

## บรรจู่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นแล้วโอนย้ายมาส่วนกลาง : ขอเบิกค่าเช่าบ้านได้ไหม ?

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ส่งท้ายปีเก่า 2559 ต้อนรับปีใหม่ 2560 ด้วยคำกล่าวหนึ่งซึ่งผู้เขียนประทับใจ “เราไม่มีวันวานให้แก้ไข แต่เรายังมีวันใหม่ให้เปลี่ยนแปลง” ซึ่งนับเป็นลัทธิธรรมความจริงที่เดียวค่ะ เพราะบางครั้งเรามักจมดิ่งอยู่กับอดีตที่เคยพลั้งพลาด ทั้งที่ไม่สามารถกลับไปแก้ไขอะไรได้แล้ว จึงเป็นเสมือนการนำความร้าวรานในอดีตมาทำลายความสุขในปัจจุบัน ในขณะที่บางคนกลับกังวลอยู่กับอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น ทั้งที่แท้จริงแล้ว “ปัจจุบันขณะ” ต่างหาก...ที่สำคัญที่สุด !

สำหรับคดีปกครองที่นำมาฝากท่านผู้อ่านในปัจจุบันขณะนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน” กรณีข้าราชการซึ่งบรรจู่ครั้งแรกเป็นข้าราชการในประเภทที่ไม่อยู่ในบทนิยามของคำว่า “ข้าราชการ” ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 แต่ต่อมาได้โอนมาเป็นข้าราชการในประเภทที่อยู่ในคำนิยามของคำว่าข้าราชการตามกฎหมายดังกล่าวและเป็นการโอนย้ายต่างท้องที่กับท้องที่ที่บรรจู่ครั้งแรก ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า ข้าราชการรายนี้ จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้หรือไม่ ?

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีรับราชการโดยบรรจู่ครั้งแรกเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล จ.พังงา ซึ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 เพราะกฎหมายดังกล่าวได้นิยามคำว่า “ข้าราชการ” ที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านไว้ 8 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร และข้าราชการครู

ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายมาเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จ.นนทบุรี ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทที่อยู่ในคำนิยามของกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเสนอเรื่องขอเบิกค่าเช่าบ้านต่ออธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เพราะเห็นว่าตนบรรจู่ครั้งแรกที่ จ.พังงา ต่อมาได้โอนย้ายมาที่ จ.นนทบุรี ซึ่งต่างท้องที่กับท้องที่ที่บรรจู่ครั้งแรก จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้”

แต่ผลไม่เป็นดังที่คิดไว้ ! เพราะมีหนังสือแจ้งตอบกลับมาว่า กรณีข้าราชการส่วนท้องถิ่นโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือน ถือว่าเริ่มมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนใหม่ คือถือว่าบรรจู่เป็นข้าราชการพลเรือนครั้งแรก เมื่อยังมีคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานต่างท้องที่ กรณีจึงยังไม่เกิดสิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านได้ การที่ผู้ฟ้องคดีเคยบรรจู่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาก่อน ซึ่งมีได้อยู่ในประเภทข้าราชการที่จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จึงไม่อาจถือว่าเป็นการรับราชการต่อเนื่องที่จะมีสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านได้

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ โดยปลัดกระทรวงสาธารณสุขผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้หารือกับกรมบัญชีกลางแล้วเห็นตรงกันว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องปลัดกระทรวงสาธารณสุขและอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านและคำสั่งยกอุทธรณ์ และขอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับสิทธิให้เบิกค่าเช่าบ้าน

คดีที่มีประเด็นที่พิจารณาคือ ผู้ที่จะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน จะต้องเป็นการโอนย้ายของข้าราชการที่อยู่ในประเภทตามคำนิยามของ “ข้าราชการ” ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ เท่านั้นหรือไม่ ? และการโอนย้ายจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นข้าราชการพลเรือน ถือเป็นการรับราชการต่อเนื่องหรือไม่ ?

โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีบรรจุครั้งแรกเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยต่อมาโอนมารับราชการสังกัดกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้โอนจากราชการส่วนท้องถิ่นมารับราชการส่วนกลาง และมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในขณะที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน และพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ มิได้บัญญัติว่า ข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานะเป็นข้าราชการจำกัดเฉพาะใน 8 ประเภทเท่านั้น ทั้งการปฏิบัติราชการไม่ว่าจะสังกัดส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องถือว่าเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่จะมีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกันไป

อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยค่าเช่าบ้านข้าราชการมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ประกอบกับมาตรา 64 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนมารับราชการขณะที่เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตาม พ.ร.บ.นี้ด้วย” อันแสดงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สถานภาพของการเป็นข้าราชการมีความต่อเนื่องกันไปในกรณีโอนย้าย กรณีจึงต้องถือว่า การรับราชการของผู้ฟ้องคดีที่โอนย้ายจากราชการส่วนท้องถิ่นมาปฏิบัติราชการที่ส่วนกลางมีความต่อเนื่องกัน การโอนย้ายดังกล่าวไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไป

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในขณะที่มีคำขอเบิกค่าเช่าบ้าน และเป็นการโอนย้ายต่างท้องที่ ประกอบกับเป็นการโอนย้ายโดยความยินยอมของส่วนราชการต้นสังกัดเดิมที่ให้โอนตามความต้องการของส่วนราชการต้นสังกัดใหม่ที่รับโอน การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ จึงไม่ได้เกิดจากคำสั่งขอของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ เนื่องจากเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอันเกิดจากทางราชการเป็นเหตุ (มาตรา 7 ประกอบมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2550) คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าบ้านและคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอน (คดีหมายเลขแดงที่ อ.1228/2559)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการพิจารณาสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน กรณีที่มีการโอนย้ายข้าราชการโดยยึดตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยค่าเช่าบ้านเป็นสำคัญ อย่างน้อย 2 ประการ

1. ในขณะที่มีคำขอเบิกค่าเช่าบ้านต้องมีสถานะเป็นข้าราชการใน 8 ประเภท ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.2547

2. การโอนย้ายข้าราชการต่างประเภท ระหว่างข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการต่อเนื่องกัน แม้ข้าราชการผู้ขอเบิกค่าเช่าบ้านจะเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมิได้เป็นข้าราชการใน 8 ประเภทตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ แต่หากภายหลังได้โอนย้ายมาเป็นข้าราชการประเภทใดประเภทหนึ่งใน 8 ประเภทดังกล่าว โดยสำนักงานที่รับโอนตั้งอยู่ต่างท้องที่กับท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก ย่อมถือว่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการนั่นเอง