาปฏิบัติราชการที่ราชการส่วนกลางมีความต่อเนื่องกัน ซึ่งสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานนี้จากรัฐบนพื้นฐานเดียวกัน” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 219/2559)

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น การนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในการวินิจฉัยกรณีการรับราชการแต่ละสังกัดทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แม้จะไม่ตรงตามความหมายของคำว่าข้าราชการ 8 ประเภท ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ก็ตาม แต่ความเป็นข้าราชการนั้นเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในราชการส่วนใด แต่ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556 มาตรา 7/1 บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้โอนมาเป็นข้าราชการไม่ว่าครั้งใดก็ตาม การบรรจุและแต่งตั้งผู้โอนมาเป็นข้าราชการนั้นในท้องที่ใดให้ถือว่าเป็นการบรรจุและแต่งตั้งในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกตามพระราชกฤษฎีกานี้ และไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ จนกว่าจะได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามมาตรา 7 จึงทำให้แนวคำวินิจฉัยในเรื่องของความเสมอภาคในประเด็นนี้เปลี่ยนไป

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

4. ออกคำสั่งโดยมิชอบ

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองตามความหมายในมาตรา 5 วรรคสาม (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ระบุว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ” ซึ่งการไม่อนุมัติหรือการเพิกถอนคำสั่งอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านหลายกรณีที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ออกคำสั่งทางปกครองโดยอ้างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ หรือหนังสือตอบข้อหารือจากกรมบัญชีกลาง แต่เป็นการออกคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ขอใช้สิทธิเกิดความเสียหาย

การออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีขั้นตอนรูปแบบตามที่ ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์, (2566). ได้นำเสนอว่า ในการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะเกิดขึ้นได้ 3 กรณี 1) โดยการร้องขอ เช่นการขออนุญาต ขอจดทะเบียน ขอสัญชาติ 2) โดยการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมาย 3) โดยคำแนะนำหรืออนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ เช่น การแต่ตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง

ประเภทของคำสั่งทางปกครอง 1) ก่อตั้งสิทธิ ให้สิทธิ หรือให้ประโยชน์ เช่น การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ การอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร การให้ทุนการศึกษา 2) ปฏิเสธสิทธิ หรือไม่ให้ประโยชน์ เช่น การไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับจดทะเบียน หรือไม่รับอุทธรณ์ 3) เพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ 4) รับรู้สิทธิของประชาชน เช่น การรับจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม 5) สร้างภาระกำหนดหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติ เช่น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 6) วินิจฉัยอุทธรณ์

ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง 1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบอำนาจให้มีหน้าที่ในเรื่องนั้น 2) เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง 3) เป็นการ

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

กำหนดสภาพทางกฎหมาย กล่าวคือ จะต้องมุ่งประสงค์เพื่อให้เกิดผลทางกฎกมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองการออกคำสั่งโดยมิชอบ

4.1 กรณี ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู เริ่มรับราชการครั้งแรกที่จังหวัดอุดรธานีต่อมาได้รับคำสั่งให้ดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนอุตรดิตถ์ จ.อุตรดิตถ์ จึงได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินเพื่อปลูกสร้างบ้านพักอาศัย ต่อมาย้ายไปช่วยราชการในสำนักงานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใน จ.อุตรดิตถ์ และย้ายกลับมาปฏิบัติราชการที่โรงเรียนอุตรดิตถ์ตามเดิมและยังคงใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเรื่อยมา แต่ในขณะนั้นโรงเรียนอุตรดิตถ์มีบ้านพักข้าราชการว่างอยู่สองหลังประกอบกับกรมบัญชีกลางมีหนังสือตอบข้อหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใน จ.อุตรดิตถ์ ว่า ข้าราชการที่กำลังใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านก็อยู่ในข่ายที่จะต้องจัดให้เข้าอยู่บ้านพักที่ว่างด้วย ผู้ถูกฟ้องจึงส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้กรมบัญชีกลางทบทวน แต่ได้รับการยืนยันความเห็นเดิม อันเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีงดจ่ายค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนเงินกู้ชำระราคาบ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “เห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน พ.ศ. 2547 กำหนดให้ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ต่อมาได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ยังคงมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ได้ ฉะนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอยู่ก่อนที่ทางราชการจะจัดที่พักให้ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าพักอาศัยในที่พักที่ทางราชการจัดให้ และผู้ถูกฟ้องคดีถือเป็นเหตุไม่พิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของทางราชการ” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.71/2554)

4.2 กรณี เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม 8 ว สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 2 จ.พิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอไปช่วยราชการที่สำนักผู้ตรวจการประจำเขตตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่งให้ไปช่วยราชการเป็นการชั่วคราว มีกำหนด 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม 2548 ถึง 6ตุลาคม 2549 ระหว่างที่ไปช่วยราชการ

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเนื่องจากการไปช่วยราชการเป็นไปตามคำร้องขอของตนเอง ตามที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม 8 ว สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 2 จ.พิษณุโลก ไปดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบยและแผน 8 ว สำนักตรวจการและติดตามประเมินผล กรุงเทพมหานคร วันที่ 26 ตุลาคม 2549 หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินเพื่อซื้อบ้านพร้อมที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร และได้ยื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการหารือสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีว่า กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือตอบข้อหารือว่า การที่ข้าราชการได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งใหม่ แต่ยังปฏิบัติราชการอยู่ในท้องที่เดิมซึ่งเป็นท้องที่ที่ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่เปลี่ยนไปจากเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “ผู้ฟ้องคดีขอไปช่วยราชการที่สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการเป็นการชั่วคราวมีกำหนด 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 6 ตุลาคม 2548 ถึง 6ตุลาคม 2549 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ 26 ตุลาคม 2549 ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบยและแผน 8 ว สำนักตรวจการและติดตามประเมินผล กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ 26 ตุลาคม 2549 จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปรับราชการประจำสำนักงานใหม่ต่างท้องที่ ไม่ใช่ตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องห้ามมิให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.95/2556)

4.3 กรณี ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกที่เทศบาลฉะเชิงเทรา ต่อมา ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป ระดับ 6 ได้โอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ราชการที่สำนักงานเทศบาลเมืองบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านพักศูนย์เยาวชนเทศบาลเมืองบางบัวทอง ซึ่งเป็นบ้านว่างมิใช่บ้านประจำตำแหน่ง โดยเป็นการจัดให้พนักงานเทศบาลที่โอนมารับตำแหน่งใหม่และไม่มีบ้านพัก เข้าพักอาศัยเป็นการชั่วคราว ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าพักอาศัยที่บ้านหลังดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายที่อยู่ทางทะเบียนราษฎรออกจากบ้านพักที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้ และมี เจ้าพนักงานเทศกิจ 3 ได้มีหนังสือขอเข้าพักอาศัยในบ้านหลังดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุญาตหลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นแบบขอรับค่าเช่าบ้านเสนอต่อผู้

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ถูกฟ้องคดีโดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้ย้ายออกจากบ้านพักเนื่องจากบ้านมีสภาพชำรุดทรุดโทรม มีลักษณะไม่ปลอดภัยไม่เหมาะสมกับการพักอาศัยและไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี โดยย้ายไปเช่าบ้านหลังอื่นจึงขอเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิของผู้ฟ้องคดี และภายหลังจากยื่นคำขอรับค่าเช่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป ระดับ 7 สังกัดสำนักงานเทศบาลเมืองบางบัวทองซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี เห็นว่า เทศบาลเมืองบางบัวทองได้จัดที่พักอาศัยให้กับผู้ฟ้องคดีแต่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์ไม่ขอพักในบ้านพักจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิการเข้าพักอาศัยและไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ 6 (1) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2558 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือหารือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีและได้มีหนังสือหารือต่อไปยังอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผลปรากฏว่ามีความเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “การจัดที่พักสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดที่พัก โดยให้ดุลพินิจแก่ผู้มีอำนาจจัดที่พักที่จะกำหนดให้บ้านพักข้าราชการใดเป็นที่พักสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับใดตามความจำเป็นเหมาะสม รวมทั้งความประหยัดและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ ในการจัดที่พักให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นนอกจากต้องคำนึงถึงความประหยัดและประโยชน์ของทางราชการแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงสภาพของที่พักประกอบด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นที่พักอาศัยที่เหมาะสมแก่การพักอาศัยโดยสะดวกปลอดภัยตามสมควรแก่ที่วิญญูชนสมควรได้รับ ไม่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือมีลักษณะไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เข้าอยู่อาศัย หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุอื่นใดอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยได้ รวมทั้งต้องคำนึงถึงฐานานุรูปของผู้เข้าพักอาศัยประกอบด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กำหนดมาตรฐานที่พักสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไว้เป็นการเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยฯ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งย้ายออกจากบ้านพักที่ผู้ถูกฟ้องคดี จัดให้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้พนักงานเทศกิจระดับ 3 เข้าพักอาศัยแทนผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่าบ้านพักดังกล่าวไม่ใช่ที่พักสำหรับข้าราชการระดับ 7 ขึ้นไป และเมื่อพิจารณาถึงสภาพของบ้านพักที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้ที่เป็นบ้านแฝดครึ่งตึกครึ่งไม้ 2 ชั้น มีห้องน้ำบริเวณชั้นล่าง 1 ห้อง มีสภาพชำรุดทรุดโทรม โดยยังไม่มีการซ่อมแซม บ้านพักดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมแก่การพักอาศัยของวิญญูชนโดยทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงฐานานุรูปของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไประดับ 7 บ้านพักที่ผู้ถูกฟ้อง

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

คดีจัดให้จึงยังไม่มีความเหมาะสมที่จะพักอาศัยและไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1466/2559)

4.4 กรณี ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งนักทัณฑวิทยา 7 สังกัดเรือนจำกลางสุราษฎร์ธานี ต่อมา กรมราชทัณฑ์มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรักษาการในตำแหน่งนักทัณฑวิทยา 7 สังกัดเรือนจำกลางนครปฐม ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ขอบ้านพักข้าราชการโดยเจตนาต้องการให้เป็นที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการพิจารณาจัดเจ้าหน้าที่เข้าพักอาศัยบ้านพักของทางราชการเรือนจำกลางนครปฐม มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในบ้านเลขที่ 5/4 และผู้บัญชาการเรือนจำกลางนครปฐม เห็นชอบตามมติ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้าตรวจสภาพบ้านพักจึงได้พบว่ามีความชำรุดหลายแห่ง จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี แจ้งว่าบ้านพักที่จัดให้มีสภาพชำรุดทรุดโทรม และไม่ปลอดภัย ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามสิทธิ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีมติว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะอยู่อาศัย ให้ทำบันทึกส่งคืนบ้านพัก ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอคืนบ้านพักหลังดังกล่าว พร้อมทั้งขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน เนื่องจากสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีได้สิ้นสุดลงแล้ว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด “เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งนักทัณฑวิทยา 7 สังกัดเรือนจำกลางสุราษฎร์ธานี ต่อมา ได้รับคำสั่งให้ไปรักษาการในตำแหน่งนักทัณฑวิทยา 7 สังกัดเรือนจำกลางนครปฐม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 นับตั้งแต่วันที่รายงานตัวปฏิบัติหน้าที่ แม้ผู้ถูกฟ้องคดี จะได้จัดที่พักให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ในการจัดหาที่พักให้แก่ข้าราชการนอกจากต้องคำนึงถึงความประหยัดและประโยชน์ของทางราชการแล้วยังจะต้องคำนึงถึงสภาพของที่พักประกอบด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นที่พักที่เหมาะสมแก่การพักอาศัยโดยความสะดวกปลอดภัยตามสมควรแก่ที่วิญญูชนสมควรได้รับ ไม่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือมีลักษณะที่ไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เข้าอยู่อาศัย หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุอื่นใดอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยได้ รวมทั้งต้องคำนึงถึงฐานานุรูปของผู้เข้าพักอาศัยประกอบด้วยตามข้อ 6 วรรคหนึ่ง ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. 2551” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.480/2561)

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น การออกคำสั่งทางปกครองผู้มีอำนาจต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ เป็นหลัก การอ้างข้อหารือจากหน่วยเหนือไม่ได้ผูกพันกับการออกคำสั่งทางปกครอง

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

หากคำตอบจากข้อหารือนั้นขัดต่อกฎหมาย กฎ ทั้งตัวบทและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ข้อหารือและระเบียบเป็นเพียงแนวปฏิบัติหาขัดต่อกฎหมายแล้วการออกคำสั่งก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

5. นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538). ได้ให้ความหมายถึง นิติวิธีกฎหมายมหาชน คือ “วิธีการที่จะคิดวิเคราะห์เป็นระบบในกฎหมายมหาชน” ซึ่งสอดคล้องกับ ภูริชญา วัตนรุ่ง (2567). ที่ให้ความหมายว่า นิติวิธีมหาชน คือ “วิธีคิดวิเคราะห์ หรือการพิจารณาปัญหาอย่างเป็นระบบในเรื่องกฎหมายมหาชนตามแบบแผนของกฎหมายมหาชน” โดยใช้การเปรียบเทียบกฎหมาย เป็นวิธีวิเคราะห์อย่างเป็นระบบแบบแผนทั้งรูปแบบขององค์กร กระบวนการ และเนื้อหาอันเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายโดยการพิจารณาเทียบเคียงกฎหมายมหาชนในเรื่องเดียวกันของระบบกฎหมายต่างๆ เพื่อใช้ในการตีความกฎหมายซึ่งอาจมีได้หลายกรณี เช่น การอุดช่องว่างของกฎหมาย คือ เป็นเรื่องที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงในเรื่องนั้น ๆ หรือ กฎหมายนั้นไม่ชัดเจนหรือมีความหมายคลุมเครือซึ่งจะเกิดปัญหาในการตีความ ทำให้ผู้ที่ต้องตีความกฎหมายต้องแสดงเหตุผลและแนวคิดเพื่อจะอธิบายถึงข้อเท็จจริงในคดี เช่นการนำประมาลกฎหมายแพ่งและพานิชน์ที่นำเอาจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมายในมาตรา 4 วรรคสอง ระบุว่า “เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป” และยังให้ความหมายการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นหัวใจของนิติวิธีกฎหมายมหาชนที่สามารถสร้างดุลยภาพของสองสิ่งที่ดูเหมือนจะขัดแย้งและส่วนทางกันคือหากให้ความสำคัญในส่วนใดมากก็จะเสียดุลยภาพ เช่น การให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะมากไปซึ่งจะเป็นการให้อภิสิทธิ์ของฝ่ายมหาชนเกิดการลดการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและยอมรับการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หากให้ความสำคัญแก่สิทธิเสรีภาพเอกชนมากไป จะทำให้สถานะของรัฐลงไปเท่ากับเอกชน เห็นประโยชน์สาธารณะเหมือนกับประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล การนำนิติวิธีประกอบในการพิจารณาซึ่งสามารถใช้ได้สองรูปแบบ คือ นิติวิธีทางประวัติศาสตร์กฎหมายโดยการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายในอดีต การวิวัฒนาการของกฎหมาย รวมถึง หลักเหตุผลของบทบัญญัติกฎหมายเก่าและบทบัญญัติกฎหมายใหม่ถึงความแตกต่าง การพัฒนาการของกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักอักษร อีกรูปแบบนึ่ง คือ นิติวิธีทางสังคม

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

วิทยากฎหมาย เป็นวิธีที่มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ของกฎหมายที่ต่อสังคมรวมถึงเหตุการทางสังคมที่มีผลก่อให้เกิดกฎหมายและผลที่กฎหมายก่อให้เกิดสังคม เพื่อช่วยอธิบายให้เห็นถึงสภาพของกฎหมายตามความเป็นจริงของสังคม และสิ่งสำคัญในนิติวิธี คือการเปรียบเทียบเพื่อตีความกฎหมาย

ดังนั้นการวินิจฉัยหรือตีความกฎหมายเพื่อให้ผลของกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการใช้หลักการนิติวิธีทางกฎหมายจึงเป็นวิธีการที่จะคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ พิจารณาเทียบเคียงกฎหมายในเรื่องเดียวกัน เพื่อใช้ในการตีความกฎหมาย การอุดช่องว่างของกฎหมาย ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไม่ชัดเจนหรือมีความหมายคลุมเครือ

6. แนวทางในการพิจารณาของผู้มีอำนาจตามแนวการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองค่าเช่าบ้านข้าราชการ

แนวทางในการพิจารณาของผู้มีอำนาจ ในเรื่องสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 การขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตามมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาเดียวกันนั้นเพื่อให้เป็นไปตามข้อกฎหมายและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิและขอใช้สิทธิเพื่อป้องกันการเกิดข้อพิพาท แม้ว่าจะไม่มีหลักเกณฑ์ที่สามารถกำหนดสูตรที่ตายตัวได้ แต่ขั้นตอนกระบวนการหรือข้อควรคำนึงอาจนำเสนอได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ตรวจสอบสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการเมื่อได้รับคำของ เมื่อมีข้าราชการยื่นคำขอเบิกค่าเช่าบ้าน ตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งให้มาประจำหน่วยงานของผู้ยื่นคำขอ พิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ท้องที่คือ อำเภอ กิ่งอำเภอ ไม่ว่าการย้าย การเปลี่ยนตำแหน่ง และการโอน ถือเป็นการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ทั้งสิ้น และไม่เข้าข้อยกเว้นตาม (1) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (2) มีเคหะสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน และ (3) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง ซึ่ง (3) เฉพาะกรณีการย้าย อาจมีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 คือ มาตรา 7, มาตรา 7/1, มาตรา 8, มาตรา 9, มาตรา 10, มาตรา 11, มาตรา 12, มาตรา 13, มาตรา 14, มาตรา 15, และ มาตรา 16 โดยพิจารณากรณีของผู้ยื่นคำขอมีข้อเท็จจริงเป็นไปตามมาตรา ดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

ประการที่ 2 ตรวจสอบการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านราชการ ในกรณีที่เป็นการเช่าบ้าน พิสูจน์ให้เห็นว่ามีการเช่าบ้านจริงโดยสัญญาเช่าและตรวจสภาพบ้านให้เห็นว่าเหมาะสมแก่ราคาเช่าบ้านและมีลักษณะการอาศัยอยู่จริงของผู้ยื่นคำขอโดยดูจากข้าวของเครื่องใช้ภายในบ้าน ในกรณีที่เป็นการเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน พิสูจน์ให้เห็นว่าผู้ขอได้ก่อหนี้และชำระราคาบ้านหลังที่ประสงค์จะใช้เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งจะเกิดเป็น 2 ลักษณะ 1) ข้าราชการที่เช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อซื้อบ้านที่สร้างเสร็จแล้ว และใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ตามตัวบทกฎหมาย 2) ข้าราชการที่กู้เงินเพื่อปลูกสร้างบ้านซึ่งสภาพของบ้านไม่สามารถเข้าอยู่ได้ทันทีนับแต่วันที่ก่อหนี้ ตามหลักความเสมอภาคแล้วทั้ง 2 ลักษณะ สามารถเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ได้ตั้งแต่วันที่เกิดหนี้

ข้อเสนอแนะกระบวนการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์

1. กระบวนการตรวจสอบสิทธิและเอกสาร จัดทำคู่มือการตรวจสอบสิทธิอย่างละเอียด เช่น คุณสมบัติของผู้ขอเบิก ประเภทของที่อยู่อาศัยที่สามารถเบิกได้ สร้างระบบดิจิทัลเพื่อลดความซับซ้อนและเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการยื่นเอกสาร

2. การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จัดทำแนวปฏิบัติ (Standard Operating Procedure) สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ระบุขั้นตอนการยื่นคำร้อง การพิจารณา การอนุมัติ และการจ่ายค่าเช่าอย่างละเอียด

3. การกำกับดูแลและตรวจสอบ จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการเบิกจ่าย เพื่อป้องกันการทุจริตหรือการใช้อำนาจในทางมิชอบ เปิดช่องทางร้องเรียนกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความโปร่งใส

4. การอบรมและสื่อสาร จัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและวิธีการเบิกค่าเช่าบ้านแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ใช้สื่อประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้ชัดเจนและเข้าใจง่าย

สรุป

สิทธิค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติควรคำนึงถึงกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ เช่น มาตรา 7, มาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และระเบียบของแต่ละส่วนราชการทั้งราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และ

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

หน่วยงานอื่นของรัฐ คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้ผลของกฎหมายเป็นไปตามที่ควรจะเป็น คำนึงถึงหลักความเสมอภาคในการวินิจฉัยกรณีการรับราชการแต่ละสังกัดทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งความเป็นข้าราชการนั้นเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในราชการส่วนใด การออกคำสั่งทางปกครองผู้มีอำนาจต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ เป็นหลัก การอ้างข้อหารือจากหน่วยเหนือหรืออ้างระเบียบ เป็นเพียงแนวปฏิบัติหาขัดต่อกฎหมายแล้วการออกคำสั่งก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ซึ่งเป็นนิติวิธีทางกฎหมายที่สำคัญ

เอกสารอ้างอิง

ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2566). **คัมภีร์คดีปกครอง**. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.

ทวียศ ศรีเกต. (2558). **หลักทางวิชาการเกี่ยวกับการใช้ และการตีความกฎหมาย.** บทความใช้เพื่อการนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา รายการเจตนารมณ์กฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร วันออกอากาศ ๑๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี.** กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

_____. (2542). การตีความกฎหมาย : ตัวอักษรหรือเจตนารมณ์. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ,** ปีที่ 1 (เล่มที่ 2), หน้า 31-39**.**

ภูริชญา วัตนรุ่ง. (2567). **หลักกฎหมายมหาชน.** ค้นเมื่อ กุมภาพันธ์ 2, 2567, จาก http://old-book.ru.ac.th/e-book/l/LW101(50)/LW101-7.pdf

ฤทัย หงส์สิริ. (2564). **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง.** กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557) **การตีความกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ศาลปกครอง. (2553). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544 – 2552).** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2554). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 2**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2555). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 3**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2556). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 4**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2559). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 5**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)
E-mail : joemajor5931@gmail.com

_____. (2560). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 6**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2561). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 7**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2562). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 8**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2563). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 9**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2564). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 10**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2565). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 11**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

_____. (2566). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่ม 12**. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

สมยศ เชื้อไทย. (2560). **แนวคิดและหลักการตีความกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุพจน์ กู้มานะชัย. (2558). **หลักการตีความทางกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

หยุด แสงอุทัย. (2565). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 22. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผู้เขียน

ชิษณุชา หมั่นถนอม*

ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ (คศ.3)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษายะลา

อำเภอเมือง จังหวัดยะลา

*ผู้ประสานงานหลัก (Corresponding Author)

E-mail : joemajor5931@gmail.com