

บันทึก

เรื่อง ทหหรือสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน

กรมสามัญศึกษาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๘๐๓/๕๓๔๑ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมสามัญศึกษามีปัญหาในการพิจารณาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอาคารที่อยู่อาศัยเพื่อประกอบการพิจารณาการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัด จึงได้นำประเด็นหารือกรมบัญชีกลาง แต่กรมบัญชีกลางเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ควรนำหารือกรมที่ดิน เมื่อกรมสามัญศึกษาได้มีหนังสือหารือกรมที่ดินแล้วได้รับคำชี้แจงว่า กรณีที่หารือมาเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญแก่การวินิจฉัยหากการวินิจฉัยผิดพลาดอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและเจ้าหน้าที่ผู้เบิกได้ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องควรจะได้นำเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยจะเหมาะสมกว่า และกรมที่ดินพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการมาชี้แจงต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น กรมสามัญศึกษาจึงใคร่ขอหารือปัญหา ดังนี้

๑. นางสาวกรุณีย์ ชื่นสมบัติ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ร่วมกับนายเสน่ห์ สุนทร กู้เงินจากธนาคารเพื่อนำไปปลูกสร้างบ้านบนที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของนายเสน่ห์ สุนทร ที่ได้ซื้อไว้ก่อนแล้ว จากเอกสารหลักฐานของทางราชการปรากฏว่านายเสน่ห์ สุนทรเป็นผู้ขออนุญาตปลูกสร้างบ้านและเป็นผู้ขอหมายเลขบ้านแต่เพียงผู้เดียว ส่วนนางสาวกรุณีย์ชื่นสมบัติ มีชื่อร่วมกับนายเสน่ห์ สุนทร เป็นผู้ว่าจ้างในสัญญาปลูกสร้างบ้าน ซึ่งสัญญาดังกล่าวเป็นเอกสารซึ่งทำขึ้นระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง จึงขอหารือว่าจากกรณีดังกล่าวข้างต้นนางสาวกรุณีย์ ชื่นสมบัติ จะมีกรรมสิทธิ์ในบ้านที่ปลูกสร้างหรือไม่

๒. นายสมชาย มีชูพร และนางสาวลัดดาวัลย์ ไม้ประดิษฐ์ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านทั้งสองคน โดยได้ร่วมกันซื้อที่ดิน ๑ แปลง และต่อมาได้ร่วมกันกู้ยืมเงินจากธนาคารจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ผ่อนชำระเดือนละ ๔,๒๐๐ บาท ระยะเวลา ๒๐ ปี เพื่อนำไปปลูกสร้างบ้านบนที่ดินที่ทั้งสองมีกรรมสิทธิ์ร่วมกัน โดยนางสาวลัดดาวัลย์ ไม้ประดิษฐ์เป็นผู้ขออนุญาตปลูกสร้างบ้านแต่เพียงผู้เดียว ส่วนสัญญาปลูกสร้างบ้านไม่มีเนื่องจากเป็นการจ้างรายวัน จากการที่นางสาวลัดดาวัลย์ ไม้ประดิษฐ์ เป็นผู้ขออนุญาตปลูกสร้างบ้านเพียงผู้เดียวเช่นนี้ นายสมชาย มีชูพร จะมีกรรมสิทธิ์ในบ้านที่ปลูกสร้างหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมสามัญศึกษา) กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) แล้วขอเท็จจริงได้ความว่า ตามปัญหาที่กรมสามัญศึกษาหารือมานี้เป็นเรื่องเกี่ยวเนื่อง

กับการพิจารณาสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ กล่าวคือ ตามมาตรา ๑๖^๑แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ข้าราชการผู้ใดได้เช่าซื้อบ้าน

ในการนี้ปรากฏว่านางกรุณีย์ สุบิน ได้มาขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยปรากฏตามเอกสารหลักฐานว่านางสาวกรุณีย์ ชื่นสมบัติ^๒ กับนายเสน่ห์ สุบิน ได้ร่วมกันกู้เงินจากธนาคารเพื่อนำไปปลูกสร้างบ้านบนที่ดินของนายเสน่ห์ สุบิน และในสัญญาว่าจ้างปลูกสร้างบ้านก็มีชื่อบุคคลทั้งสองเป็นผู้ว่าจ้าง แต่ในการขออนุญาตปลูกสร้างบ้านและขอออกเลขหมายประจำบ้านนั้น นายเสน่ห์ สุบิน แต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ขออนุญาต และต่อมาบุคคลทั้งสองได้ทำการสมรสกัน กับอีกกรณีหนึ่งปรากฏข้อเท็จจริงตามเอกสารหลักฐานว่านายสมชาย มีชูพร กับ นางสาวลัดดาวลัย ไม้ประดิษฐ์ ได้ร่วมกันกู้เงินจากธนาคารมาปลูกสร้างบ้านบนที่ดินที่ทั้งสองร่วมกันซื้อ โดยไม่มีการทำสัญญาว่าจ้างเนื่องจากเป็นการจ้างรายวันแต่ในการขออนุญาตปลูกสร้างบ้านและการขอออกเลขหมายประจำบ้านนั้น นางสาวลัดดาวลัย ไม้ประดิษฐ์ แต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ขออนุญาต หลังจากนั้นบุคคลทั้งสองได้ทำการสมรสกันและต่อมานายสมชาย มีชูพร ได้มาขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามเอกสารหลักฐานดังกล่าวของผู้มายื่นขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านทำให้กรมสามัญศึกษาเกิดความสงสัยว่า ถ้านางสาวกรุณีย์ ชื่นสมบัติในกรณีแรก หรือนายสมชาย มีชูพร ในกรณีที่สอง เป็นเจ้าของร่วมกันในบ้านที่ปลูกสร้างโดยเงินที่ได้ร่วมกันทำสัญญากู้จากธนาคาร แต่ทำไมจึงมีเฉพาะนายเสน่ห์ สุบิน หรือนางสาวลัดดาวลัย ไม้ประดิษฐ์ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างบ้านและขอออกเลขหมายประจำบ้านแต่ผู้เดียว จึงเกิดปัญหาที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่านางสาวกรุณีย์ ชื่นสมบัติ และนายสมชาย มีชูพร แล้วแต่กรณี จะมีกรรมสิทธิ์ในบ้านนั้นด้วยหรือไม่ ซึ่งหากปัญหาดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติก็ไม่อาจพิจารณา

^๑ มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน อยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้วหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้

^๒ ภายหลังได้ทำการสมรสกับนายเสน่ห์ สุบิน แล้ว นางกรุณีย์ฯ จึงได้มายื่นขอเบิกค่าเช่าบ้าน

ถึงสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้

กรมสามัญศึกษาจึงได้หารือปัญหาดังกล่าวไปยังกรมบัญชีกลางแต่กรมบัญชีกลางเห็นว่าทางกรมบัญชีกลางจะให้ความเห็นเฉพาะตามพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ ฯ ต่อเมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว แต่ตามที่กรมสามัญศึกษาหารือมานี้ข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติว่า บ้านดังกล่าวใครเป็นเจ้าของบ้านซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ จึงควรหารือกรมที่ดินเพื่อพิจารณาให้ความเห็นกรมสามัญศึกษาได้หารือกรมที่ดินแล้วได้รับคำชี้แจงว่ากรณีนี้หารือมานี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญแก่การวินิจฉัย หากการวินิจฉัยผิดพลาดอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและเจ้าหน้าที่ผู้เบิกได้ ควรเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยจะเหมาะสมกว่า กรมสามัญศึกษาจึงได้นำกรณีปัญหาดังกล่าวหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ใดจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านที่ปลูกสร้างซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ต้องพิจารณากันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงตลอดจนพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่าบุคคลผู้นั้นได้มีส่วนร่วมออกเงินปลูกสร้างบ้านหรือไม่อันเป็นการพิจารณาปัญหาในข้อเท็จจริง ซึ่งในการพิจารณาอาจจะต้องมีการเรียกพยานบุคคลมาสอบถามหรือเรียกพยานเอกสารอื่นใดมาประกอบการพิจารณาด้วย นอกจากนี้จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นได้ความว่า กรมสามัญศึกษายังมิได้ปรึกษาหารือกับกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบราชการตามพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าข้าราชการทั้งสองรายดังกล่าวข้างต้นมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้หรือไม่ก่อนที่จะหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อได้พิจารณาตามข้อ ๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า"เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง" แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงไม่อาจจะรับเรื่องหารือของกรมสามัญศึกษาไว้พิจารณาได้

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๓