

บันทึก

เรื่อง การเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้มีหนังสือ ที่ ทม ๑๓๐๙/๔๓๔๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้รับหนังสือจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งว่า จากการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชซึ่งเดิมที่ทำการตั้งอยู่ที่อาคารทบวงมหาวิทยาลัย เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร และต่อมาในเดือน ธันวาคม ๒๕๒๗ ได้ย้ายที่ทำการไปตั้งอยู่ที่ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี พบว่ามีข้าราชการหลายรายที่เริ่มรับราชการครั้งแรกที่หน่วยงานอื่นในเขตอำเภอชั้นนอกหรือเขตอำเภอชั้นในของกรุงเทพมหานคร และได้โอนมารับราชการที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชก่อนเดือน ธันวาคม ๒๕๒๗ (ก่อนที่ที่ทำการของมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราชจะได้อพยพไปตั้งอยู่ที่ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี) ได้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงได้หารือไปยังกระทรวงการคลังว่ากรณีดังกล่าวจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือว่าข้าราชการดังกล่าวไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการทุกกรณี เพราะไม่ถือเป็นการย้ายสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการ แต่เป็นการย้ายที่ตั้งของสำนักงานใหม่ ข้าราชการที่ย้ายไปปฏิบัติงาน ณ สำนักงานใหม่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงขอให้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเรียกเงินคืนจากข้าราชการทุกรายที่เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่มีสิทธิดังกล่าว

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังที่ตอบข้อหารือของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยอ้างเหตุผลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พอสรุปใจความได้ว่า ในเดือนมีนาคม ๒๕๒๒ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้ตกลงรับบริจาคที่ดินจากบริษัทบางกอกแลนด์ จำกัด เนื้อที่ ๓๐ ไร่ ที่ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี สำหรับเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย จึงเป็นที่ชัดเจนมาแต่ต้นว่ามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจะตั้งอยู่ที่ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี อย่างแน่นอน ไม่น่าจะถือว่าการย้ายสำนักงานใหม่ เพราะการย้ายสำนักงานใหม่ควรจะเป็นกรณีที่หน่วยงานนั้นเคยมีที่ทำการที่มั่นคงอยู่ก่อนแล้วต่อมาได้ย้ายสำนักงานไปตั้งที่อื่น และพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น ประสงค์จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ เจตนารมณ์ข้อนี้เขียนไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ฉะนั้น การตีความพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการว่า การย้ายที่ตั้งของสำนักงานใหม่ไม่ถือเป็นการย้ายที่ทำงานของข้าราชการ

ข้าราชการที่ย้ายไปปฏิบัติงาน ณ สำนักงานใหม่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงน่าจะขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อนึ่ง ตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้บัญญัติให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณาเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการและบัญญัติข้อยกเว้นอันเป็นการตัดสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการไว้ในมาตรา ๗ (๑) ถึง (๔) มาตรา ๘^๒ และมาตรา ๙^๓ การตัดสิทธิไม่ให้ข้าราชการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจะพึงกระทำได้เฉพาะในกรณีตามกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จะเพิ่มเติมข้อยกเว้นหาได้ไม่ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้บัญญัติไว้ในที่ใดว่า กรณีย้ายที่ตั้งของสำนักงานใหม่ไปอยู่ในท้องที่อื่น ข้าราชการที่ย้ายไปปฏิบัติงาน ณ สำนักงานใหม่ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ดังนั้น การที่กระทรวงการคลังตีความพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ตัดสิทธิไม่ให้ข้าราชการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในกรณีย้ายที่ตั้งของสำนักงานใหม่ไปอยู่ในท้องที่อื่น จึงเป็นการเพิ่มเติมข้อยกเว้นเข้าไปในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งไม่น่าจะกระทำได้เพราะเท่ากับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

^๑ มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

(๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่

(๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

(๔) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนไม่ตรงกับอัตราเงินเดือนในบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ได้รับค่าเช่าบ้านตามส่วนของเงินเดือนโดยคำนวณตามวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๒ มาตรา ๘ ข้าราชการผู้ใดรับราชการหรือได้รับคำสั่งให้ไปรับราชการในท้องที่ใด และไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเพราะเหตุที่มีเคหสถานของตนเองแม้ข้าราชการผู้นั้นได้โอนกรรมสิทธิ์ในเคหสถานนั้นไป ก็ไม่ทำให้เกิดสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านในระหว่างรับราชการในท้องที่นั้น

^๓ มาตรา ๙ สามีกับภริยา ถ้ารับราชการในท้องที่เดียวกันและต่างมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้เบิกจ่ายได้เฉพาะคนใดคนหนึ่งซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านสูงกว่า ถ้ามีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่ากัน ให้เบิกจ่ายให้แก่สามี

ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ มีสามีหรือภริยาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ถ้าสามีหรือภริยาของผู้นั้นได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือได้อยู่ในที่พักอาศัยที่ทางการจัดให้ในท้องที่เดียวกัน ผู้นั้นไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้วข้อเท็จจริงได้ความว่า ในเดือนกันยายน ๒๕๒๑ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. ๒๕๒๑ จัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขึ้น โดยกำหนดให้เป็นมหาวิทยาลัยเปิดไม่มีชั้นเรียนเป็นของตนเองใช้ระบบการสอนทางไกล เมื่อจัดตั้งขึ้นนั้นมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชไม่มีที่ตั้งทำการเพราะรัฐบาลมิได้ให้ที่ดินหรือสถานที่สำหรับเป็นที่ตั้งแต่อย่างใด ในระยะแรกมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้ขอยืมตัวข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ มาช่วยปฏิบัติงาน โดยขอใช้สถานที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นที่ทำการชั่วคราว ต่อมาได้เปลี่ยนไปขอใช้สถานที่ของทบวงมหาวิทยาลัยในเขตพญาไทรวมทั้งเช่าสถานที่ของเอกชนให้ข้าราชการใช้เป็นที่ทำการชั่วคราว ในขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชได้ดำเนินการขอรับบริจาคที่ดินจากเอกชนเพื่อเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยและได้ตกลงรับบริจาคที่ดินจากบริษัทบางกอกแลนด์ จำกัด ที่อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี สำหรับเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย และได้ลงมือพัฒนาก่อสร้างอาคารในที่ดินแปลงนี้เพื่อใช้เป็นที่ทำการ เมื่อได้ก่อสร้างที่ทำการเสร็จเรียบร้อยแล้ว มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจึงย้ายเข้าไปอยู่ ณ ที่ทำการที่อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๗ ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชพบว่า มีข้าราชการบางคนซึ่งเริ่มรับราชการครั้งแรกที่หน่วยงานอื่นในเขตอำเภอชั้นนอกหรือเขตอำเภอชั้นในของกรุงเทพมหานครและได้อโอนไปรับราชการที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชก่อนที่ทำการของมหาวิทยาลัยจะได้ย้ายไปตั้งที่อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ได้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงได้หารือไปยังกระทรวงการคลังว่า กรณีดังกล่าวจะมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้หรือไม่ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ตอบข้อหารือของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่า ข้าราชการดังกล่าวไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการทุกกรณี เพราะไม่ถือเป็นการย้ายสถานที่ปฏิบัติงานของข้าราชการ แต่เป็นการย้ายที่ตั้งของสำนักงานใหม่ ข้าราชการที่ย้ายไปปฏิบัติงาน ณ สำนักงานใหม่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงขอให้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเรียกเงินคืนจากข้าราชการทุกรายที่เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยไม่มีสิทธิดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชหรือว่า ข้าราชการซึ่งเริ่มรับราชการครั้งแรกที่หน่วยงานอื่นในเขตอำเภอชั้นนอกหรือเขตอำเภอชั้นในของกรุงเทพมหานคร และต่อมาได้อโอนมารับราชการที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชก่อนเดือนธันวาคม ๒๕๒๗ จะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกเป็นค่าเช่าบ้านข้าราชการได้หรือไม่ นั้น ใน

เบื้องต้นจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าข้าราชการจะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้...” ดังนั้น ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๗ ดังกล่าว กรณีที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชหรือมานี้ไม่ใช่กรณีที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ เพราะการเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่นั้นจะต้องมีคำสั่งให้ข้าราชการเดินทางไปปฏิบัติงานประจำ ณ สำนักงานในต่างท้องที่ด้วย แต่กรณีของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชนั้น มหาวิทยาลัยได้ย้ายที่ทำการจากที่ตั้งเดิมไปอยู่ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหม่ ซึ่งข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจะต้องติดตามไปปฏิบัติงาน ณ ที่ทำการแห่งใหม่ด้วย ดังนั้น ข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

อนึ่ง ตามมาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓ อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗) แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓ ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่ไม่มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้งนี้ เพราะพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓ มิได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่จะนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๑

^๔ มาตรา ๑๙ ข้าราชการผู้ใดมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓ อยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๕๔๓ ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว