

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการและสิทธิเข้าพักอาศัย
ในบ้านพักที่ว่างของสถานศึกษาในสังกัดกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญศึกษา ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๑๑/๔๘๓๗ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกค่าเช่าบ้านและสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๔/๑๗๔๔๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๙ โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ส่วนราชการได้จัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการแล้วทำให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งย้ายมาใหม่ไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการได้ เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่ในท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งหากต่อมาบ้านพักของทางราชการว่างลง ส่วนราชการไม่จำเป็นต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ และให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต่อไปได้

จากการที่กรมสามัญศึกษามีปัญหาการพิจารณาจัดข้าราชการเข้าอยู่บ้านพักที่ว่างตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้น จึงได้นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามกรณีต่าง ๆ เปรียบเทียบกับกระทรวงการคลัง และกรมสามัญศึกษาได้ใช้คำตอบของกระทรวงการคลังเป็นแนวทางในการกำหนดแนวปฏิบัติการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของสถานศึกษา ให้สถานศึกษาในสังกัดถือปฏิบัติไปแล้วตามหนังสือกรมสามัญศึกษา ที่ ศธ ๐๔๑๑/๒๓๐๒๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๘ โดยข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑. ตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๙ เป็นต้นมา ข้าราชการที่ย้ายไปปฏิบัติราชการประจำในท้องที่แห่งใหม่และขณะที่ย้ายไปสถานศึกษาไม่มีบ้านพักว่างหรือไม่ได้จัดบ้านพักให้อยู่อาศัยจึงทำให้ข้าราชการที่ย้ายมาใหม่ได้ไปใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน หรือกรณีที่ยังมิได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน แต่ได้มีการทำสัญญาเช่าซื้อบ้าน หรือทำสัญญาเงินกู้และสัญญาซื้อขายบ้าน หรือสัญญาจ้างปลูกสร้างบ้าน ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมายอันจะทำให้ข้าราชการต้องชำระหนี้ตามมูลหนี้ค่า

บ้าน หากต่อมาภายหลังสถานศึกษามีบ้านพักว่างอีกก็ไม่ต้องจัดข้าราชการผู้นี้เข้าอยู่บ้านพัก และให้ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านในลักษณะเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านได้ต่อไป

กรณีที่เคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในลักษณะเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านและได้ถูกจัดเข้าอยู่บ้านพักไปก่อนวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๙ ไม่ว่าจะได้เข้าอยู่ในบ้านพักที่จัดให้หรือสละสิทธิไม่ยอมเข้าพักอาศัยในบ้านพักที่สถานศึกษาจัดให้ก็ตาม ก็จะใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านไม่ได้

๒. ข้าราชการที่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่ว่าจะเป็นการเช่าบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหรือผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้านจากท้องที่เดิม เมื่อย้ายไปปฏิบัติราชการประจำในท้องที่แห่งใหม่ หากสถานศึกษาแห่งใหม่มีบ้านพักว่างและได้ถูกจัดเข้าอยู่ในบ้านพักที่ว่างแล้ว ข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้อีก ทั้งนี้ ให้รวมถึงการย้ายจากสถานศึกษาแห่งหนึ่งไปยังสถานศึกษาแห่งใหม่ในท้องที่เดียวกันด้วย

ต่อมากรมสามัญศึกษาได้หารือกรมบัญชีกลาง กรณีข้าราชการครูเคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ต่อมาของตเบิกค่าเช่าบ้านและขอเข้าพักในบ้านพักครู แต่ขณะนั้นบ้านพักครูอยู่ในระหว่างก่อสร้าง จึงมีอาจจัดให้อยู่อาศัยได้ ข้าราชการรายนี้จึงกู้เงินจากธนาคารเพื่อซื้อบ้านไว้อยู่อาศัยและใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้าน ซึ่งกรมสามัญศึกษามีความเห็นว่ เมื่อบ้านพักครูสร้างเสร็จโรงเรียนก็ไม่ต้องจัดข้าราชการครูรายนี้เข้าพักอยู่บ้านพักที่ว่าง เนื่องจากเป็นไปตามแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๔/๑๗๔๔๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๙ และกรมบัญชีกลางได้ตอบข้อหารือตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๔๕๗๙ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ว่า ความเห็นของกรมสามัญศึกษาดังกล่าวไม่ถูกต้อง เนื่องจากหลักการซึ่งทางราชการได้จัดที่พักให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประหยัดเงินงบประมาณรายจ่ายค่าเช่าบ้านและช่วยเหลือข้าราชการที่ทางราชการมีคำสั่งย้ายมาจากที่อื่นให้มิบ้านพักอยู่ตามสมควรแก่ฐานะ ดังนั้น อำนาจในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการอื่นเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการในทางบริหาร ซึ่งปัจจุบันจะต้องใช้ดุลพินิจดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แจ้งให้ทุกส่วนราชการประหยัดงบประมาณรายจ่ายด้านบุคคลภาครัฐ และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อบ้านพักของทางราชการว่างลง หัวหน้าส่วนราชการจะต้องใช้ดุลพินิจจัดข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่กำลังใช้สิทธิอยู่หรือไม่ก็ตาม ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ แต่หากจัดข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการแล้วไม่ยอมเข้าพักอาศัย ถือว่าสละสิทธิบ้านพักที่ทางราชการจัดให้ ข้าราชการดังกล่าวย่อมไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ ซึ่งหลักเกณฑ์การจัดบ้านพักของทางราชการที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ตามนัยหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๔/๑๗๔๔๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๙ นั้น เป็นกรณีที่ให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลพินิจในการจัดบุคคลเข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการ ซึ่งปัจจุบันจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัดด้วย ดังนั้น เมื่อบ้านพักของทางราชการสร้างเสร็จแล้ว จึงต้องรีบดำเนินการจัดให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ต่อไปโดยด่วน และเมื่อจัดให้เข้าพักอาศัยแล้ว ข้าราชการผู้นี้จะไม่มีสิทธิเบิก

ค่าเช่าบ้านนับตั้งแต่วันที่ทางราชการจัดให้เข้าพัก

กรมสามัญศึกษาจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า กรณีการตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลาง ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๔๕๗๙ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ว่า หากบ้านพักของทางราชการว่างลง ข้าราชการที่ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระค่าบ้านไปแล้วก็อยู่ในข่ายจะต้องถูกจัดให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักดังกล่าว จะเป็นการขัดกับหลักการตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๑๔/๑๗๔๔๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๙ หรือไม่ และหากกรมสามัญศึกษาใช้ดุลพินิจ โดยไม่จัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงในภายหลังและให้มีสิทธินำหลักฐานการเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้จะเป็นการถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมสามัญศึกษา) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า ตามประเด็นข้อหารือของกรมสามัญศึกษามีได้เป็นประเด็นข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจในการจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ ซึ่งกรมสามัญศึกษาควรจะหารือไปยังกระทรวงการคลังจึงจะเป็นการถูกต้องกว่า

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาข้อหารือนี้ว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเพราะราชการเป็นเหตุเนื่องจากได้รับคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่ตนไม่มีที่อยู่อาศัย โดยให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามสมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ ตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ

^๑ มาตรา ๗ ภายใต้อำนาจมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(๑) ทางราชการได้จัดที่อยู่อาศัยให้อยู่แล้ว

(๒) มีเคหสถานของตนเอง หรือของสามีหรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่

(๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่

(๔) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง

(๕) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนไม่ตรงกับอัตราเงินเดือนในบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ได้รับค่าเช่าบ้านตามส่วนของอัตราเงินเดือนโดยคำนวณตามวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เว้นแต่ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏตามที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๕) ของมาตรา ๗ อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังต้องการที่จะช่วยเหลือให้ข้าราชการได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองหนึ่งแห่ง จึงได้บัญญัติมาตรา ๑๖^๒ และมาตรา ๑๗^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อผ่อนผันให้ข้าราชการได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจากการเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านได้ หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๖^๔

เมื่อข้าราชการซึ่งมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระ มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ ดังกล่าวได้ จะต้องเป็นข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการฯ ฉะนั้น ต่อมาภายหลังหากปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นใหม่และเป็นกรณีข้อยกเว้นตาม (๑) ถึง (๕) ของ มาตรา ๗ แล้ว สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง และข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้อีกต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงมีข้อสังเกตว่า เนื่องจากหลักเกณฑ์บางประการในเรื่องนี้ได้กำหนดขึ้นมานานแล้วก่อนที่จะมีการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งในขณะนั้นกฎหมายยังมีบัญญัติให้ข้าราชการมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระ มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

^๒ มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภริยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น

(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเคหะ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้ จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว

^๓ มาตรา ๑๗ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ และต่อมาได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการในท้องที่อื่นซึ่งตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ โดยขออนุมัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๐๔๒๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๑๙/๒๕๔๔)

ดังนั้น กระทรวงการคลังสมควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ทั้งหลาย เพื่อให้สอดคล้องและ
เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๔๔