

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ตามมาตรา ๕ (๕)

แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓

เดิมกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สธ ๐๒๐๙/๔/๓๕๐ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข กรณีนายแพทย์บุรพาจันทสูตร และนายทองคำ สุวรรณจิตต์ ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า นายแพทย์บุรพา ฯ แม้จะมีบ้านเป็นของตนเองโดยได้รับมรดกจากบิดา และนายทองคำ ฯ มีบ้านของภริยา แต่สภาพบ้านทั้งสองหลังไม่เหมาะสมที่จะให้บุคคลในครอบครัวอาศัยอยู่ร่วมกันได้ และเมื่อบุคคลทั้งสองมีคุณสมบัติครบถ้วนอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการพุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๕ (๑) - (๔) และ (๖) แล้วข้าราชการทั้งสองควรมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ถือว่าเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๕ (๕) คือสภาพของบ้านไม่พอที่จะอาศัยอยู่ร่วมกันได้ จึงหารือมาว่าความเห็นของกระทรวงสาธารณสุขถูกต้องหรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนมากที่ นร ๐๕๐๑/๑๙๒๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๖ แจ้งไปยังกระทรวงสาธารณสุขว่าเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นได้ จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว จึงขอให้กระทรวงสาธารณสุขหรือไปยังกระทรวงการคลังผู้รักษาการตามกฎหมายก่อน หากยังข้องใจในปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายินดีที่จะให้ความเห็นต่อไป

ต่อมากระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สธ ๐๒๐๙/๔/๑๑๖ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๗ แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ได้หารือกรณีของนายทองคำ สุวรรณจิตต์ ไปยังกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๕๐๘/๑๐๔๒๑ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๒๗ ตอบข้อหารือดังกล่าวว่า การตีความพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕ (๕) นั้น กระทรวงการคลังยังคงความเห็นเดิมคือในกรณีที่มีเคหสถานของตนเองอยู่แล้วนั้นก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นว่าเคหสถานนั้นจะพออาศัยอยู่ได้หรือไม่แต่ประการใด ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่าความเห็นของกระทรวงการคลังน่าจะไม่ต้อง การตีความมาตรา ๕ (๕) นั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงด้วยว่า ข้าราชการทั้งสองดังกล่าวถึงแม้จะมีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง แต่สภาพของบ้านทั้งสองหลังไม่เหมาะสมที่จะให้บุคคลในครอบครัวคือ สามี ภริยาและบุตรอาศัยอยู่ร่วมกันได้ และเมื่อข้าราชการทั้งสองมีคุณสมบัติครบถ้วนอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๕ (๑) - (๔) และ (๖) ข้าราชการทั้งสองควรมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านได้ ถือว่าเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๕ (๕) คือสภาพบ้านไม่พอที่จะอาศัยอยู่

ร่วมกันได้ กระทรวงสาธารณสุขจึงขอหารือว่าความเห็นของกระทรวงสาธารณสุขถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุขและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติว่า “ข้าราชการประจำการนอกจากข้าราชการชาวต่างประเทศที่มีสัญญาจ้างมีสิทธิได้ค่าเช่าบ้านตามความในพระราชกฤษฎีกานี้” และมาตรา ๕ กำหนดเป็นข้อยกเว้นว่า “ข้าราชการดังต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้ค่าเช่าบ้าน

(๑) ข้าราชการซึ่งรับราชการประจำในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอชั้นใน

(๒) ข้าราชการซึ่งทางราชการได้จัดที่พักให้อยู่แล้ว

(๓) ข้าราชการซึ่งเริ่มเข้ารับราชการในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอใดและยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่นั้น

(๔) ข้าราชการซึ่งทางราชการสั่งให้ไปรับราชการประจำในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ข้าราชการผู้นั้นเริ่มเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการใหม่

(๕) ข้าราชการซึ่งมีเคหสถานของตนเอง หรือของบิดาหรือมารดาหรือบุตรหรือสามีหรือภริยาที่พ้ออาศัยอยู่ร่วมกันได้

(๖) ข้าราชการวิสามัญซึ่งทางราชการแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นการชั่วคราว เว้นแต่ในกรณีที่มีการแต่งตั้งนั้นต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นพิเศษและกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ได้รับค่าเช่าบ้าน”

จึงเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกานับนี้ได้กำหนดหลักการในการช่วยเหลือข้าราชการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยโดยให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน แต่การช่วยเหลือนั้นในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ข้อสำคัญก็คือจะต้องไม่ถูกจำกัดสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๕ ตามข้อหารือของกระทรวงสาธารณสุขมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรา ๕ (๕) ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการซึ่งมีเคหสถานของตนเอง หรือของบิดาหรือมารดาหรือบุตรหรือสามีหรือภริยาที่พ้ออาศัยอยู่ร่วมกันได้” โดยกระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงการคลังมีความเห็นขัดแย้งกันในปัญหาว่า ในกรณีที่ข้าราชการมีเคหสถานเป็นของตนเองอยู่แล้ว จะนำข้อเท็จจริงที่ว่าเคหสถานนั้นจะพ้ออาศัยอยู่ร่วมกันได้หรือไม่ มาพิจารณาประกอบเพื่อวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้นั้นจะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านด้วยหรือไม่ อันเป็นปัญหาการตีความข้อความว่า “ที่พ้ออาศัยอยู่ร่วมกันได้” จะขยายความเฉพาะข้อความว่า “เคหสถานของบิดาหรือมารดาหรือบุตรหรือสามีหรือภริยา” หรือขยายความข้อความว่า “เคหสถานของตนเอง” ด้วย ในข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๕ (๕) แล้วจะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดสิทธิในข้อนี้แยกออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. กรณีที่ข้าราชการมีเคหสถานของตนเอง

๒. กรณีที่ข้าราชการมีเคสสถานของบิดาหรือมารดาหรือบุตรหรือสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้

กล่าวคือ ในกรณีที่ข้าราชการไม่มีเคสสถานของตนเองและอาจจะไปอาศัยอยู่กับบุคคลในครอบครัวได้แก่ บิดา มารดา บุตร สามี หรือภริยาในเคสสถานของบุคคลเหล่านั้นจะต้องพิจารณาด้วยว่า ข้าราชการผู้นั้นพอจะอาศัยอยู่ร่วมกับบุคคลในครอบครัวดังกล่าวได้หรือไม่ แต่ถ้าข้าราชการมีเคสสถานของตนเองแล้ว ก็ไม่อาจจะนำข้อความว่า”ที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้”มาพิจารณาประกอบด้วย ดังนั้น ข้อความที่ว่า”ที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้” จึงไม่ขยายความถึงกรณีที่ข้าราชการมี”เคสสถานของตนเอง”ด้วย

ตามปัญหาของกระทรวงสาธารณสุข ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนที่เกี่ยวข้องและเอกสารหลักฐานที่ส่งมาประกอบการพิจารณาว่า นายแพทย์บุรพา จันทสูตร ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกในส่วนกลางเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๕ และได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งนายแพทย์อนามัยจังหวัดตราดเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๖ ระหว่างพ.ศ.๒๔๙๖ - ๒๔๙๗ ได้เข้าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัยและใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจนกระทั่งได้ทำการสมรสใน พ.ศ.๒๔๙๗ แล้ว จึงได้เลิกเช่าบ้านและย้ายไปอยู่บ้านมารดาของภริยาใน พ.ศ.๒๕๐๓ นายแพทย์บุรพา ฯ ย้ายไปดำรงตำแหน่งอนามัยจังหวัดสงขลา ระหว่างรับราชการอยู่ที่จังหวัดสงขลา นั้นได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านพักซึ่งทางราชการจัดให้ ต่อมาใน พ.ศ.๒๕๑๗ จึงย้ายกลับไปดำรงตำแหน่งนายแพทย์ใหญ่จังหวัดตราดอีก และได้เข้าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัยโดยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๗ - ๒๕๒๕ ปรากฏว่าที่จังหวัดตราดนายแพทย์บุรพา ฯ มีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองโดยได้รับมรดกจากบิดาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๐

ส่วนนายทองคำ สุวรรณจิตต์ เริ่มเข้ารับราชการครั้งแรกในส่วนกลางเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ และในปีเดียวกันได้ย้ายไปรับราชการที่อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรีต่อมาเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๔ ได้ย้ายไปรับราชการที่อำเภอพนัสนิคม ระหว่างที่รับราชการอยู่ที่อำเภอพนัสนิคมไม่ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ใน พ.ศ.๒๕๑๒ นายทองคำ ฯ ได้ย้ายกลับไปใช้อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรีอีก และได้เข้าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัยโดยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๒ - ๒๕๑๖ และที่อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรีนี้ปรากฏว่านายทองคำ ฯ มีบ้านซึ่งเป็นสินสมรสโดยภริยานายทองคำ ฯ ได้ซื้อมาระหว่างสมรสตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๘ และ พ.ศ.๒๕๑๐ รวม ๒ หลัง

ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นมีปัญหาว่า ข้าราชการทั้งสองรายนี้จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจากทางราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ หรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่าการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการทั้งสองรายนี้ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการคลัง รับข้อเท็จจริงต้องกันว่า นายแพทย์บุรพา ฯ เริ่มใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านครั้งหลังใน พ.ศ.๒๕๑๗ เมื่อได้ย้ายจากจังหวัดสงขลากลับไปยังจังหวัดตราด และนายทองคำ ฯ เริ่มใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านใน พ.ศ.๒๕๑๒ เมื่อย้ายจากอำเภอพนัสนิคมไปยังอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี แต่ปรากฏว่านายแพทย์บุรพา ฯ มีบ้านเป็นของตนเองที่จังหวัดตราดมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๐ และเมื่ออยู่จังหวัดสงขลา ก็ไม่ได้รับค่าเช่าบ้านจากทางราชการเพราะพักอยู่ที่บ้านซึ่งทางราชการจัดให้ ส่วนนาย

ทองคำ ฯ นั้น ปรากฏว่า ภริยาได้ซื้อบ้านที่อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ไว้เป็นกรรมสิทธิ์ระหว่าง
สมรสตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๘ บ้านดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ได้มาระหว่างสมรส จึงถือว่าเป็นสินสมรสที่
นายทองคำ ฯ มีกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย ระหว่างรับราชการอยู่ที่อำเภอพนัสนิคม นายทองคำ ฯ มิได้
ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแต่เพิ่งมาเริ่มใช้สิทธิเมื่อย้ายไปรับราชการที่อำเภอเมืองชลบุรีแล้ว กรณี
ของข้าราชการทั้งสองรายนี้จึงไม่ใช่เรื่องของข้าราชการที่ได้รับค่าเช่าบ้านจากทางราชการอยู่แล้ว
และภายหลังได้มีเคสสถานของตนเอง ซึ่งจะมีปัญหาว่าจะต้องงดเลิกค่าเช่าบ้าน ตามมาตรา ๙^๑
แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓ หรือไม่ แต่เป็น
กรณีที่จะต้องพิจารณาว่าข้าราชการทั้งสองรายนี้จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๔ และ
มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหรือไม่ อันเป็นกรณีที่อยู่ในข่ายจะต้องพิจารณาตาม
มาตรา ๕ (๕) ดังได้วินิจฉัยไว้แล้วข้างต้น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าในขณะที่เริ่มใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการทั้งสองรายนี้ได้มีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองอยู่แล้วในเวลาที่ย้ายไปรับราชการที่
จังหวัดตราดและที่อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ข้าราชการทั้งสองรายนี้จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน
จากทางราชการดังความเห็นของกระทรวงสาธารณสุข

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๓

^๑มาตรา ๙ ข้าราชการซึ่งได้รับค่าเช่าบ้านอยู่แล้ว ภายหลังได้มีเคสสถานของตนเองซึ่ง
สมควรจะอาศัยอยู่ได้ หรือได้ไปอาศัยผู้อื่นอยู่โดยมิต้องเสียค่าเช่า ให้งดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านสำหรับ
ข้าราชการผู้นั้นเสียตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป