



สารพันปัญหากฎหมายฉบับนี้ใคร่ขอนำเสนอปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลปกครองซึ่งได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด และปัญหาสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและในวันหยุดราชการของข้าราชการ ซึ่งศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยเป็นแนวทางไว้ ดังนี้^๑

๑. ปัญหาการใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการย่อมได้รับการคุ้มครองและดำรงอยู่จนกว่าจะหมดสิทธิตามกฎหมาย แม้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะยังไม่ได้ขอใช้สิทธิดังกล่าวก็ตาม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งระงับการใช้สิทธิดังกล่าวข้างต้นไม่ได้

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่ในท้องที่อื่นตามคำร้องขอของตนเองก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ มีผลใช้บังคับ โดยใน

ขณะนั้นผู้ฟ้องคดีมิได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ต่อมาภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ แต่ต่อมาได้มีคำสั่งให้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าเป็นการปฏิบัติขัดกับแนวทางตามหนังสือของกระทรวงการคลัง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตั้งแต่วันที่ไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่ในท้องที่ใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) มีผลใช้บังคับ แม้ในเวลาก่อนที่พระราช

^๑ข้อมูลจากหนังสือ สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘, สำนักงานศาลปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ ๑) กรุงเทพฯ : บุพิธการพิมพ์, ๒๕๕๘.



สารพันปัญหากฎหมาย

กฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดียังมีได้ เข้าบ้านอยู่จริงก็ตาม แต่สิทธิที่จะขอเบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการยังได้รับการคุ้มครองและดำรงอยู่ตลอด มาจนกว่าจะหมดสิทธิตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) เมื่อผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ การที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีคำสั่งระงับสิทธิดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๕๗)

๒. ปัญหาการใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจกำหนด

แนวทาบปฏิบัติหรือมีคำสั่งให้ข้าราชการที่ได้ใช้สิทธิดังกล่าวอยู่แต่เดิมต้องเข้าพักในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงในภายหลังอันมีผลเป็นการตัดสิทธิที่ข้าราชการมีอยู่ข้างต้น เนื่องจากการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการมีสิทธิดังกล่าว

ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖^๗ แห่งพระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีการใช้สิทธิดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ต่อมาผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงและให้ข้าราชการผู้นั้นหมดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการด้วยเหตุผลว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้แล้วตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑)^๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้น

^๖พระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิตามพระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

สิทธิที่จะเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการซึ่งต้องไปปฏิบัติราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่เนื่องจากสำนักงานที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่เดิมได้ย้ายสถานที่ทำการไปตั้งในท้องที่ใหม่ใกล้เคียงกับท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันสิ้นสุดลง.

^๗พระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไข (๒) ของมาตรา ๑๖ โดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๖ ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชบัญญัตินี้ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ตนเอง และสามีหรือภรรยา ได้ทำการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่เพียงหลังเดียวในท้องที่นั้น
(๒) จะต้องเป็นการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือกับรัฐบาลหรือสหกรณ์ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเกษตร ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด หรือเป็นการผ่อนชำระเงินกู้กับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสัญญาเช่าซื้อหรือสัญญาเงินกู้จะต้องได้รับความเห็นชอบตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด
(๓) จะต้องไม่เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้สำหรับบ้านหลังหนึ่งหลังใดในท้องที่นั้นมาแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการในท้องที่นั้นอีก และเป็นการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ตามที่ได้เคยใช้สิทธิมาแล้ว.

^๘พระราชบัญญัติค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ควรอย่างจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้านแต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น

(๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธิในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านซึ่งข้าราชการผู้นั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัยเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอันเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเช่าบ้านข้าราชการ อยู่ก่อนที่ทางราชการจะได้จัดที่พักอาศัยให้ นั้น แม้อาจจะมีบ้านพักของทางราชการว่างลงทางราชการก็ไม่จำเป็นต้องจัดที่พักอาศัยให้ข้าราชการผู้นั้นอยู่อีก และเป็นกรณีที่ไม่อาจอ้างเหตุว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้แล้วตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกันมาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาได้บัญญัติให้บทบัญญัติมาตรา ๗ อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๑๖

ดังนั้น การที่ทางราชการมีคำสั่งให้ข้าราชการผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิตามมาตรา ๑๖ อยู่ก่อนและยังคงมีสิทธิอยู่ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลงและให้หมดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยอาศัยเหตุตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่าจะเป็นการออกคำสั่งตามแนวทางปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง^๕ ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องใช้ดุลพินิจจัดข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่ว่าจะเป็นผู้ที่กำลังใช้สิทธิอยู่หรือไม่ก็ตาม ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการเมื่อบ้านพักของทางราชการว่างลง และหากข้าราชการดังกล่าวไม่เข้าพักถือว่า

หมดสิทธิในบ้านพักข้าราชการที่จัดให้โดยไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการอีกต่อไปก็ตาม

เนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวถูกต้องเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการผู้เบิกค่าเช่าบ้านอยู่เดิมได้เข้าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัย แต่ไม่ถูกต้องสำหรับกรณีที่ข้าราชการได้ใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ เพราะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตัดสิทธิของข้าราชการซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๖ และเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาข้างต้นที่ประสงค์จะผ่อนผันให้ข้าราชการได้มีสิทธิดังกล่าว ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและให้ดำเนินการให้มีการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านข้าราชการตามสิทธิที่มีอยู่เดิมต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๖/๒๕๔๘)

๓. ปัญหาเรื่องสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านสำหรับข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานประจำสำนักงานในต่างท้องที่ย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้รายงานตัวต่อสำนักงานแห่งใหม่ ส่วนการที่จะเข้าข้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งอันเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านได้เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น เมื่อต่อมาเหตุอันเกิดจากข้อยกเว้นดังกล่าวได้หมดสิ้นไป หน่วยงานทางปกครองจึงต้องพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการผู้นั้นสามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ตามสิทธิที่มีอยู่เดิม

^๕หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๒.



สารพันปัญหากฎหมาย

ข้าราชการครูได้รับคำสั่งให้ย้ายไปปฏิบัติงานประจำยังสำนักงานแห่งใหม่ต่างท้องที่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เนื่องจากเดิมทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ทางราชการรื้อถอนอาคารบ้านพักดังกล่าว ข้าราชการผู้นั้นจึงต้องย้ายออกไปเช่าบ้านพักและได้ยื่นคำร้องขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการแต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุมัติโดยเห็นว่าเป็นผู้ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ตาม มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากการใช้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการภายหลังจากที่พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๗ มาตรา ๑๓^๒ และมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^๔ มีเจตนารมณ์ให้ข้าราชการที่ต้องย้ายหรือโอนไปปฏิบัติงานประจำที่สำนักงานแห่งใหม่ ดังนั้น สิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการจึงควรได้รับตั้งแต่เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เดินทางไปประจำยัง

สำนักงานแห่งใหม่ ส่วนการที่จะเข้าช้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ อันมีผลทำให้ข้าราชการดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้นั้น ถือว่าเป็นเหตุที่เกิดภายหลังสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการซึ่งเกิดขึ้นก่อนแล้วตั้งแต่วันมารายงานตัวยังสำนักงานแห่งใหม่ ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกเหตุยกเว้นดังกล่าว เช่น ทางราชการถอนคืนหรือไม่สามารถจัดที่พักให้ได้ต่อไป ข้าราชการผู้นั้นจึงควรมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ดังเดิม โดยสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทันทีเมื่อทางราชการไม่ได้จัดที่พักให้ และสามารถยื่นขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ตั้งแต่วันที่เช่าบ้านอยู่จริงตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น คำสั่งที่ไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙/๒๕๔๘)

^๑อ้างไว้ในเชิงอรรถที่ ๔.

^๒พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๓ ให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เข้าอยู่จริงแต่ไม่ก่อนวันรายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ และให้สิ้นสุดลงในวันที่ย้ายจากอัตราเงินเดือนหรือวันที่อยู่ในข่ายหมดสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกานี้ ถ้าผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้บริหารราชการในท้องที่อื่นไม่สามารถออกเดินทางไปได้ในวันส่งมอบหน้าที่ ให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านต่อไปอีกไม่เกินสิบวันนับแต่วันส่งมอบหน้าที่วันแต่ในกรณีจำเป็นจะต้องอยู่ต่อไปอีก ให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๓อ้างไว้ในเชิงอรรถที่ ๓.

^๔พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ บังคับบัญชาโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗.



๔. ปัญหาเรื่องหน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดได้ต่อเมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏเข้าลักษณะตามองค์ประกอบซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้เท่านั้น การออกคำสั่งดังกล่าวโดยที่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นไปตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ

ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะลูกหนี้ร่วมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล อันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างก่อสร้างถนนด้วยความประมาทเลินเล่อ โดยคำนวณและคิดค่างานสูงกว่าที่มีการก่อสร้างจริง รวมทั้งเรียกค่าปรับกรณีผู้รับจ้างทำงานล่าช้าต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายต้องการ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดนั้นต้องเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐^{๑๑} ประกอบกับมาตรา ๘^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยืนยันไว้ในอุทธรณ์ที่ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง จึงเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติมาตั้งแต่ต้นแล้ว ว่าความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘

^{๑๐-๑๑} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้นนับจนถึงสิบมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ให้จนถึงตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด.



สารพันปัญหากฎหมาย

แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ศาลพิพากษาให้ องค์การบริหารส่วนตำบลระงับการกระทำเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนข้างต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

๕. ปัญหาการพิจารณาสิทธิเกี่ยวกับ เงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา ราชการและในวันหยุดราชการของข้าราชการ ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของ กฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการได้รับสิทธิ ดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ หน่วยงานทาง ปกครองไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมายใน ส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดให้มีหลักฐานเพื่อ ประโยชน์ในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ของข้าราชการหรือเพื่อประโยชน์ในการ ตรวจสอบการจ่ายเงินค่าตอบแทนการ ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการมาพิจารณา วิจัยว่าข้าราชการที่ไม่ได้จัดให้มีหลักฐาน ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังกล่าวเป็น ผู้ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าตอบแทน เนื่องจาก เป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ แตกต่างกัน

ในคดีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบพบว่า ข้าราชการซึ่งเป็นแพทย์ในสังกัด กระทรวงสาธารณสุขเบิกเงินค่าตอบแทน การปฏิบัติงานนอกเวลาราชการและในวันหยุด ราชการโดยไม่มีหลักฐานบัญชีลงเวลาการปฏิบัติงาน นอกเวลาราชการ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๖^{๓๓} และข้อ ๑๐^{๓๔} ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย การจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา ราชการ พ.ศ. ๒๕๓๖ ข้อ ๒๑^{๓๕} และข้อ ๓๔^{๓๖} ของ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของ ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และข้อ ๔^{๓๗} ของระเบียบ กระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินบำรุงของ หน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงวินิจฉัยว่าข้าราชการดังกล่าวไม่มีสิทธิ ได้รับเงินค่าตอบแทนข้างต้น และได้แจ้งให้ หน่วยราชการต้นสังกัดเรียกเงินที่ได้เบิกไปแล้ว ทั้งหมดคืน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพยานหลัก ฐานรับฟังได้ว่าข้าราชการผู้เบิกเงินค่าตอบแทน การทำงานนอกเวลาราชการได้อยู่เวรปฏิบัติงานใน ช่วงเวลาที่เบิกจริง โดยกรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์

^{๓๓-๓๔} ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. ๒๕๓๖
ข้อ ๖ ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสำหรับ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจอนุมัติให้ข้าราชการอยู่ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการปกติได้
ให้ผู้อำนวยการตามวรรคแรก พิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการอยู่ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการปกติได้ตามความจำเป็นโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ และความ เหมาะสมของผู้นับว่าเป็นหลัก ทั้งนี้ ให้มีผู้ควบคุมดูแลการลงเวลาและการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดและให้รายงานผลการปฏิบัติงานต่อผู้อำนวยการใน ๑๕ วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการปฏิบัติงานตามคำสั่งนั้น
ข้อ ๑๐ หลักฐานการจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการให้เป็นไปตามแบบที่กรมบัญชีกลางกำหนดหรือตามที่ได้รับความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลาง.

^{๓๕-๓๖} ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐
ข้อ ๒๑ หลักฐานการจ่าย นอกจากในสำคัญจ่าย ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนดหรือตามที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังแล้ว
ข้อ ๓๔ การจ่ายเงินจะต้องมีหลักฐานการจ่ายไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ.

^{๓๗} ระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖
ข้อ ๔ ระเบียบวิธีอื่นใดซึ่งมีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการโดยอนุโลม.



และเงื่อนไขในการจ่ายเงินค่าตอบแทนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^{๙๙} และข้อ ๑๑^{๑๐๐} ของข้อบังคับกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๙ วรรคสอง^{๑๐๑} และข้อ ๑๖^{๑๐๒} ของระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ข้าราชการดังกล่าวจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนข้างต้น แม้ว่าในการเบิกเงินค่าตอบแทนจะไม่มีหลักฐานบัญชีลงเวลาการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ตามระเบียบที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหยิบยกมาเป็นเหตุวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้เบิกเงินค่าตอบแทนปฏิบัติไม่ชอบทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวอันได้แก่หลักเกณฑ์ตามข้อ ๖ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการนั้น

มีวัตถุประสงค์ให้ผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินได้ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการของผู้ปฏิบัติงานว่าคุ้มค่าเหมาะสมกับค่าตอบแทน

ที่ทางราชการจ่ายให้หรือไม่และหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒๑ และข้อ ๓๔ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการมีวัตถุประสงค์ให้ มีหลักฐานการจ่ายเงินเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบซึ่งหลักเกณฑ์ตามระเบียบทั้งสองฉบับไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิในการได้รับเงินค่าตอบแทน เพราะสิทธิในการได้รับเงินดังกล่าวได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามข้อบังคับของกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น การที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้เบิกเงินค่าตอบแทนไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว เนื่องจากไม่มีหลักฐานบัญชีลงเวลาการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการตามระเบียบข้างต้นจึงไม่ถูกต้อง และคำสั่งของหน่วยราชการต้นสังกัดที่เรียกให้ข้าราชการผู้เบิกเงินคืนเงินค่าตอบแทน ที่ได้เบิกไปแล้วตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ดำเนินการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้คืนเงินดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓/๒๕๔๘) ๖

^{๙๙-๑๐๐} ข้อบังคับกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๔ การจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่ได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายให้บริการ สนับสนุน หรือร่วมบริการด้านการรักษาพยาบาล หรือบริการด้านสาธารณสุขที่เป็นบริการสาธารณะประโยชน์ ให้พิจารณาความเหมาะสมกับงานและเป็นการแก่สถานะเงินบำรุงของหน่วยบริการและให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้

ข้อ ๑๑ เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทน ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

- (๑) เป็นงานให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่อยู่ในหน้าที่ของหน่วยบริการนั้น
- (๒) เป็นงานที่ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการโดยมิได้รับสิทธิหยุดชดเชยในวันรุ่งขึ้นหรือถัดหรือวันต่อ ๆ ไป
- (๓) เป็นผู้ได้รับการจัดให้ปฏิบัติงานเป็นเวรหรือพลัด และได้ปฏิบัติงานต่อเนื่องนอกเวลาราชการหรือจนครบเวลาที่กำหนด
- (๔) ต้องปฏิบัติงานติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๘ ชั่วโมง เว้นแต่เป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยบริการได้กำหนดให้ปฏิบัติงานน้อยกว่า ๘ ชั่วโมง
- (๕) ในวันหนึ่งคนหนึ่งให้ได้รับเงินค่าตอบแทนไม่เกิน ๑ ครั้ง.

^{๑๐๑-๑๐๒} ระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยเงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๖

ข้อ ๙ เงินบำรุงที่หน่วยบริการได้รับจะนำไปก่อนนี้ทุกพันหรือจ่ายใต้เฉพาะกรณีที่พักจ่ายได้จากเงินงบประมาณ และเพื่อการปฏิบัติการของหน่วยบริการ การจ่ายเงินบำรุงเพื่อการปฏิบัติการของหน่วยบริการอื่น หรือการจ่ายเงินบำรุงในลักษณะเงินค่าตอบแทน เงินตอบแทนพิเศษแก่บุคคลของหน่วยบริการที่ให้บริการด้านการรักษาพยาบาลโดยตรงหรือบริการด้านการสาธารณสุขที่เป็นบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขกำหนด

ข้อ ๑๖ ให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นข้าราชการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจออกข้อบังคับหรือคำสั่งในทางปฏิบัติ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้.