

บันทึก

เรื่อง สิทธิการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
ระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ (มาตรา ๕ และมาตรา ๙)

เดิมสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าได้มีหนังสือ ที่ ทม ๑๔๑๑/๔๒๒ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า วิทยาเขตธนบุรีแจ้งว่า ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ อยู่แล้ว ได้ไปเช่าซื้อบ้านของการเคหะแห่งชาติโดยผ่อนชำระเป็นระยะเวลา ๑๕ ปี ทำให้หมดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนับแต่วันเข้าพักอาศัยในบ้านที่เช่าซื้อโดยผลของมาตรา ๕ (๕) ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเห็นว่า การเช่าซื้อบ้านนั้น ข้าราชการผู้เช่าซื้อยังมิได้เป็นเจ้าของบ้านจนกว่าจะได้ส่งเงินค่าเช่าซื้อครบตามกำหนด จึงน่าจะคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่า ข้าราชการที่เช่าซื้อบ้านจะยังมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการจนกว่าจะได้ส่งใช้ค่าเช่าซื้อบ้านครบกำหนดและมีกรรมสิทธิ์ในบ้านที่เช่าซื้อแล้วหรือไม่ ประการใด

เนื่องจากการหารือดังกล่าวมิได้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๖๐๑/๕๙๓ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๖ แจ้งให้สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าหารือปัญหานี้ไปยังกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายก่อน

ต่อมาสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าได้มีหนังสือ ที่ ทม ๑๔๑๑/๖๑๔ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่า ได้หารือปัญหาเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการซึ่งได้เช่าซื้อบ้านไปยังกระทรวงการคลังแล้ว กระทรวงการคลังชี้แจงว่า เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ต้องการช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุโดยมีหลักการว่าให้เบิกค่าเช่าบ้านได้เมื่อข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่าบ้านอยู่จริงและจ่ายตามที่จ่ายจริงเท่านั้น ฉะนั้น ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ได้ไปเช่าซื้อบ้านเพื่ออยู่อาศัยแม้จะยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในบ้านที่เช่าซื้อก็ตาม ข้าราชการดังกล่าวหมดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เพราะการเช่าซื้อและการเช่าเป็นเอกเทศสัญญาซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันตามกฎหมาย แต่สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้ายังมีข้อข้องใจในความเห็นของกระทรวงการคลังเนื่องจากเห็นว่าเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องการช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งไปเช่าซื้อบ้านก็ยังเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยตลอดเวลาที่ยังส่งใช้ค่าเช่าซื้ออยู่ และตามมาตรา ๕ (๕) และมาตรา ๙ ระบุว่า ผู้มีเคหสถานเป็นของตนเอง หรือของบิดามารดาหรือบุตร

หรือสามีภรรยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้เท่านั้นจึงหมดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน แต่การเช่าซื้อมิได้เป็นไปตามนัยสองมาตรานี้ นอกจากนี้ การเช่าและเช่าซื้อแม้จะเป็นเอกเทศสัญญาที่มีลักษณะแตกต่างกันตามกฎหมาย แต่มีความใกล้เคียงกันในเรื่องสิทธิ คือ ผู้เช่าและผู้เช่าซื้อต่างไม่มีการมสิทธิในบ้าน และในระหว่างผ่อนส่งค่าเช่าซื้อนั้น ทั้งผู้เช่าและผู้เช่าซื้อ มีสภาพอย่างเดียวกัน สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหานี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ จะพบได้จากบทบัญญัติต่างๆ ในกฎหมายนั่นเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกานี้มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ แต่การช่วยเหลือนั้นมีไว้ว่า จะช่วยเหลือทุกกรณี คงมีข้อจำกัดเฉพาะการช่วยเหลือในการเช่าบ้านอยู่อาศัยในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นไม่มีบ้านของตนเองหรือของผู้อื่นที่ตนจะอาศัยอยู่ด้วยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ที่ใช้คำว่า “ค่าเช่าบ้าน” โดยตลอด เช่น มาตรา ๕^๑ ซึ่งบัญญัติถึงข้าราชการที่ไม่มีสิทธิได้ค่าเช่าบ้าน และมาตรา ๙^๒ ซึ่งบัญญัติถึงกรณีข้าราชการซึ่งเคย

^๑ มาตรา ๕ ข้าราชการดังต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้ค่าเช่าบ้าน

(๑) ข้าราชการซึ่งรับราชการประจำในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอชั้นใน

(๒) ข้าราชการซึ่งทางราชการได้จัดที่พักให้อยู่แล้ว

(๓) ข้าราชการซึ่งเริ่มเข้ารับราชการในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอใด และยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่นั้น

(๔) ข้าราชการซึ่งทางราชการสั่งให้ไปรับราชการประจำในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ข้าราชการผู้นั้นเริ่มเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการใหม่

(๕) ข้าราชการซึ่งมีเคหสถานของตนเอง หรือของบิดาหรือมารดาหรือบุตรหรือสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้

(๖) ข้าราชการวิสามัญซึ่งทางราชการแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นการชั่วคราว เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการแต่งตั้งนั้นต้องการบุคคลที่มีคุณวุฒิเป็นพิเศษ และกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ได้รับค่าเช่าบ้าน

^๒ มาตรา ๙ ข้าราชการซึ่งได้รับค่าเช่าบ้านอยู่แล้ว ภายหลังได้มีเคหสถานของตนเองซึ่งสมควรจะอาศัยอยู่ได้ หรือได้ไปอาศัยผู้อื่นอยู่โดยมิต้องเสียค่าเช่า ให้งดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านสำหรับข้าราชการผู้นั้นเสียตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป

ได้รับค่าเช่าบ้านอยู่แล้วจะหมดสิทธิ เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๐^๓ และ มาตรา ๑๑^๔ แล้ว จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประสงค์จะให้ สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านเฉพาะแก่ข้าราชการซึ่งได้เช่าบ้านอยู่จริงและจ่ายค่าเช่าจริงเท่านั้น

๒. สำหรับกรณีของข้าราชการซึ่งเดิมมีสิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจากทางราชการจะ หมดสิทธิรับค่าเช่าบ้านต่อไป ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๙ ซึ่งกำหนดว่า ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่า บ้านอยู่แล้วจะต้องงดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านเมื่อปรากฏว่าในภายหลังได้มีเคสสถานของตนเอง ซึ่งสมควรจะอาศัยอยู่ได้ หรือได้ไปอาศัยผู้อื่นอยู่โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าบ้าน ซึ่งจากบทบัญญัตินี้จะ เห็นได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ข้าราชการซึ่งเดิมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจะเสียสิทธิดังกล่าวได้แก่ การที่ ข้าราชการผู้นั้นไม่ต้องเสีย “ค่าเช่าบ้าน” อีกต่อไป

ตามข้อหาหรือมีข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้หนึ่งเคยมีสิทธิเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจาก ทางราชการ ต่อมาได้ไปเช่าซื้อบ้านจากการเคหะแห่งชาติ จึงมีปัญหาวouldจะคงมีสิทธิได้รับค่าเช่า บ้านต่อไปหรือไม่ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การเช่าทรัพย์สินและการเช่าซื้อแม้จะมีลักษณะบางส่วนคล้ายคลึงกันแต่ก็มีใช้เรื่องเดียวกันเพราะการ เช่าซื้อเป็นการให้เช่าทรัพย์สินโดยมีค้ำประกันว่าจะขายทรัพย์สินนั้นด้วย ค่าเช่าซื้อจึงถือไม่ได้ว่าเป็นค่าเช่า เพราะค่าเช่าซื้อนอกจากมีลักษณะเป็นค่าใช้ทรัพย์สินอย่างค่าเช่าแล้ว ยังมีลักษณะเป็นราคาทรัพย์สิน อยู่ด้วย โดยปกติค่าเช่าซื้อจึงสูงกว่าค่าเช่าธรรมดาและมีวิธีคิดคำนวณโดยอาศัยราคาทรัพย์สินและ ระยะเวลาในการเช่าซื้อเป็นเกณฑ์ ในกรณีที่ข้าราชการได้ไปเช่าซื้อบ้าน แม้จะยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ ในบ้านที่เช่าซื้อจนกว่าจะได้ส่งใช้เงินค่าเช่าซื้อครบแล้วก็ตาม ข้าราชการผู้นั้นย่อมสามารถเช่าอยู่ อาศัยในบ้านที่เช่าซื้อนั้นได้โดยอาศัยสิทธิตามสัญญาเช่าซื้อ และถือไม่ได้ว่าได้เช่าบ้านอยู่โดยต้อง เสียค่าเช่าบ้านอีกต่อไป นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๙ แล้วจะเห็นได้ว่า เพียงกรณีที่ ข้าราชการได้ไปอาศัยผู้อื่นอยู่โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าบ้าน ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องหมดสิทธิที่จะได้รับ ค่าเช่าบ้าน ดังนั้น ข้าราชการซึ่งเช่าซื้อบ้านและสามารถเช่าอยู่อาศัยในบ้านที่เช่าซื้อได้ตามสิทธิ ของตนเองโดยไม่ต้องเสีย “ค่าเช่าบ้าน” ย่อมหมดสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการ นับตั้งแต่วันที่ตนมีสิทธิเช่าอยู่อาศัยในบ้านที่เช่าซื้อนั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

^๓ มาตรา ๑๐ ค่าเช่าบ้านให้เบิกจ่ายได้เท่าที่ต้องจ่ายจริงตามอัตราส่วนที่สมควรแก่สภาพ แห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการแนบท้ายพระราช กฤษฎีกานี้ (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พรฎ.ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒)

^๔ มาตรา ๑๑ ค่าเช่าบ้านจะเบิกจ่ายได้ตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เช่าอยู่จริงแต่ไม่ก่อนวัน รายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่

ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ไปราชการในท้องที่อื่นถ้าไม่สามารถออกเดินทางไปได้ในวัน มอบหน้าที่ ให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านตามจำนวนวันที่ต้องเช่าอยู่ต่อไปได้อีกไม่เกินสิบวันเว้นแต่ในกรณีจำเป็นที่ จะต้องอยู่ต่อไปอีก และได้รับอนุมัติให้เบิกได้จากผู้มีอำนาจอนุมัติตามความในมาตรา ๑๓

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๖