

บทความ : คดีปกครอง

เกี่ยวกับการสวัสดิการและสิทธิประโยชน์

เบิกค่ารักษาพยาบาลบุตรได้หรือไม่ ... ให้เรียงลำดับตามวันเกิด ไม่ใช่วันที่ศาลพิพากษาตามยอม !

นางสาวจิตาภา มุสิกธนะเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 6 กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมีสิทธิขอรับเงินสวัสดิการการรักษาพยาบาลสำหรับบุตร โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ในระเบียบฯ ข้อ 4 และ ข้อ 8 ว่า จะต้องเป็น “บุตรชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งได้แก่ 1) เด็กที่เกิดจากบิดามารดาสมรสกัน เด็กเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดาและมารดา 2) เด็กเกิดจากหญิงที่มีได้มีการสมรสกับชาย เด็กเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของมารดา (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1546) 3) บิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตร หรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร เด็กเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดา (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1547) และบุตรของผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุตร คือบุตรคนที่หนึ่งถึงคนที่สาม โดยให้นับเรียงตามลำดับการเกิดก่อนหลัง ทั้งนี้ไม่ว่าเป็นบุตรที่เกิดจากการสมรสครั้งใด หรืออยู่ในอำนาจปกครองของตนหรือไม่

คดีปกครองในฉบับนี้ แม้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลสำหรับบุตรของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 แต่สามารถนำมาปรับใช้กับสิทธิการเบิกค่ารักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบุตรที่จะมีสิทธินำมาเบิกค่ารักษาพยาบาลไว้ในลักษณะเดียวกันได้

โดยคดีนี้มีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลของบุตรที่เกิดจากหญิงที่มีได้มีการสมรสกับชาย แต่มารดาของเด็กได้ฟ้องให้บิดา (ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น) รับเด็กเป็นบุตรและศาลเยาวชนและครอบครัวได้มีคำพิพากษาตามยอมเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2552 โดย “บิดายินยอมให้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียน และสวัสดิการอื่น ๆ จากหน่วยงานราชการตามสิทธิของข้าราชการที่พึงมีต่อบุตร และให้บิดาไปจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตร หากไม่ไปให้ถือคำพิพากษาตามยอมแสดงเจตนาในการจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่”

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการเบิกค่ารักษาพยาบาลได้สำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายสามคนโดยเรียงตามลำดับ แต่ถ้าหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า

- ข้าราชการผู้มีสิทธิ (บิดา) มีบุตรสี่คน คือ ด.ช. หนึ่ง และ ด.ช.สอง (บุตรที่เกิดจากการสมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย) ด.ช. สามและ ด.ช. สี่ (บุตรนอกสมรส) โดยเรียงลำดับตามวันเกิด
- ด.ช. สี่ เป็นบุตรที่ศาลมีคำพิพากษาตามยอมในวันที่ 20 กรกฎาคม 2552 และในวันเดียวกันนั้น ข้าราชการผู้มีสิทธิ (บิดา) ได้จดทะเบียนรับรอง ด.ช. สาม เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายและต่อมาวันที่ 18 สิงหาคม 2552 ได้จดทะเบียนรับรอง ด.ช. สี่ เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย

มีประเด็นปัญหาว่า ด.ช. สี่ เป็น “บุตรชอบด้วยกฎหมาย” ของบิดาตั้งแต่วันใดระหว่างวันที่มีคำพิพากษาตามยอม หรือวันที่บิดาไปจดทะเบียนรับรองบุตร หรือวันที่เกิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1557 ซึ่งจะมีผลไปถึงสิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิของข้าราชการผู้มีสิทธิ (บิดา)

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นมารดาของ ด.ช. สี่ ได้ขอเบิกค่ารักษาพยาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นต้นสังกัดของข้าราชการผู้มีสิทธิ คือ บิดาของ ด.ช. สี่ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่า บิดาของ ด.ช. สี่ ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลบุตรครบ 3 คนแล้ว

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ จึงฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดและข้าราชการผู้มีสิทธิ คือ บิดาของ ด.ช. สี่ เป็นผู้ฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ปฏิเสธการจ่ายค่ารักษาพยาบาลและให้จ่ายค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิ โดยโต้แย้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้จดทะเบียนรับรอง ด.ช. สาม เป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังจากที่ทำสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จดทะเบียนรับรอง ด.ช. สาม เป็นบุตรทั้งที่รู้อยู่แล้วว่ามีคำพิพากษายอมยอมซึ่งมีผลให้ ด.ช. สี่ เป็นบุตรลำดับที่ 3 เป็นการกระทำที่เป็นการเสื่อมสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลของ ด.ช. สี่ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

มีปัญหาว່าคำพิพากษายอมยอมของศาลเยาวชนและครอบครัวเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2552 มีผลทำให้ ด.ช. สี่ เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายในลำดับใดและจะมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 หรือไม่ ทั้งนี้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1547 และมาตรา 1557 บัญญัติเกี่ยวกับการเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายว่า “การเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 1547 ให้มีผลนับแต่วันที่เด็กเกิด มีใช้นับแต่วันที่บิดามารดาสมรสกันในภายหลังหรือวันที่บิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตรหรือวันที่ศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำพิพากษายอมยอมของศาลเยาวชนและครอบครัวมิใช่คำพิพากษาว่า ด.ช. สี่ เป็นบุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยตรง คำพิพากษาดังกล่าวมีผลแต่เพียงผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องไปจดทะเบียนรับ ด.ช. สี่ เป็นบุตร หากไม่ไปให้ถือว่าคำพิพากษายอมยอมดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาในการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น การที่ ด.ช. สี่ เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมิได้เกิดจากการที่ศาลเยาวชนและครอบครัวพิพากษาว่าเป็นบุตร แต่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้จดทะเบียนว่า ด.ช. สี่ เป็นบุตรของตนอันเป็นการปฏิบัติตามคำพิพากษายอมยอมเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จดทะเบียนรับรองว่า ด.ช. สาม และ ด.ช. สี่ เป็นบุตร เด็กชายทั้งสองจึงเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตั้งแต่วันที่เกิดตามประมวลกฎหมายมาตรา 1547 และมาตรา 1557 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 8 กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุตรชอบด้วยกฎหมายของตนได้เพียงคนที่หนึ่งถึงคนที่สาม โดยการนับลำดับบุตรคนที่หนึ่งถึงคนที่สาม ให้นับเรียงตามลำดับการเกิดก่อนหลัง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดจากการสมรสครั้งใดหรืออยู่ในอำนาจปกครองของตนหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุตร สำหรับบุตรคนที่หนึ่ง คนที่สองและคนที่สาม คือ ด.ช. หนึ่ง เกิดวันที่ 31 มกราคม 2536 ด.ช. สอง เกิดวันที่ 30 พฤศจิกายน 2541 และด.ช. สาม ซึ่งเกิดวันที่ 25 พฤษภาคม 2546 ส่วน ด.ช. สี่ เกิดวันที่ 27 สิงหาคม 2551 จึงเป็นบุตรลำดับที่สี่ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับ

การรักษาพยาบาล ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งปฏิเสธไม่จ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลของ ด.ช. สี่ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับการจดทะเบียนรับรองบุตรให้ ด.ช. สาม เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายทำให้เสื่อมสิทธิต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 1557 ได้บัญญัติไว้ด้วยว่า “แต่ทั้งนี้จะอ้างเป็นเหตุให้เสื่อมสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริตในระหว่างเวลาตั้งแต่เด็กเกิดจนถึงเวลาที่บิดามารดาได้สมรสกันหรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตรหรือศาลพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นบุตรไม่ได้” การที่ ด.ช. สาม เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตั้งแต่วันที่เกิด จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเหตุให้เสื่อมสิทธิของ ด.ช. สี่ ในระหว่างเวลาที่ ด.ช. สาม เกิดจนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จดทะเบียนว่า ด.ช. สาม เป็นบุตรของตน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1503/2559)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ ไม่เพียงแต่ทำให้เกิดบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยสิทธิของข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิในการเบิกค่ารักษาพยาบาลสำหรับบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากมิใช่บุตรที่เกิดจากการสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายและต่อมาบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตร การเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายจะมีผลนับตั้งแต่วันที่เกิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1557 มิใช่วันที่จดทะเบียนรับรองบุตรหรือวันที่ศาลมีคำพิพากษาดังคดีนี้เป็นต้น

“บุตร” ที่มีสิทธิรับ “เงินบำเหน็จตกทอด” กรณีบิดาถึงแก่ความตาย

อุทาหรณ์คดีปกครองที่นำมาฝากกันฉบับนี้ เป็นเรื่องไม่ไกลตัวของข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิก กบข. ที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “ผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดเมื่อตนถึงแก่ความตาย” โดยเฉพาะ ข้าราชการที่มีบุตรแต่เป็นบุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัย ว่าจะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด ดังกล่าวหรือไม่ ?

และหากบิดาได้ระบุชื่อบุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยให้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอด ร่วมกับบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยดังกล่าวจะถือเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน “บำเหน็จตกทอด” ของบิดาที่ถึงแก่ความตายหรือไม่ ?

เราจะมาพูดคุยและทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวและหาคำตอบกันจากคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนนำเสนอในวารสารตำรวจฉบับนี้

คดีนี้มีมูลเหตุจากการที่นางสาวสุรางค์ (นามสมมติ) ได้ใช้สิทธิยื่นขอรับเงินบำเหน็จตกทอด ของดาบตำรวจภูมิ (นามสมมติ) ผู้เป็นบิดาซึ่งได้ถึงแก่ความตาย แต่กรมบัญชีกลางแจ้งว่านางสาวสุรางค์ ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดเนื่องจากไม่ใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของดาบตำรวจภูมิ จึงไม่ดำเนินการ เบิกจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่นางสาวสุรางค์

นางสาวสุรางค์ เห็นว่า เงินบำเหน็จตกทอดถือเป็นมรดกของบิดาและเมื่อบิดาคือ ดาบตำรวจภูมิได้เป็นผู้แจ้งเกิดตนตามสำเนาสูติบัตร และให้ใช้นามสกุล รวมทั้งอุปการะเลี้ยงดูตนตลอดมา ก่อนที่บิดาจะเสียชีวิต ซึ่งเป็นการรับรองโดยพฤตินัยว่าตนเป็นบุตร ดังนั้น ในฐานะทายาทโดยธรรมของ ดาบตำรวจภูมิจะต้องมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว นางสาวสุรางค์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยยื่นฟ้อง กรมบัญชีกลางเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้เพิกถอน คำวินิจฉัยที่ให้ตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดของบิดาและขอให้พิจารณาให้ตนมีสิทธิได้รับเงิน บำเหน็จตกทอดดังกล่าว

ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า นางสาวสุรางค์เป็นบุตรของดาบตำรวจภูมิที่เกิดจาก มารดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส และดาบตำรวจภูมิได้ทำหนังสือแสดงเจตนาระบุตัวผู้รับบำเหน็จตกทอดไว้ จำนวน ๕ ราย ได้แก่ ภริยา บุตรสามคน (ที่ชอบด้วยกฎหมาย) รวมทั้งนางสาวสุรางค์ ผู้ฟ้องคดีด้วย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในหลายประเด็น ทั้งสิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดของ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรนอกสมรสที่บิดารับรองโดยพฤตินัย การเป็นผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดกรณี ที่ ข้าราชการผู้ตายได้ทำหนังสือแสดงเจตนาไว้ให้บุตรนอกสมรสที่บิดารับรองโดยพฤตินัยมีสิทธิรับเงิน บำเหน็จตกทอดร่วมกับทายาทตามกฎหมาย และเงินบำเหน็จตกทอดถือเป็นมรดกของสมาชิกผู้ตายที่ทำให้ ทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับหรือไม่

โดยที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ ได้กำหนดผู้มีสิทธิได้รับ “เงินบำเหน็จตกทอด” กรณีข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.) ถึงแก่ความตายไว้ ได้แก่ บุตร สามีหรือภริยา บิดามารดา หรือบิดาหรือมารดาที่มีชีวิตอยู่

แต่ถ้าไม่มีทายาทดังกล่าว ให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งผู้ตายแสดงเจตนาไว้ต่อส่วนราชการ

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นก่อนว่า “บุตร” ในที่นี้ มีความหมายเพียงใด ? ระหว่างบุตรตามความเป็นจริงหรือบุตรชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อนที่จะทำความเข้าใจ กับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เรามาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน ซึ่งมาตรา ๑๕๔๖ ได้วางหลักไว้ว่า เด็กเกิดแต่หญิงใดเป็นบุตร ชอบด้วยกฎหมายของหญิงนั้น และมาตรา ๑๕๓๖ วางหลักว่า เด็กเกิดในระหว่างการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของชายผู้เป็นคู่สมรส สำหรับเด็กที่เกิดจากบิดามารดา

ที่มีได้สมรสกัน จะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อบิดามารดาได้สมรสกันในภายหลัง หรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตรหรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรตามมาตรา ๑๕๔๗

เมื่อทราบลักษณะของบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว มาพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ในคำวินิจฉัยของศาลกันค่ะ

ประเด็นที่ ๑ บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดของบิดาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคห้า^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วเห็นว่า บุตรที่จะมีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนหรือในขณะที่ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิก กบข. ถึงแก่ความตายหรือเป็นบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาศาลว่าเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายในภายหลัง โดยได้มีการฟ้องคดีขอให้เด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ารู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดา

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า บิดามารดาของผู้ฟ้องคดีไม่ได้สมรสกัน และผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนรับรองบุตรของบิดามาแสดง ประกอบกับเมื่อบิดาตาย ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายตามมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของบิดาตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่ ๒ บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยและทำหนังสือแสดงเจตนาไว้ มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดร่วมกับทายาทตามกฎหมายหรือไม่ ?

กรณีนี้ข้าราชการผู้ตายได้ทำหนังสือแสดงเจตนาระบุตัวผู้รับบำเหน็จตกทอดไว้จำนวน ๕ ราย คือ ภริยา บุตรสามคน (ที่ชอบด้วยกฎหมาย) และผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๕๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ผู้ตายไม่มีทายาทตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดแก่บุคคลซึ่งผู้ตายแสดงเจตนาไว้ ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตนาระบุตัวผู้รับบำเหน็จตกทอดจะมีผลก็ต่อเมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีไม่มีทายาทตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น เมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีมีบุตรและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดอยู่ การแสดงเจตนาดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้ได้

ประเด็นสุดท้าย “เงินบำเหน็จตกทอด” มีสถานะทางกฎหมายเป็นมรดกของผู้ตายหรือไม่ ?

สำหรับประเด็นนี้ต้องทำความเข้าใจหลักกฎหมายมรดก ว่าอะไรคือมรดก และใครบ้างคือทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดก คำว่า “มรดก” นั้น ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายว่า คือ “สิ่งที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษหรือที่สืบทอดมาแต่บรรพกาล หรืออีกความหมายหนึ่งคือ ทรัพย์สินทุกชนิดตลอดทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้ตาย เว้นแต่ตามกฎหมายหรือโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตาย เรียกรวม ๆ ว่ากองมรดก” และศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์^๒

^๑ มาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้มีการจ่ายบำเหน็จตกทอดไปแล้วหากปรากฏว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดาเพิ่มขึ้น ให้แบ่งบำเหน็จตกทอดนั้นใหม่ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิโดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตาย ในกรณีเช่นนี้ให้กระทรวงการคลังเรียกคืนบำเหน็จตกทอดจากทายาทซึ่งรับบำเหน็จตกทอดไปก่อนแล้วตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด”

^๒ สรุปลงมาจาก วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยมรดก, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๓๗-๖๑)

ได้ให้ความหมายของมรดกว่า “มรดก ได้แก่ ทรัพย์สินของคนตายที่ตกทอดแก่คนเป็นโดยอำนาจแห่งกฎหมาย หรือโดยพินัยกรรมที่ผู้ตายทำไว้ก่อนที่จะถึงแก่ความตาย รวมถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบหรือหนี้อันเป็นภาระแก่ทายาทด้วย ทั้งนี้ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้ตาย นั้น ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วจะต้องไม่เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ และจะต้องเป็นทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่ผู้ตายมีอยู่ในเวลาที่ถึงแก่ความตาย” ส่วนทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดก มาตรา ๑๖๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้จัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับมรดกไว้ดังนี้ (๑) ผู้สืบสันดาน (๒) บิดามารดา (๓) พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน (๔) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน (๕) ปู่ ย่า ตา ยาย (๖) ลุง ป้า น้า อา ในกรณีที่คู่สมรสของเจ้ามรดกยังมีชีวิตอยู่ คู่สมรสก็เป็นทายาทโดยธรรมด้วย นอกจากนี้ บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วและบุตรบุญธรรม ก็ถือว่าเป็นผู้สืบสันดานเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๒๗ ดังนั้น บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยจึงเป็นผู้สืบสันดานที่มีสิทธิรับมรดกของบิดา ประเด็นที่ต้องพิจารณาประเด็นสุดท้ายจึงอยู่ที่ว่า บำเหน็จตกทอดถือเป็นมรดกหรือไม่ ?

ในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แจ้งเกิดในสุติบัตรและให้ใช้นามสกุล รวมทั้งอุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีตลอดมา พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการรับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรโดยพฤตินัย ซึ่งมาตรา ๑๖๒๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ถือว่าเป็นผู้สืบสันดานเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๑๖๒๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖๒๙ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว แต่เงินบำเหน็จตกทอดเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นเนื่องจากการตายของข้าราชการ มิใช่สิทธิที่ข้าราชการมีอยู่ก่อนตายหรือในขณะที่ถึงแก่ความตาย จึง “ไม่ใช่มรดกของผู้ตาย” ที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปคือ สิทธิในการขอรับบำเหน็จตกทอดตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นสิทธิของบุตรชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เบิกจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๓๒/๒๕๕๙)

คำพิพากษาดังกล่าวได้สร้างความชัดเจนในการปรับใช้มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่บุตรของข้าราชการที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งต้องหมายถึงเฉพาะบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงบุตรตามความเป็นจริงที่บิดารับรองโดยพฤตินัยแต่อย่างใด ส่วนบุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วแม้จะมีฐานะเป็นผู้สืบสันดานที่มีสิทธิได้รับมรดกของบิดา เช่นเดียวกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่สิทธิในบำเหน็จตกทอดไม่ใช่มรดกของผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วจึงไม่ใช่ผู้ที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด ดังนั้น ในกรณีที่ข้าราชการชายผู้ใดมีบุตรนอกสมรส หากประสงค์จะให้บุตรมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดด้วยจะต้องไปดำเนินการให้บุตรมีสถานะเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน หากไม่ดำเนินการในขณะที่มีชีวิต บุตรนอกกฎหมายที่ประสงค์จะเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดของบิดาก็ต้องยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่รับรู้หรือควรรับรู้ถึงความตายของบิดา

ศาลอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนเด็กเป็นบุตร... จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้บุตรได้หรือไม่ ?

นายเยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Topic : สารคดี..ดี..จากคดีปกครอง

การที่ศาลเยาวชนและครอบครัวได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรได้ ถือว่าศาลได้มีคำพิพากษาแล้วว่าบุตรผู้เยาว์เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดา แม้ต่อมาบิดาถึงแก่ความตาย และมารดาได้นำคำสั่งของศาลไปจดทะเบียนรับรองบุตร โดยนายทะเบียนได้จดทะเบียนรับรองบุตร ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช 2478 ผู้เยาว์จึงเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดาโดยสมบูรณ์ ตามมาตรา 1547 ประกอบกับมาตรา 1548 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุตรจึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของบิดา ตามมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 (ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 58 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539)

คำสำคัญ : สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ บำเหน็จตกทอด บุตรนอกสมรส

เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดกรณีบิดาซึ่งเป็นข้าราชการถึงแก่ความตาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่บุตรชอบด้วยกฎหมายที่จะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด ตามมาตรา 4 (1) ประกอบกับมาตรา 48 และมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

จึงฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและให้ตนมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรนอกสมรสของบิดา (ข้าราชการ) และมารดา ขณะและผู้ฟ้องคดีอายุยังน้อย และไม่สามารถให้ความยินยอมในการที่บิดาจะให้นายทะเบียนจดทะเบียนรับผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรได้ บิดาได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ขอให้คำสั่งอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2541 อนุญาตให้บิดาจดทะเบียนผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายได้ คดีถึงที่สุดแล้ว

แต่ต่อมาวันที่ 8 พฤษภาคม 2550 บิดาถึงแก่ความตาย *ในขณะที่ยังไม่ได้ไปดำเนินการจดทะเบียนรับรองบุตร* ต่อมาวันที่ 27 มิถุนายน 2551 มารดาได้นำคำสั่งศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง (วันที่ 20 พฤษภาคม 2541) ไปยื่นขอจดทะเบียนรับรองบุตร ณ สำนักงานทะเบียนท้องที่ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช 2478 และนายทะเบียนได้จดทะเบียนรับรองบุตรดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นขอรับเงินบำเหน็จตกทอด แต่กรมบัญชีกลางเห็นว่า การจดทะเบียนรับรองบุตรไม่ได้กระทำโดยบิดา จึงไม่ใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด จึงมีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอด

ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัด แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว และศาลจังหวัดมีคำสั่งเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2553 ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดา แต่กรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2554 แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปีนับแต่บิดาถึงแก่กรรม

จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494



ความเป็นธรรม...จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ข้อกฎหมายสำคัญ : ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด ประกอบด้วย บุตร คู่สมรส และบิดามารดา โดยบุตรหมายความรวมถึงบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ผู้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดา ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

ประเด็นสำคัญ : การที่กรมบัญชีกลางมีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบิดาจดทะเบียนเด็กที่เกิดจากบิดามารดาที่มีได้สมรสกันเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาได้นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิเฉพาะกับบิดาที่แท้จริงของเด็กเท่านั้นที่จะขอจดทะเบียนเด็กว่าเป็นบุตรของตนได้ ในกรณีที่บิดาจะต้องได้รับคำสั่งอนุญาตจากศาลให้จดทะเบียนเด็กเป็นบุตร ผู้ยื่นคำร้องขอต่อศาลจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเป็นบิดาที่แท้จริงของเด็ก เมื่อศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ จนรับฟังได้แน่ชัดว่าผู้ยื่นคำร้องขอเป็นบิดาที่แท้จริงของเด็ก จึงจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอนุญาตให้จดทะเบียนเด็กเป็นบุตรได้

ดังนั้น จึงถือได้ว่าศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้มีคำพิพากษา (วันที่ 20 พฤษภาคม 2541) แล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดา ตามมาตรา 1547 ประกอบกับมาตรา 1548 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่คำพิพากษาดังกล่าวถึงที่สุด ตามมาตรา 1557 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ที่ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท) และภายหลังจากที่บิดาถึงแก่ความตาย มารดาของผู้ฟ้องคดีได้นำคำสั่งศาลดังกล่าวไปจดทะเบียนรับรองบุตร ซึ่งนายทะเบียนก็ได้จดทะเบียนรับรองให้ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดาโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว

ดังนั้น เมื่อบิดาได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนรับรองบุตรต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง โดยศาลได้มีคำสั่งอนุญาตเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2541 และคดีถึงที่สุดแล้ว จึงถือว่าบิดาได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนรับรองบุตรต่อศาล มาตั้งแต่วันที่บิดาจะถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2550 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด ตามมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

การที่กรมบัญชีกลางมีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมบัญชีกลางที่ไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดส่วนที่กั้นไว้ของบิดาให้แก่ผู้ฟ้องคดี (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1040/2560)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

จากคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีว่า (1) การจดทะเบียนเด็กที่เกิดจากบิดามารดาที่มีได้สมรสกันเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดา เป็นสิทธิเฉพาะกับบิดาที่แท้จริงของบุตร (2) การที่บิดาได้ยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวและศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรได้ แม้บิดาจะยังไม่ได้ไปดำเนินการจดทะเบียนรับรองบุตรกับนายทะเบียนท้องที่

แต่ความเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดามีผลแล้ว ซึ่งเดิมตามมาตรา 1557 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้การเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2551 ให้การเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายมีผลนับแต่วันที่เด็กเกิด บุตรจึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินบำเหน็จตกทอดของบิดา อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องนำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไปจดทะเบียนรับรองบุตรต่อนายทะเบียน จึงจะมีผลทำให้การเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะความเป็นบุตรที่มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดกรณีบิดาซึ่งเป็นข้าราชการถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ถึงแก่ความตาย ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ว่าจะต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 1547 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ (1) เป็นบุตรที่เกิดจากการจดทะเบียนสมรสของบิดามารดา (2) กรณีบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสแต่บิดาได้จดทะเบียนรับรองบุตร *โดยนายทะเบียน บุตร และมารดา ต้องให้ความยินยอม* และ (3) ศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร ดังนั้น หากบุตรอายุยังน้อยหรือกรณีอื่นใดที่ไม่สามารถให้ความยินยอมได้ และ/หรือมารดาไม่สามารถให้ความยินยอมได้บิดาจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัว เพื่อให้มีคำพิพากษาอนุญาตให้จดทะเบียนตามมาตรา 1548 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บิดาจึงจะสามารถไปดำเนินการจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรได้

ส่วนกรณีบุตรที่บิดาได้รับรองโดยพฤตินัย เช่น *ปรากฏชื่อบิดาในสูติบัตร ให้ใช้นามสกุลอุปการะเลี้ยงดู ให้การศึกษาเล่าเรียน* หรือแสดงออกต่อบุคคลอื่นว่าเป็นบุตรนั้น ไม่ถือเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1732/2559 ว่า เมื่อบิดามารดาของผู้ฟ้องคดี (บุตร) มิได้สมรสกันและผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนรับรองบุตรมาแสดง ประกอบกับเมื่อบิดาตาย ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ตามมาตรา 58 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 1547 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัย เป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของบิดา ตามมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ “**สายด่วนศาลปกครอง 1355**” และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่
www.admincourt.go.th ⇨ เมนูวิชาการ ⇨ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง

บ้านพักราชการไม่เพียงพอ ... สละสิทธิหมดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน หรือไม่ ?

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“ค่าเช่าบ้านข้าราชการ” เป็นสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการมีคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานต่างท้องที่ โดยหลักเกณฑ์เงื่อนไขของข้าราชการที่มีสิทธิได้รับเช่าบ้านจากทางราชการ กำหนดไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่าข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่มีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านได้ เว้นแต่ (๑) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ (๒) มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่โดยไม่มีหนี้ค้ำชำระกับสถาบันการเงิน (๓) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องของตนเอง **ข้าราชการผู้นั้นไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการ**

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ฉบับนี้ เป็นกรณีของข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านถูกระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน เนื่องจากส่วนราชการต้นสังกัดเห็นว่า ไม่ได้เข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ แต่ให้ข้าราชการอื่นอาศัยในบ้านพักแทนตน กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นการสละสิทธิในบ้านพักอันจะทำให้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกที่ศูนย์วิจัยการยางสงขลา จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่ศูนย์วิจัยข้าวกระบี่ ซึ่งขณะนั้นมีบ้านพักราชการว่างหนึ่งหลัง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าพักอาศัยในบ้านพัก แต่ได้นำสัมภาระส่วนตัวไปเก็บไว้ในบ้านพักดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยที่บ้านของตนเองซึ่งอยู่ระหว่างการผ่อนชำระเงินกู้ค่าก่อสร้างบ้านกับธนาคาร ต่อมา นาย บ. ย้ายมาปฏิบัติราชการที่ศูนย์วิจัยข้าวกระบี่ แต่บ้านพักราชการมีไม่เพียงพอ ผู้ฟ้องคดีจึงให้นาย บ. เข้าอยู่อาศัยแทนและขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยข้าวกระบี่) ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีให้นาย บ. เข้าพักอาศัยในบ้านพัก จึงเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงมีคำสั่งระงับการเบิกเงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้จ่ายเงินค่าผ่อนชำระเงินกู้ในส่วนที่คงเบิกพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี

การมีคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อบ้านพักราชการว่างหนึ่งหลัง และไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักในบ้านดังกล่าว อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าพักอาศัยในบ้านของทางราชการที่ว่าง แต่เอาสัมภาระบางส่วนไปเก็บไว้ในบ้านพักและได้เข้าพักอาศัยในบ้านที่ปลูกสร้างบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยกู้ยืมเงินจากธนาคาร ซึ่งขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้ำชำระมาขอเบิกค่าเช่าบ้าน ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เมื่อนาย บ. ย้ายมาปฏิบัติราชการ แต่ไม่มีบ้านพักราชการ ประกอบกับนาย บ. มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน **ผู้ฟ้องคดีจึงแสดงความจำนงให้นาย บ. ซึ่งเป็นข้าราชการอื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้รับสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ ผู้ฟ้องคดี**

จึงได้ใช้สิทธิเบิกค่าผ่อนชำระเงินกู้ กรณีมิได้แตกต่างกับการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักนั้น เนื่องจากผู้ที่ผู้ฟ้องคดีสละสิทธิให้เข้าพักอาศัยแทนก็ต้องขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่นกัน เพราะที่พักของทางราชการมีไม่เพียงพอ จากเหตุดังกล่าวจึงมิได้ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายแต่อย่างใด ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง เป็นเพียงแนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดบ้านพักของทางราชการเป็นไปโดยถูกต้องในแนวเดียวกัน และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้ข้าราชการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง แต่หาเป็นการตัดสิทธิมิให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ประกอบกับขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่ได้เบิกค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้เบิกค่าผ่อนชำระเงินกู้ จึงเป็นการยินยอมให้บุคคลอื่นอยู่อาศัยและเป็นการยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าผ่อนชำระเงินกู้

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าพักอาศัยในที่พักที่ทางราชการจัดให้ จึงไม่เป็นเหตุทำให้ทางราชการเสียหายแต่อย่างใด จึงไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น คำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าผ่อนชำระเงินกู้และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการข้าว) ชอบที่จะจ่ายเงินค่าผ่อนชำระเงินกู้ในส่วนที่งดเบิกพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๙/๒๕๕๙*)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ กรณีข้าราชการได้ใช้สิทธิพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ และต่อมาได้สละสิทธิให้ข้าราชการอื่นที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามกฎหมายค่าเช่าบ้านข้าราชการเช่นกันเข้าอยู่อาศัยแทน เนื่องจากบ้านพักข้าราชการที่จัดไว้ไม่เพียงพอ และได้ใช้สิทธิเบิกค่าผ่อนชำระเงินกู้แทน เมื่อทางราชการไม่ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจะตัดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ได้

ใบเสร็จรับเงินไม่ได้ระบุชื่อผู้ป่วย ... เบิกค่ารักษาพยาบาลได้หรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานต้นสังกัดโดยใบเสร็จค่ารักษาพยาบาลไม่ได้ระบุชื่อผู้ป่วยแต่ระบุชื่อหน่วยงานอื่นซึ่งเป็นผู้จ่ายเงินแทน

ใบเสร็จค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวจะใช้เป็นหลักฐานในการเบิกเงินได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้เข้าทำการรักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยในที่โรงพยาบาล ก. (สถานพยาบาลเอกชน) จำนวนสองครั้ง โดยได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานี ซึ่งเป็นต้นสังกัดของนาย ท. ผู้เป็นบุตรเฉพาะในส่วนที่เกินจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 นาย ท. จึงได้สำรองเงินก่อนโดยนำเงินค่ารักษาพยาบาลตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดี จำนวน 4,800 บาท และจำนวน 6,000 บาท ไปชำระให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานี จากนั้นสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานี ได้ชำระค่ารักษาพยาบาลทั้งหมดให้โรงพยาบาล ก. โดยโรงพยาบาล ก. ได้ออกใบเสร็จรับเงินระบุว่าได้รับเงินจากกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานี ผู้ฟ้องคดีจึงใช้หลักฐานดังกล่าวขอเบิกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานีแล้ว และประกอบกับใบเสร็จรับเงินที่นำมาขอเบิกเป็นใบเสร็จรับเงินที่โรงพยาบาล ได้ออกให้แก่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานี มิใช่ ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ป่วยจึงไม่สามารถเบิกจ่ายให้ได้

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้มีข้อยุติในศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นและมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 จึงเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากผู้ถูกฟ้องคดี และนาย ท. ไม่ใช่บุคคลในครอบครัวของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดในข้อ 4 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ดังนั้น การที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานีจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลและใบเสร็จรับเงินระบุชื่อสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานี ถือว่าเป็นเอกสารที่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นขอเบิกค่ารักษาพยาบาล สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานีได้มีหนังสือ จำนวนสองฉบับ สอบถามผู้ถูกฟ้องคดีถึงสิทธิการเบิกค่ารักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดี โดยสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดปัตตานีระบุในหนังสือทั้งสองฉบับว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการักษาพยาบาลที่โรงพยาบาล ก. และได้ส่งใบแจ้งหนี้ของโรงพยาบาลไปด้วย โดยใบแจ้งหนี้ทั้งสองฉบับระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับการตรวจรักษา พยานหลักฐานดังกล่าวจึงเพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่าใบเสร็จรับเงินของโรงพยาบาลทั้งสองฉบับเป็นหลักฐานการชำระเงินค่ารักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดี และถึงแม้ในใบเสร็จรับเงินดังกล่าวจะไม่ได้ระบุชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 2 กันยายน 2542 ก็ไม่ได้กำหนดว่าใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลที่นำมาเบิก

ต้องระบุชื่อผู้เข้ารับการรักษาแต่อย่างใด การระบุชื่อผู้เข้ารับการรักษาในใบเสร็จรับเงิน จึงเป็นขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อให้การเบิกค่ารักษาพยาบาลเป็นไปได้โดยถูกต้องรัดกุมเท่านั้น แต่ไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้สิทธิการได้รับค่ารักษาพยาบาลสูญสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 562-563/2558)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยหลักฐานการเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้กับผู้มีสิทธิซึ่งไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาเพียงใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลระบุชื่อผู้มีสิทธิหรือไม่เท่านั้น หากมีพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่บ่งชี้ได้ว่าผู้มีสิทธิได้เข้ารับบริการทางการแพทย์จริง และได้มีการจ่ายค่ารักษาพยาบาลเพื่อการบริการทางการแพทย์ดังกล่าว ก็ถือเป็นหลักฐานการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลประกอบกัน ... ครับ !

นายปกครอง

ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่ถูกต้อง ... ไม่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ใช้สัญญากู้เงินของคู่สมรสมาเป็นหลักฐานในการเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิด เนื่องจากทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย

กรณีดังกล่าวถือเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ?

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยใช้หลักฐานการผ่อนชำระหนี้เงินกู้ของคู่สมรสที่เป็นคู่สัญญากู้เงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครองเพียงคนเดียวเป็นหลักฐานในการใช้สิทธิ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ร่วมเป็นคู่สัญญา แต่ได้ให้ความยินยอมในการทำสัญญามาประกอบการขอเบิกเงินสวัสดิการค่าเช่าบ้านจากเทศบาล เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านและพิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ ผู้ฟ้องคดีก็ใช้หลักฐานการผ่อนชำระหนี้เงินกู้ของสามีขอเบิกค่าเช่าบ้านมาโดยตลอด

ต่อมาเทศบาลมีหนังสือแจ้งให้ชำระเงินค่าเช่าบ้านคืน เนื่องจากเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ศึกษาระเบียบและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ทำให้เบิกเงินค่าเช่าบ้าน โดยไม่มีสิทธิอันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดียกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตและผู้ฟ้องคดีและคู่สมรสได้ร่วมกันนำที่ดินและบ้าน ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมจดทะเบียนจำนองเป็นประกันการกู้เงิน และนำเงินกู้จากสหกรณ์ฯ ไปชำระราคาบ้านพร้อมที่ดินตามเงื่อนไขในการกู้เงิน

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมาตรา 8 มาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักการสำคัญว่า หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดหน่วยงานของรัฐนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ในกรณีที่มีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนไม่ ลงมีแต่เพียงสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลที่คดีอยู่ในเขตอำนาจเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการชำระหนี้เงินกู้ของคู่สมรสที่กู้เงินเพียงคนเดียวโดยผู้ฟ้องคดีมิได้ร่วมเป็นคู่สัญญากู้เงินด้วยมาใช้ประกอบเป็นหลักฐานการเบิกค่าเช่าบ้านจากเทศบาลเป็นแต่เพียงการที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกเอาสิทธิประโยชน์ที่ตนเองเข้าใจว่าพึงมีพึงได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่ในสังกัดเท่านั้น มิใช่การกระทำในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติ ดังนั้น หากการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาล ก็ไม่อาจจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดดังกล่าวได้

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 55/2557)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งแม้คดีนี้จะเป็นการใช้สิทธิตามข้อ 14 (1) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528 ประกอบกับข้อ 3 ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0407/ว 1174 ลงวันที่ 5 กันยายน 2528 แต่ก็สามารถนำมาปรับใช้กับการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการอื่น ๆ ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 ข้อ 17 เพราะหลักเกณฑ์การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ไม่ได้มีความแตกต่างกันครับ !

นายปกครอง

การเรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่ : ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ !

ธัญธร บังประเสริฐ
พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐเรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ เช่น การเรียกคืนเงินเดือนที่รับไประหว่างขาดราชการ การเรียกคืนเงินบำนาญและเงินบำเหน็จดำรงชีพเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ การเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นและกลายเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลอยู่ไม่น้อย เนื่องจากเงินที่เจ้าหน้าที่ได้รับไปแล้วนั้น เป็นเงินที่หน่วยงานของรัฐจ่ายให้ตามสิทธิของเจ้าหน้าที่ แต่ทว่าหลังจากจ่ายเงินไปแล้วปรากฏว่าผู้รับไม่มีสิทธิรับหรือเป็นการจ่ายที่ผิดระเบียบฯ เช่นนี้แล้ว... **หน่วยงานของรัฐจะอย่างไร ?**

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอนี้ จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินกรณีดังกล่าวตลอดจนการใช้สิทธิทางศาลได้อย่างถูกต้องค่ะ

โดยคดีที่กล่าวข้างต้น เป็นเรื่องที่เทศบาลแห่งหนึ่งได้เรียกคืนเงินรางวัลประจำปีซึ่งได้มีการเบิกจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลไปแล้ว เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบงบการเงินพบว่ามีการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อเป็นเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษหรือเงินรางวัลประจำปีจำนวนสองปีงบประมาณ โดยนำรายจ่ายปีงบประมาณก่อนมาเบิกจ่ายในปีปัจจุบัน ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

เทศบาลจึงแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว และต่อมาได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเดิมที่ได้จ่ายเงินรางวัลประจำปีไปโดยไม่ชอบด้วยระเบียบฯ และแจ้งคำสั่งยกเลิกคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเงินทราบเพื่อให้นำเงินมาส่งคืนคลังของเทศบาล นายเมฆ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เทศบาลผู้หนึ่งที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวและได้นำเงินมาคืนให้เทศบาลแล้วบางส่วนแต่ยังไม่ครบตามจำนวนที่รับไปเทศบาลจึงมีหนังสือทวงถามให้นายเมฆคืนเงินภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่นายเมฆก็ยังคงนิ่งเฉย เทศบาลจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้นายเมฆส่งคืนเงินที่ค้างชำระให้แก่เทศบาลพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

มาดูกันว่า... การเรียกคืนเงินลักษณะเช่นนี้ เทศบาลจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องอย่างไร ?

โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรณีพิพาทที่อยู่ใต้นาจอพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คือคดีที่มีลักษณะข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะ (1) – (3) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกรณีที่พิพาท โดย (1) การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) การฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยล่าช้าต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ และ (3) การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจาก (1) หรือ (2) และการฟ้องให้รัฐรับผิดชอบในลักษณะความรับผิดชอบอื่นหรือความรับผิด

โดยปราศจากความผิด ซึ่งข้อพิพาทที่กล่าวมาล้วนเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองคือ มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธินี้ มีทั้งในส่วนที่อยู่และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งการที่เทศบาลเบิกจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่นายเมฆเจ้าหน้าที่เทศบาลถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเทศบาล และการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวจะต้องชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เมื่อมีการเบิกจ่ายโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ เทศบาลย่อมมีอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการที่จะยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งหากนายเมฆเห็นว่าการมีคำสั่งใหม่เพิกถอนคำสั่งที่จ่ายเงินรางวัลประจำปีของเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายเมฆย่อมสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งใหม่และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในทางกลับกัน...การที่เทศบาลจะใช้สิทธิเรียกคืนเงินจากเจ้าหน้าที่คือนายเมฆที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยสรุปว่า การที่นายเมฆได้รับเงินดังกล่าวจากเทศบาลถือเป็นการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย โดยมีได้มีลักษณะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎหรือคำสั่งแต่อย่างใด และเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้รับต้องคืนเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จึงไม่อาจถือได้ว่านายเมฆละเลยต่อหน้าที่ในการคืนเงินรางวัลประจำปี และย่อมไม่ใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิด เพราะนายเมฆไม่ได้มีการกระทำที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

เมื่อการที่นายเมฆไม่คืนเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิ ไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครอง การใช้สิทธิเรียกคืนเงินที่เจ้าหน้าที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิดังกล่าว จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่คืนเงินดังกล่าวเทศบาลสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ในฐานะ “เจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป” โดยเงินที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียง “ลาภมิควรได้” ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิดที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการประชุมครั้งที่ 7/2558 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2558 ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพร้อมทั้งคืนเงินค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 222/2560)

จึงได้ข้อสรุปที่ว่า... การที่เทศบาลมีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดตนคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิ ถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป โดยหนี้ยินมีลักษณะเป็นเพียงลาภมิควรได้ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองคือเทศบาลจะต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกร้องต่อลูกหนี้ในทางแพ่งนั่นเอง คดีนี้จึงถือเป็นอุทธรณ์ในการใช้อำนาจหน้าที่สั่งจ่ายเงินงบประมาณของรัฐให้แก่เจ้าหน้าที่ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตาม ควรต้องมีการตรวจสอบ ตรวจสอบ และดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันปัญหาในการที่ต้องมาติดตามและเรียกคืนกันภายหลังเช่นใน...กรณีนี้! ที่ต้องฟ้องบังคับกับทางศาล

สละสิทธิในบ้านพัก ... ยังมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

โดย นางสาวนิตา บุณยรัตน์ พนักงานคดีปกครอง ๔
นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครอง ๗๖ ตรวจสอบแก้ไข
สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ
สำนักงานศาลปกครอง

การที่ทางราชการได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้นั้น มีเจตนารมณ์สำคัญที่จะให้ความช่วยเหลือข้าราชการที่เดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุและยิ่งกว่านั้น ก็มีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระเมื่อถูกย้ายไปสำนักงานแห่งใหม่ ซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการยังคงสามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ แต่ถ้าทางราชการได้จัดที่พักให้แล้ว จะถือว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งจะทำให้ข้าราชการไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด

คดีที่จะนำมาฝากในวันนี้ เป็นเรื่องที่ทางราชการได้จัดที่พักให้แก่ข้าราชการโดยผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการ) จับสลากเข้าพักอาศัยในบ้านพักได้ แต่กลับสละสิทธิไม่เข้าพักอาศัยซึ่งทางราชการได้อนุญาตและจัดให้ข้าราชการอื่นที่มีสิทธิได้เข้าอยู่อาศัยแทน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามเดิมและได้เปลี่ยนเป็นนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านแทน ต่อมากรมบัญชีกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นความจำนงเข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการและจับสลากเข้าพักอาศัยได้ แต่กลับสละสิทธิต้องถือว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ นับแต่วันที่สละสิทธิ (๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙) จนถึงวันที่ถูกงดเบิกค่าเช่าบ้าน (ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๔๑) และต้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน และหนังสือที่สั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขอสละสิทธิการอยู่อาศัยในบ้านพักซึ่งก็ได้อนุญาตแล้วนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการแล้วไม่ยอมเข้าอยู่อาศัย อันจะมีผลทำให้ขอเบิกค่าเช่าบ้านไม่ได้ตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าบ้านและสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ เนื่องจากแนวทางปฏิบัติของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคใต้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ในกรณีที่มีการจัดให้ข้าราชการเข้าอาศัยในบ้านพักของทางราชการจะต้องมีการจัดทำคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีจับสลากได้และสละสิทธิให้ผู้แสดงความจำนงรายอื่นได้รับสิทธินั้นไป แล้วมาใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ก็มิได้แตกต่างกันกับการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักนั้น เพราะจะมีผลทำให้ผู้ที่เข้าพักอาศัยแทนขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่นกันเพราะที่พักของราชการมีไม่เพียงพอ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าอาศัยในที่พักที่ทางราชการจัดให้ จึงมิได้เป็นเหตุทำให้ทางราชการเสียหาย กรณีจึงไม่อาจนำบทบัญญัติตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนการเบิกค่าเช่าบ้านมาเป็นการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านแทน ก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ การเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของทางราชการที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความสะดวกในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ และเมื่อข้าราชการนั้นได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อผ่อนชำระราคาบ้านและได้รับอนุญาตโดยชอบแล้ว กลับมาเพิกถอนคำสั่งเพียงแต่เหตุที่ทางราชการได้สร้างที่พักราชการขึ้นมาในภายหลัง เป็นการทำให้ข้าราชการต้องเดือดร้อนเพิ่มขึ้น ไม่น่าที่จะเป็นความประสงค์ของทางราชการ ยิ่งไปกว่านั้น พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมีเจตนารมณ์ที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการได้มีบ้านอยู่อาศัยของตนเอง โดยการอนุญาตให้ข้าราชการซึ่งได้รับการอนุญาตให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยวิธีการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระค่าบ้านที่ค้างชำระเมื่อถูกย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ให้สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ หรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ได้ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไป คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ระงับการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกระงับการเบิกค่าเช่าบ้านดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒๕/๒๕๕๑)

คดีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการไว้ ๒ ประการ คือ ประการแรก การตีความบทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) อันเป็นข้อยกเว้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการในกรณีที่ทางราชการจัดที่พักอาศัยนั้น นอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ยังต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ (๒) การอ้างบทบัญญัติตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน โดยเฉพาะการสละสิทธิไม่เข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้นั้นจะต้องปรากฏด้วยว่า “เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย” เช่น ไม่มีข้าราชการอื่นเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้และราชการต้องเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้กับข้าราชการที่มีสิทธิ ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ ยังมีข้าราชการอื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแทน แม้ข้าราชการผู้สละสิทธิจะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามสิทธิที่มีอยู่แล้ว ก็มีเหตุที่จะตัดสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านแต่อย่างใด

การเปลี่ยนแปลงประเภทข้าราชการของสมาชิก กบข. กับสิทธิในการรับเงินบำเหน็จ

จัดทำโดย นางสาวชัชวราภรณ์ คงกล้าปี พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ ส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก และจัดสวัสดิการตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก ในขณะที่เดียวกัน กบข. ก็มีอำนาจนำเงินที่รับมาจากสมาชิกไปลงทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์และนโยบายการลงทุน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กบข. ดังกล่าวข้างต้นจะเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับข้าราชการที่เป็นสมาชิกก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็อาจมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์ของสมาชิก กบข. เกิดขึ้นได้เช่นกัน อาทิ กรณีเกี่ยวกับการขอรับบำเหน็จของสมาชิกที่โอนไปเป็นข้าราชการประเภทอื่น ซึ่งเป็นข้าราชการประเภทที่ไม่อาจเป็นสมาชิก กบข. ได้ โดยมีปัญหาว่าสมาชิกผู้นั้นจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จสมาชิก กบข. หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีคำตอบอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐-๙๑/๒๕๕๒ สรุปความได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้สมัครเป็นสมาชิก กบข. และต่อมาได้โอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงยื่นคำขอรับเงินบำเหน็จตามแบบขอรับเงินจากกองทุน กบข. ซึ่งกรมบัญชีกลางมีคำสั่งให้จ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ต่อมาได้มีคำสั่งยกเลิกการอนุมัติสั่งจ่ายเงินบำเหน็จดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่ถือว่าเป็นการพ้นจากราชการอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับเงินบำเหน็จ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกการจ่ายเงินบำเหน็จข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่าสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการจะเกิดขึ้นเมื่อออกจากราชการ แต่โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกจากราชการไว้โดยตรง กรณีจึงต้องพิจารณาการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ (๑) ตาย (๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (อายุครบหกสิบปี) (๓) ลาออก (๔) ถูกสั่งให้ออก และ (๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ดังนั้น เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นการโอนไปรับราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีพ้นจากสถานภาพความเป็นข้าราชการแล้ว และแม้ว่าการโอนไปรับราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีจะมีผลทำให้สมาชิกภาพ กบข. ของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ข้าราชการตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่ก็หาได้ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดี

ต้องสิ้นสุดลงไปด้วยไม่ (คงมีผลเพียงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวเท่านั้น) เนื่องจากไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิม ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังมีอายุราชการที่ต้องนับต่อเนื่องกันอยู่ อีกทั้งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ก็ได้บัญญัติให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ด้วยเหตุดังกล่าวการโอนไปรับราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่การออกจากราชการตามนัยมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และโดยที่การพิจารณาสิทธิประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการพลเรือนที่ออกจากราชการต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้นเมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดีมิใช่การออกจากราชการ และผู้ฟ้องคดียังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิมตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สิทธิในการรับเงินบำเหน็จของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงยังไม่เกิดขึ้น อันมีผลทำให้คำสั่งของกรมบัญชีกลางที่สั่งอนุมัติให้จ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนหน้านั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น เมื่อต่อมากรมบัญชีกลางได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการสั่งจ่ายเงินบำเหน็จสมาชิก กบข. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำสั่งยกเลิกดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น อาจสรุปได้ว่าศาลวางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๔๙๔ ต่อเมื่อได้ออกจากราชการแล้ว และต้องพิจารณาการออกจากราชการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกจากราชการไว้ และเมื่อไม่เข้ากรณีที่จะถือว่าเป็นการออกจากราชการตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการย่อมยังไม่เกิดขึ้น

บิดาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกับสิทธิการรับบำเหน็จตกทอด

จัดทำโดย นางสาววรรณพร เตือนวีระเดช พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ วรรคห้า บัญญัติให้บุตรของสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นบุตร โดยชอบด้วยกฎหมายของสมาชิกผู้ถึงแก่ความตาย ที่ได้มีการฟ้องคดีก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ารู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดา เป็นผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด โดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตาย แต่สำหรับกรณีบิดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของสมาชิกผู้ตาย (บิดาตามความเป็นจริง) แต่ต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าสมาชิกผู้ตายเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายได้ยื่นขอรับบำเหน็จตกทอดโดยมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ผลจะเป็นเช่นไร คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๒/๒๕๕๓ มีคำตอบในประเด็นนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นบิดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาได้ยื่นเรื่องขอรับบำเหน็จตกทอด เนื่องจากดาบตำรวจ ส. (บุตร) ถึงแก่ความตาย ต่อมา กบข. แจ้งว่าได้พิจารณาจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และกรมบัญชีกลางมีหนังสือสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทของนาย ส. รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย แต่ให้กันส่วนของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อนเนื่องจากขาดหลักฐานการเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการต่างๆ ตามที่เจ้าหน้าที่ต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีแนะนำคือ ขอหนังสือรับรองจากผู้ใหญ่บ้านว่าได้อยู่กินฉันสามีภริยากับมารดาของดาบตำรวจ ส. มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ยื่นคำร้องขอให้ทางอำเภอรับรองข้อเท็จจริงและทางอำเภอได้รับรองแล้ว ยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวและศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าดาบตำรวจ ส. เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีและได้ยื่นสำเนาคำพิพากษาแล้ว แต่ไม่ได้รับอนุมัติ โดยกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้เหตุผลว่า คำพิพากษาถึงที่สุดมีขึ้นภายหลังจากวันที่ดาบตำรวจ ส. ได้ถึงแก่ความตายไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ทายาทของดาบตำรวจ ส. อยู่ก่อนที่ดาบตำรวจ ส. จะถึงแก่ความตายและไม่ใช่ทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้กรณีบิดาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอรับบำเหน็จตกทอด เนื่องจากบุตรผู้เป็นสมาชิกถึงแก่ความตายมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่เนื่องจากความสัมพันธ์กรณีนี้ที่ผู้ขอรับบำเหน็จตกทอดเป็นบุตรของสมาชิกผู้ตายกับความสัมพันธ์กรณีผู้ขอรับบำเหน็จตกทอดเป็นบิดาของสมาชิกผู้ตายเป็นความสัมพันธ์ทางสายโลหิตโดยตรงระหว่างบิดากับบุตรเช่นเดียวกัน จึงต้องนำมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งเป็นกรณีผู้ขอรับบำเหน็จตกทอดเป็นบุตรของสมาชิกผู้ตายมาบังคับใช้กับกรณีผู้ขอรับบำเหน็จตกทอดเป็นบิดาของสมาชิกผู้ตายด้วย ในฐานะที่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ดังนั้น หากบิดาของสมาชิกผู้ตายซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายได้ฟ้องคดีก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่สมาชิกผู้เป็นบุตรถึงแก่ความตาย บิดาย่อมเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดตามนัยมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเกินกว่าหนึ่งปี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดของผู้ตาย แต่กรณีเช่นนี้จะไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้ฟ้องคดีเพราะจากบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีในชั้นไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้นและคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กองการเงินสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง น่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการต่างๆ ตามที่ได้รับคำแนะนำ การกระทำของผู้เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ กบข. ได้พิจารณาจ่ายเงินคืนเนื่องจากการหมดสมาชิกภาพของ

ดาบตำรวจ ส. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทำให้เข้าใจได้ว่ามีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดและการที่กรมบัญชีกลางส่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดแก่ทายาท ซึ่งปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีด้วยทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าหากดำเนินการต่างๆ ตามคำแนะนำก็จะได้รับเงินบำเหน็จตกทอด การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องล้วนแต่มีลักษณะเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีจัดให้มีหลักฐานการเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายของดาบตำรวจ ส. และเป็นการสร้างให้เกิดความคาดหวังโดยชอบธรรมต่อผู้ฟ้องคดีว่าเมื่อได้ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งหรือแนะนำแล้วจะได้รับบำเหน็จอย่างแน่นอน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยว่า ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ดาบตำรวจ ส. เป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายภายหลังวันที่ดาบตำรวจ ส. ถึงแก่ความตายไปแล้วผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ทายาท ฉะนั้นวันที่ดาบตำรวจ ส. ถึงแก่ความตายจึงไม่มีทายาทตามกฎหมาย จึงไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้ฟ้องคดีเพราะผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตลอดจนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้สร้างความคาดหวังโดยชอบธรรมต่อผู้ฟ้องคดี และสร้างภาระในการดำเนินการต่างๆ แก่ผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด ประกอบกับมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัติอย่างชัดแจ้งว่าความเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีอยู่ก่อนสมาชิกถึงแก่ความตาย อีกทั้งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๑ บัญญัติว่าการเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔๗ ให้มีผลนับแต่วันที่เด็กเกิด ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเฉพาะกรณีนี้จึงให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดกรณีที่ดาบตำรวจ ส. ถึงแก่ความตายตามที่กรมบัญชีกลาง ได้ส่งจ่ายและให้กันส่วนไว้

จากคดีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดวางหลักกฎหมายและบรรทัดฐานการปฏิบัติไว้ ๒ ประการ กล่าวคือ

(๑) การใช้กฎหมายโดยการเทียบเคียง (Analogy) ซึ่งเป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีบัญญัติไว้แล้วมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นซึ่งมีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกัน คดีนี้บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า บุตรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของสมาชิกผู้ตาย ซึ่งต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดโดยถือว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธินับแต่วันที่สมาชิกถึงแก่ความตาย เมื่อเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตรเป็นความสัมพันธ์ทางสายโลหิตเป็นไปในลักษณะเดียวกัน จึงนำบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับเป็นผลให้บิดาของสมาชิก กบข. ที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่าสมาชิกผู้ตายเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายโดยได้ฟ้องคดีก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่สมาชิกผู้เป็นบุตรถึงแก่ความตาย เป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตามบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

(๒) คดีนี้ศาลมีคำวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินบำเหน็จตกทอดกรณีสมาชิกผู้เป็นบุตรถึงแก่ความตาย แต่มิได้ยื่นฟ้องต่อศาลก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่สมาชิกถึงแก่ความตายเพราะเหตุว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้สร้างความคาดหวังโดยชอบธรรมให้กับผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีเกิดความคาดหวังว่าจะได้รับเงินบำเหน็จตกทอดหากได้ปฏิบัติตามคำแนะนำซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำทุกขั้นตอน อันเป็นการสร้างภาระให้ผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการต่างๆ จนกระทั่งได้หลักฐานครบถ้วน การที่หน่วยงานทางปกครองปฏิเสธการจ่ายเงินบำเหน็จโดยอาศัยเหตุผลเพียงว่าไม่ใช่ทายาทของสมาชิกผู้ตายอยู่ก่อนที่สมาชิกจะถึงแก่ความตายจึงไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี คดีนี้ จึงเป็นอุทธรณ์สำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าการใช้อำนาจโดยชอบธรรมสร้างภาระให้เกิดขึ้นกับประชาชนจนกระทบต่อความเป็นธรรม ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้ความเป็นธรรมได้

มีพินัยกรรมรับเงิน (บำเหน็จ) เหตุใด ? ไม่มีสิทธิ

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้มีสิทธิได้รับ “บำเหน็จตกทอด” ของข้าราชการผู้ถึงแก่ความตาย โดยข้อเท็จจริงมีว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนาย ส. ที่ถึงแก่ความตายขณะเป็นข้าราชการบำนาญในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลก) ได้ยื่นเรื่องขอรับเงินบำเหน็จตกทอด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีคำสั่งจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (บุตรอีกคนหนึ่งของนาย ส.) ในฐานะเป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูนาย ส. ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ให้อยู่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยโดยอ้างว่านาย ส. ได้ทำพินัยกรรมให้ผู้ฟ้องคดีรับเงินทั้งหมดและไม่สอบปากคำผู้ถูกฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

ข้อกฎหมายสำคัญของคดีนี้ก็คือ บทบัญญัติมาตรา 48 และมาตรา 43 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 ซึ่งกำหนดว่ากรณีที่ได้รับบำนาญปกติถึงแก่ความตายให้จ่ายเงินเป็นบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทเป็นจำนวนสามสิบเท่าของบำนาญรายเดือนที่ได้รับ แต่บุตรซึ่งมีอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์แล้วในวันที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นตาย ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดเว้นแต่กำลังศึกษาในชั้นเตรียมอุดมศึกษาหรือชั้นการศึกษาที่ทางราชการรับรองให้เทียบเท่าและมีอายุไม่เกินยี่สิบหกปีบริบูรณ์ หรือเว้นแต่เป็นบุคคลซึ่งพิการถึงทุพพลภาพ และในกรณีที่ไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะพิจารณาให้บุคคลที่แสดงหลักฐานได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่หรือเป็นผู้อยู่ในอุปการะของผู้ตายเป็นผู้รับบำนาญพิเศษ

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ คำสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะเป็นผู้อุปการะนาย ส. ผู้ตาย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่? และเงินบำเหน็จตกทอดเป็นมรดกของนาย ส. ผู้ตายหรือไม่?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนาย ส. ผู้ตาย ไม่มีทายาทที่มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดในฐานะบุตรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (เนื่องจากบิดามารดาและภรรยาของผู้ตายได้ถึงแก่ความตายก่อนแล้ว และบุตรของผู้ตายทั้งห้าคนมีอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์แล้ว และไม่มีบุตรคนใดกำลังศึกษาอยู่หรือพิการถึงทุพพลภาพ) ดังนั้น นาย ส. จึงไม่มีทายาทที่มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดในฐานะบุตร (มาตรา 48) และข้อเท็จจริงปรากฏจากการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตาย (โดยเพื่อนบ้านและบุตรของผู้ตายสืบทอดกันผู้ฟ้องคดีต่างให้การยืนยันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูนาย ส. ผู้ตายมาตั้งแต่ออกจากราชการโดยนาย ส. มีสุขภาพไม่แข็งแรงและมีเงินเดือนไม่พอใช้จ่าย) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นผู้รับบำนาญพิเศษ ในฐานะเป็นผู้อุปการะผู้ตาย (มาตรา 43 วรรคห้า)

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในฐานะเป็นผู้อุปการะนาย ส. ผู้ตาย จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ เงินบำเหน็จตกทอดมิใช่ทรัพย์สินที่ผู้ตายมีอยู่ในขณะถึงแก่ความตาย จึงมิใช่มรดกของผู้ตาย ตามนัยมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อนาย ส. ผู้ตาย เป็นข้าราชการบำนาญในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดการเกี่ยวกับเงินบำเหน็จตกทอดของผู้ตายจึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการพิจารณาว่าบุคคลใดจะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 107-111/2554)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองในเรื่องความละเอียดรอบคอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการวินิจฉัยและการยึดถือกฎหมายเป็นหลักสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ขณะเดียวกัน ก็เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับทายาทของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดว่า เมื่อผู้ถึงแก่ความตายไม่มีทายาทที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจพิจารณาจ่ายเงินให้กับผู้อุปการะข้าราชการผู้นั้นก่อนถึงแก่ความตายได้ และยังเป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั่วไปที่จะคลายข้อสงสัยว่า “เงินบำเหน็จตกทอด” ไม่เป็นมรดกที่จะตกทอดแก่ทายาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ครับ !

นายปกครอง

ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ... สิทธิที่ “ไม่” ต่าง

“ข้าราชการ” ไม่ว่าจะป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการส่วนภูมิภาค หรือข้าราชการส่วนกลาง ย่อมต้องมีหน้าที่ในการปฏิบัติตนให้เป็นไปตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด ไม่ว่าจะป็นหน้าที่ในงานราชการ หน้าที่ในการรักษาระเบียบวินัย หรือหน้าที่ในการปฏิบัติตนไปตามจริยธรรมข้าราชการ และเมื่อข้าราชการทุกคนมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติไปในแนวทางอย่างเดียวกันแล้ว ข้าราชการทุกคนก็ควรที่จะมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

คดีที่จะนำมาฝากในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกเป็นพนักงานสุขาภิบาลจังหวัดสุโขทัยและได้โอน (ย้าย) ไปเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ จังหวัดพิษณุโลก ต่อมากรมการขนส่งทางบกได้รับโอนผู้ฟ้องคดีมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ขนส่ง 1 สำนักงานขนส่งจังหวัดพิษณุโลก ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน และผู้ถูกฟ้องคดี (ขนส่งจังหวัดพิษณุโลก) ได้โอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนเมื่อปี พ.ศ. 2549 ผู้ถูกฟ้องคดีได้ระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการชั่วคราว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งครั้งแรกเป็นพนักงานสุขาภิบาลซึ่งไม่อยู่ในกลุ่มข้าราชการตามนิยามคำว่า “ข้าราชการ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 จึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าบ้านทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้ใช้สิทธิโดยสุจริตมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่และได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่มีผู้ใดทักท้วง อีกทั้ง ได้นำเงินที่ได้ไปผ่อนชำระราคาบ้านทั้งหมดแล้ว จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ให้ระงับการเบิกค่าเช่าบ้านและคำสั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน

การที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการเริ่มรับราชการครั้งแรกอันเป็นเงื่อนไขที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน หากได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 หรือไม่ ?

มาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 กำหนดว่า “ข้าราชการ” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านว่า ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน เว้นแต่ผู้นั้น (1) ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว (2) มีเคหสถานของตนเองหรือของสามีหรือภริยาพอที่อาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ (3) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับเข้ารับราชการใหม่ (4) ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง (5) เป็นข้าราชการวิสามัญ

ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 หรือไม่ ? ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับมาแล้วทั้งหมด หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเป็นสวัสดิการของรัฐอย่างหนึ่งที่มีเจตนารมณ์ในการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการของรัฐทุกประเภทที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย เนื่องจากราชการเป็นเหตุ ไม่ว่าจะ เป็นข้าราชการในราชการส่วนกลาง ข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาค หรือข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่น

การที่กฎหมายให้คำจำกัดความคำว่า “ข้าราชการ” แตกต่างกันเป็นเพียงการจัดระเบียบบริหารราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองให้ตรงกับความต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งการบริหารราชการในราชการส่วนท้องถิ่นก็ย่อมมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากราชการเป็นเหตุเช่นเดียวกัน ดังนั้น ข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการในราชการส่วนกลางหรือข้าราชการในส่วนภูมิภาค

การที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่สุขาภิบาล จังหวัดสุโขทัย จึงมีสิทธิได้รับสวัสดิการเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่สำนักงานขนส่งจังหวัดพิษณุโลก จึงเป็นกรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ระงับการให้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินค่าเช่าบ้านจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 260/2554)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองผู้มีอำนาจในการอนุมัติค่าเช่าบ้านข้าราชการว่า ข้าราชการที่ไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่ใดหรือสังกัดใด ก็ถือเป็นข้าราชการของรัฐประเภทหนึ่งที่ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น ถึงแม้จะเริ่มรับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น แต่หากมีการโอนย้ายไปรับราชการในส่วนราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ก็เป็นผู้มีสิทธิจะได้รับค่าเช่าบ้านตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อรัฐได้จัดสวัสดิการอย่างเต็มที่แล้วข้าราชการทุกคนก็ควรตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนว่าจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของมหาชนอย่างสุดความสามารถเช่นกัน

นายปกครอง

แจ้งข้อความเท็จเพื่อรับสิทธิอาศัยในบ้านพักราชการ ... ผิดวินัย !

จัดทำโดย นางสาววรรณพร เตือนวีระเดช พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือสิทธิในการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ เป็นสวัสดิการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ของตน ถึงกระนั้นก็มีเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนจะได้เข้าพักหรือได้สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านในทุกกรณี หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น สิทธิการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการรักษาความสะอาดสถานที่ราชการและการเข้าพักอาศัยในอาคารบ้านพักสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ หมวดที่ ๕ การหมดสิทธิเข้าพักอาศัยข้อ ๑๙.๕ กำหนดว่า ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในบ้านพักซึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ

กรณีที่ข้าราชการตำรวจได้ซื้อบ้านพักอาศัยโดยกู้เงินจากธนาคารและจำนองบ้านเป็นประกันการชำระหนี้จะถือเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในบ้านหรือไม่ และหากข้าราชการดังกล่าวได้รับอนุญาตให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ โดยแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาว่าไม่มีบ้านพักเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จะถือเป็นการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงที่จะทำให้ไม่มีความผิดทางวินัยฐานกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชาหรือไม่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๓/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยเรื่องนี้ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านกับทางราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อซื้อบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอใช้สิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของราชการแทนการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีบ้านพักเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในเขตกรุงเทพมหานคร (ท้องที่ที่รับราชการ) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับการจัดสรรบ้านพักตามที่ขอ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ได้ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และได้มีคำสั่งลงทัณฑ์กักยามผู้ฟ้องคดีมีกำหนด ๓ วัน ฐานกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแจ้งเท็จดังกล่าวเป็นการสำคัญผิดว่าบ้านที่ติดภาระจำนองเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคาร และการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการเป็นการประหยัดงบประมาณมิได้ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายแต่อย่างใด จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อบ้านโดยกู้เงินจากธนาคารเพื่อชำระค่าบ้านและจำนองบ้านหลังดังกล่าวเพื่อประกันการชำระหนี้แล้วนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านกับทางราชการ บ้านดังกล่าวย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีเพราะสัญญาซื้อขายบ้านและที่ดินเป็นการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ กรรมสิทธิ์โอนเมื่อจดทะเบียน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระราคา และจดทะเบียนรับโอนกรรมสิทธิ์บ้านและที่ดินดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ การจำนองบ้านเป็นเพียงการประกันการชำระหนี้เท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งผู้บังคับบัญชาว่าไม่มีบ้านพักเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในเขตกรุงเทพมหานครเพื่อต้องการจะได้เข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการจึงเป็นการกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชา หากผู้ฟ้องคดีได้รับการจัดสรรให้เข้าพักในบ้านพักของทางราชการย่อมเป็นการตัดสิทธิข้าราชการอื่นที่เดือดร้อนกว่าและมีสิทธิยิ่งกว่าผู้ฟ้องคดีจึงถือว่าทางราชการได้รับความเสียหายพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดวินัยฐานกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีระดับการลงทัณฑ์กักยามหรือกักขัง และถือได้ว่า

ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจแล้ว ดังนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ทางราชการจัดให้มีบ้านพักสำหรับข้าราชการพักอาศัยมีเจตนารมณ์ที่จะให้สิทธิกับข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากไม่มีบ้านพักอาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองในพื้นที่ที่ตนต้องไปทำงานอยู่และในบางกรณีบ้านพักของทางราชการก็มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะให้ข้าราชการทุกคนที่มีความต้องการดังกล่าว จึงให้ข้าราชการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทนและเมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ซื้อบ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองก็สามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้และไม่มีสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการอีกต่อไป ดังนั้น การที่ข้าราชการรายงานต่อผู้บังคับบัญชาว่าไม่มีบ้านเป็นกรรมสิทธิ์โดยประสงค์จะได้รับการจัดสรรให้เข้าพักในบ้านพักของทางราชการทั้งที่มีกรรมสิทธิ์ในบ้านที่ตนได้เช่าซื้อในท้องที่ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านพักข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว นอกจากจะทำให้ราชการได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวเนื่องจากเป็นการตัดสิทธิข้าราชการรายอื่นที่เดือดร้อนยิ่งกว่าและมีสิทธิได้รับการจัดสรรให้เข้าพักในบ้านพักของทางราชการตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยถูกต้อง ยังถือเป็นความผิดทางวินัยฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอีกด้วย

บ้านพักซ่อมแซมอยู่อาศัยไม่ได้...ไม่ใช่ ! สละสิทธิ

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการที่ถูกเรียกคืนค่าเช่าบ้านหลังจากที่ออกจากบ้านพักของทางราชการซึ่งมีสภาพชำรุดทรุดโทรมอยู่อาศัยไม่ได้ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดเห็นว่า การออกจากบ้านพักด้วยเหตุดังกล่าวเป็นการสละสิทธิออกจากบ้านพักเอง ข้าราชการดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้คืนเงินค่าเช่าบ้าน

เรื่องราวคดีนี้จะเป็นอย่างไร ... จะถือว่าผู้ฟ้องคดีจะสละสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 โดยทางราชการได้จัดบ้านพักให้ ต่อมาบ้านพักชำรุดจึงออกจากบ้านพักเพื่อให้มีการซ่อมแซมและผู้ฟ้องคดีได้เช่าซื้อบ้านเพื่อพักอาศัยและได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2533 เรื่อยมา ส่วนบ้านพักเมื่อซ่อมแซมเรียบร้อยแล้ว ทางราชการได้อนุญาตให้ข้าราชการอื่นเช่าพักในบ้านดังกล่าวแทนผู้ฟ้องคดี และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย) ได้มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (กระทรวงการคลัง) ว่า ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์ที่จะขอสละสิทธิออกจากบ้านพักเอง ทำให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านนับแต่วันที่ออกจากบ้านพัก จึงมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปทั้งหมด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีบันทึกถึงผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดก่อนที่จะออกจากบ้านพักว่า “...บ้านพักที่อาศัยอยู่ชำรุดทรุดโทรมมากไม่สามารถพักอาศัยต่อไปได้ จึงจำเป็นต้องออกไปพักข้างนอกโดยวิธีการเช่าซื้อ จึงขออนุญาตเบิกค่าเช่าบ้าน...”

จะถือว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาสละสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักหรือไม่ ? และคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบถึงสภาพบ้านพักที่ชำรุดทรุดโทรมมากจนไม่อาจพักอาศัยอยู่ได้ จึงขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเท่านั้น ซึ่งหากบ้านชำรุดทรุดโทรมมากจนไม่อาจพักอาศัยได้จริง ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 กรณีจึง**ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาขอสละสิทธิเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการอันจะมีผลทำให้สิ้นสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านดังกล่าว** และเมื่อทางราชการซ่อมแซมบ้านจนมีสภาพพอที่จะพักอาศัยได้ แต่ผู้มีอำนาจจัดที่พักของข้าราชการได้มีคำสั่งอนุญาตให้บุคคลอื่นที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่าพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าว ก็ไม่ใช่หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องยื่นคำขอลับเข้าพักอาศัยหรือประสงค์ขอเช่าพักอาศัยบ้านพักข้าราชการหลังดังกล่าว **เมื่อไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีสละสิทธิพักอาศัยบ้านพักข้าราชการ อันจะมีผลทำให้สิ้นสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามนัยมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 และเมื่อในขณะนั้นบ้านพักของข้าราชการไม่ได้ว่างอยู่ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ประกอบมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว**

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อชำระค่าเช่าซื้อหรือในลักษณะผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคามบ้านดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมาย

และเมื่อคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามมาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้า

ในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น คำสั่งที่ยกเลิกเพิกถอนการอนุมัติให้
ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน จึง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องคืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปและเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกา
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2555)

คดีนี้ นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับผู้มีอำนาจออกคำสั่งอนุมัติให้เบิก
ค่าเช่าบ้านและคำสั่งยกเลิกเพิกถอนการอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน (ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) ให้ใช้อำนาจด้วยความระมัดระวังและพินิจพิเคราะห์
ข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ศาลปกครองยังได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและการแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีที่
เห็นว่ามีการเบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่ชอบว่า การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการผู้มีสิทธิ โดยชำระค่าเช่าซื้อหรือในลักษณะ
ผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านเป็นการอาศัยสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ไม่ใช่การกระทำ
ในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในฐานะละเมิด ผู้มีอำนาจมีหน้าที่เพียงออกคำสั่งเพิกถอนการอนุมัติ
การเบิกค่าเช่าบ้านและหากมีการปฏิเสธการคืนเงินค่าเช่าบ้านก็ต้องมีการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองหรือ
ลาภมิควรได้ตามแต่กรณี ดังนั้น การที่ผู้มีอำนาจมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดจึงเป็นการออกคำสั่ง
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ... ครับ !

นายปกครอง

ราษฎรชุมนุมขับไล่ ... ให้ “ลาพักผ่อน” ผม “ขอยกเลิก” ... ครับ !

แม้การจะเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะหยุดราชการ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจ แต่มิใช่ว่าผู้บังคับบัญชาจะอนุญาตให้ลาได้ทุกกรณี และหากเสนอไปแล้ว กลับใจขอยกเลิกการลาทั้งที่ยังไม่ได้หยุดราชการ โดยปกติก็น่าจะไม่มีปัญหาเพราะถือว่าราชการได้รับประโยชน์จากการมาปฏิบัติราชการของผู้ที่ลา แต่คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการที่ขอยกเลิกการลา แต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาต จนกระทั่งเกิดเรื่องราวบานปลายกลายเป็นคดีพิพาทเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

คดีนี้เริ่มต้นจากการที่มีประชาชนในพื้นที่กว่า 200 คน รวมตัวกันชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้ปลัดเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ย้ายออกจากพื้นที่ภายใน 24 ชั่วโมง พร้อมทั้งมีหนังสือถึงนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีออกจากพื้นที่ และเพื่อเป็นการลดความรุนแรงของปัญหา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานท้องถิ่นและนายอำเภอจึงได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดียื่นลาพักผ่อน 30 วัน ผู้ฟ้องคดีได้ทำตามข้อเสนอแนะ โดยยื่นลาพักผ่อนตั้งแต่วันที่ 3 สิงหาคม 2547 และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาตให้ลาพักผ่อนได้

เมื่อประชาชนที่มาร่วมชุมนุมทราบต่างก็พอใจ จึงได้สลายการชุมนุม ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอถอนวันลาพักผ่อน โดยการยื่นแบบขอยกเลิกวันลา และมาลงชื่อทำงานตามปกติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ยกเลิกวันลา และเมื่อผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลก็มีมติยกคำร้องทุกข์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง ไม่อนุญาตให้ยกเลิกวันลาพักผ่อน โดยโต้แย้งว่า การขอถอนวันลาต่อผู้มีอำนาจอนุญาต ถือว่าการลาเป็นอันหมดเขตโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจอนุญาต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ยกเลิกวันลาพักผ่อนเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้อง

ดังนั้น คดีนี้จึงมีปัญหาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ยกเลิกการลา ถือเป็นการใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยที่การลาของพนักงานเทศบาลจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติของเทศบาล คือ ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2545 ข้อ 345 วรรคหก ซึ่งกำหนดให้พนักงานเทศบาลที่ได้รับอนุญาตให้ลา หากประสงค์จะยกเลิกวันลาที่ไม่ได้หยุดราชการ ให้เสนอขอถอนวันลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตให้ลา และให้ถือว่าการลาเป็นอันหมดเขตเพียงวันที่ขอถอนวันลา และข้อ 360 ที่กำหนดให้พนักงานเทศบาลที่ประสงค์จะลาพักผ่อนให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต และมาตรา 48 เศษแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ...

ประเด็นที่สำคัญ คือ การลาพักผ่อนของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการลาตามข้อ 360 ข้างต้นหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มิใช่กรณีการลาตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิเพื่อหยุดราชการตามปกติตามข้อ 360 แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ แต่เป็นการลาพักผ่อนเพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การพิจารณายกเลิกวันลาพักผ่อนจึงไม่อาจพิจารณาตามข้อ 345 วรรคหก แต่ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของสาเหตุในการลาพักผ่อนอันเกิดจากสภาพการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล

เมื่อผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นพนักงานเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และมีหน้าที่ต้องไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันหรือกับประชาชน แต่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงานซึ่งไม่เป็นผลดี

แก่การปฏิบัติราชการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้เคยรายงานต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับความประพฤติดังกล่าว และขอส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปประจำที่จังหวัด ซึ่งคณะกรรมการฯ มีมติให้อำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และท้ายที่สุด ก็ให้ออนย้ายผู้ฟ้องคดีออกนอกพื้นที่ โดยการส่งตัวผู้ฟ้องคดีให้ไปช่วยราชการที่เทศบาลอื่นเป็นเวลา 6 เดือน ตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2547 ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการที่เทศบาลอื่นมีขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานาน ประกอบกับการลาพักผ่อนของผู้ฟ้องคดีเป็นการลาเพื่อแก้ปัญหาการชุมนุมของราษฎรในพื้นที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี และรวมถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดเทศบาลที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในพื้นที่เทศบาล

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดียกเลิกวันลาพักผ่อน โดยอาศัยอำนาจในการบริหารงานทั่วไปตามมาตรา 48 เตรส (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 237/2555)

ในยุคที่ประชาธิปไตยแบบไทยไทยกำลังเบ่งบานนี้ แม้เราจะคุ้นชินกับภาพการชุมนุมเรียกร้อง โน่นนี่นั่นหลายต่อหลายครั้ง แต่สำหรับการชุมนุมขับไล่ข้าราชการที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมดังเช่นคดีนี้คงไม่มีใครในสังคมไทยจะคุ้นชินด้วย เพราะการเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้นโดยตรง ทั้งในแง่ของเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการ รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ทางราชการจัดให้เป็นสวัสดิการแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและภาพลักษณ์ของการบริหารราชการแผ่นดินไทยและกระทบต่อความเชื่อถือว่าไว้วางใจของราษฎรต่อระบบราชการทั้งระบบ ... ครับ !

นายปกครอง

มีคำสั่งให้ไปประจำในท้องที่ที่ขอช่วยราชการ ... มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?

จัดทำโดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“ค่าเช่าบ้านข้าราชการ” เป็นสิทธิประโยชน์ที่ทางราชการมีให้แก่ข้าราชการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการมีคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจากทางราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดว่า ข้าราชการที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น จะต้องได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ยกเว้น หากมีกรณีที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ หรือมีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน หรือได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง ข้าราชการผู้นั้นจะไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คดีปกครองที่นำมาฝากฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการชั่วคราวในท้องที่ตามที่ข้าราชการผู้นั้นได้แจ้งความประสงค์ไว้ ต่อมา หน่วยงานต้นสังกัดได้มีคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่แต่ยังคงปฏิบัติราชการประจำอยู่ในท้องที่เดิมซึ่งเป็นท้องที่ที่ขอช่วยราชการ คดีนี้จึงมีประเด็นน่าสนใจว่า การที่ทางราชการได้มีคำสั่งดังกล่าวจะทำให้เป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกในท้องที่อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร และในขณะที่รับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๘ ว สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ ๒ (จังหวัดพิษณุโลก) ผู้ฟ้องคดีได้ขอไปช่วยราชการที่สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้เหตุผลว่า มีความพร้อมไปช่วยราชการและเพื่ออยู่ร่วมกับครอบครัว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาตให้ไปช่วยราชการเป็นการชั่วคราวตามที่ร้องขอ มีกำหนด ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ว ฝ่ายบริหารงานทั่วไป สำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผล กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และได้ยื่นแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งใหม่แต่ยังคงปฏิบัติราชการอยู่ในท้องที่เดิมซึ่งเป็นท้องที่ที่ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง จึงไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไป

คำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ทางราชการไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้ หรือผู้ฟ้องคดีไม่มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ อีกทั้ง

หลังครบกำหนด ๑ ปี ที่ผู้ฟ้องคดีขอช่วยราชการ ยังคงขอช่วยราชการต่อไปอีก ๑ ปี นับจากวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการประจำตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และสำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ทำหนังสือส่งตัวผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการเป็นการชั่วคราวมีกำหนด ๑ ปี และการไปช่วยราชการดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งใหม่ที่สำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผล กรุงเทพมหานคร จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปรับราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ไม่ใช่ตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีที่ต้องห้ามมิให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ต่อมาบทบัญญัติมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐) ดังนั้น การไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านเนื่องจากถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ โดยถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะพิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการฉบับลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ของผู้ฟ้องคดีใหม่ และวินิจฉัยและมีคำสั่งให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการว่ากรณีข้าราชการได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการในต่างท้องที่ตามคำร้องขอ และต่อมาได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการเป็นการประจำในท้องที่เดิมตามที่มีคำร้องขอ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันถือได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงความเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่จะบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของข้าราชการที่มีผลสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีนี้มีข้อโต้แย้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ยกขึ้นมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับการขอช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องหลังจากการขอช่วยราชการครั้งแรก สิ้นสุดลง และตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่ตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีมิได้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานต้นสังกัดแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า แม้จะเป็นความจริงว่าผู้ฟ้องคดีขออยู่ช่วยราชการต่อไปอีก แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยราชการต่อที่สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าก่อนหรือหลังวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรณีจึง “ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการประจำในท้องที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นท้องที่ที่ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง และต่อมาได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งใหม่ซึ่งยังคงปฏิบัติราชการประจำอยู่ในท้องที่เดิม” ซึ่งผู้อ่านที่สนใจ สามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว

“บ้านพักของทางราชการไม่ว่างและชำรุด” ... มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?

นางสาวปยุตญา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้กับข้าราชการประเภทต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับข้าราชการพลเรือน หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ และตามกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านไว้ในลักษณะเดียวกันว่า *ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน เว้นแต่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว และในกรณีที่ส่วนราชการได้จัดที่พักอาศัยให้กับข้าราชการแล้ว จะต้องจัดให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ หากไม่เข้าพักให้ถือว่าสละสิทธิการเข้าพักอาศัยและจะไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน*

คดีปกครองที่นำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีของข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน แต่ถูกระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเนื่องจากไม่ได้เข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ ซึ่งแม้ว่าคดีนี้จะเป็นการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีระเบียบและหลักเกณฑ์กำหนดไว้โดยเฉพาะก็ตาม แต่มีประเด็นที่น่าสนใจที่หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปเป็นบรรทัดฐานหรือแนวทางในการปฏิบัติราชการหรือแนวทางในการวินิจฉัยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านได้

ในประเด็นว่า หากทางราชการได้จัดที่พักไว้แล้ว แต่ได้จัดให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเป็นผู้เช่าอยู่อาศัยและให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทน แต่ต่อมาส่วนการคลังได้มีการตรวจสอบพบว่าเป็นการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง จึงได้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้กับผู้มีสิทธิดังกล่าวโดยเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้มีสิทธิเคยได้รับ

กรณีดังกล่าวผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ และหากต่อบ้านพักของราชการว่าง ผู้มีสิทธิขอเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ แต่ปรากฏว่าบ้านพักไม่อยู่ในสภาพจะเข้าพักอาศัยได้จริงขณะนั้น เพราะมีสภาพชำรุดทรุดโทรมมาก ทั้งไม่ได้รับการซ่อมแซมหรือแก้ไข ผู้มีสิทธิจึงไม่เช่าอยู่อาศัยในบ้านพักดังกล่าว แต่ได้เข้าบ้านพักอาศัยและขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทนได้หรือไม่

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้มีสิทธิได้เบิกค่าเช่าบ้าน แต่ในระยะแรกที่ผู้ฟ้องคดีโอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้พักในบ้านพักที่ อบต. จัดไว้ให้กับข้าราชการ เนื่องจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พนักงานส่วนตำบลที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเช่าอยู่อาศัยและให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เข้าบ้านพักอาศัย (เมษายน ๒๕๔๙ จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๑) และได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน

แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (นายก อบต.) สั่งระงับเบิกค่าเช่าบ้าน เพราะหัวหน้ากองคลัง ทักท้วงให้ตรวจสอบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลต้องเข้าพักบ้านพักของ อบต. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งให้สิทธิข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่

ได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว มีปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ? ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกและใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งหลักการตามข้อ ๓ ยังคงเดิม) ที่กระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ข้อ ๓ (๑) (๒) (๕) ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการออกระเบียบและวิธีปฏิบัติและจัดที่พักได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมทั้งต้องจัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากที่พักทางราชการเพื่อให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เข้าพักแทน และหากผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต้องไปเช่าบ้านอยู่ เนื่องจากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวผู้นั้นมีสิทธินำค่าเช่าบ้านมาขอเบิกจากทางราชการได้

และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ มีเนื้อหาเช่นเดียวกัน โดยข้อ ๑ (๒) กำหนดเพิ่มเติมว่า ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจจัดที่พักยังไม่ดำเนินการจัดให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่าอยู่อาศัยในบ้านพัก หากผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่าบ้านเพื่ออาศัยอยู่จริง ก็ย่อมมีสิทธินำค่าเช่าบ้านมาเบิกได้ในช่วงระยะเวลาที่ไม่สามารถเข้าพักอาศัยในที่พัก

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากบ้านพักและให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยโดยเร็ว ส่วนมติคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่ให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้พักอาศัยอยู่ในบ้านพัก เป็นการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของทางราชการ เมื่อขณะนั้น อบต. ยังไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ จึงยังถือไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้ อันจะเป็นเหตุให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านอยู่อาศัยจริง จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามสมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการและผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอเข้าพักอาศัย อีกทั้งไม่ไต่ถามผู้มีอำนาจจัดที่พักได้จัดให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแล้ว แต่ผู้นั้นไม่เข้าพัก อันจะถือเป็นการสละสิทธิในการเข้าพักอาศัยที่เป็นเหตุไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ดังนั้น นับจากผู้ฟ้องคดีโอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งจนกระทั่งมีการเสนอให้ตรวจสอบสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากบ้านพัก จึงถือว่ายังคงมีเหตุที่จะอ้างได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดที่พักไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ต่อไป

คำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่น่าสนใจประการต่อมา คือ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ? โดยข้อ ๔ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้มีอำนาจจัดที่พักต้องซ่อมแซมที่พักซึ่งมีสภาพชำรุด

ทรุดโทรม หรือต้องแก้ไขหรือบรรเทาที่פקซึ่งมีลักษณะไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของ ผู้เข้าอยู่อาศัย หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอื่นที่ทำให้ไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยได้จนสามารถเข้าอยู่อาศัยได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นอกจากผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจจัดที่פקให้กับข้าราชการ ผู้มีคุณสมบัติให้เข้าอยู่อาศัยก่อนแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องพิจารณาสภาพที่פקด้วยว่าอยู่ในสภาพที่สามารถ เข้าอยู่อาศัยได้หรือไม่ หากมีสภาพชำรุด ทรุดโทรม มีลักษณะไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ของผู้เข้าอยู่อาศัยหรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุอื่นใดอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้าอาศัยอยู่ได้ ก็ยังมีหน้าที่ ต้องซ่อมแซมให้แล้วเสร็จหรือดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาเหตุจนสามารถจัดให้เข้าอาศัยอยู่ได้ด้วย เมื่อจากหลักฐานภาพถ่ายบ้านพักแสดงให้เห็นว่า บ้านพักชำรุด ทรุดโทรม และไม่มีกรปรับปรุงซ่อมแซม และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้ง กรณีจึงรับฟังได้ว่าบ้านพักของ อบต. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้ผู้ฟ้องคดีมีสภาพ ทรุดโทรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่פקให้มีสภาพเหมาะสม สามารถเข้าอยู่อาศัย ได้ก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักในบ้านพัก จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้าน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่פקขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๖/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการ วินิจฉัยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ กรณีที่ทางราชการจัดที่פקให้กับข้าราชการ แต่ผู้มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านไม่สามารถเข้าอยู่ในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ โดยมีใช้ความผิดของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งหน่วยงานเจ้าของงบประมาณหรือผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาข้อกฎหมาย ตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักให้ถูกต้องและชัดเจน โดยฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจ ไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมาย ระเบียบกำหนดไว้ และต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในขณะที่มีการขอใช้สิทธิ รวมทั้งสภาพบ้านพักอาศัยเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีความปลอดภัย นอกจากนี้ในกรณีที่ กฎหมายหรือระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่ให้อำนาจนั้น และฝ่ายปกครองไม่กระทำการดังกล่าว อาจถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรได้ดังเช่นคดีนี้

กู้เงินซ่อมแซมบ้านที่ซื้อใหม่ ... เบิกค่าเช่าบ้าน (ไม่) ... ได้!

คดีปกครองที่จะนำเสนอในวันนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่อง สิทธิประโยชน์ของข้าราชการในการนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อซื้อบ้านและหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อต่อเติมซ่อมแซมบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้าน

โดยผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการซึ่งได้รับอนุมัติให้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านในอัตราเดือนละ 3,500 บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อบ้านพร้อมที่ดินจากการขายทอดตลาดในราคา 250,000 บาท และได้กู้เงินจากธนาคารตามสัญญา กู้เงินฉบับที่ 1 จำนวน 225,000 บาท ผ่อนชำระธนาคารเดือนละ 2,000 บาท เพื่อชำระราคาบ้าน แต่เนื่องจากบ้านดังกล่าวชำรุดทรุดโทรมไม่สามารถใช้พักอาศัยได้ ผู้ฟ้องคดีจึงกู้เงินจากธนาคารอีกโดยทำสัญญากู้เงินฉบับที่ 2 จำนวน 200,000 บาท เพื่อต่อเติมและซ่อมแซมบ้าน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อจากทะเบียนบ้านที่เช่าอยู่เดิมไปอยู่บ้านที่ซื้อดังกล่าวและได้ยื่นขอเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อผ่อนชำระเงินกู้จำนวน 425,000 บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา) อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้เฉพาะการกู้เงินตามสัญญาฉบับที่ 1 เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจตนารมณ์ของการให้ข้าราชการมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านก็เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยจริง และการซื้อบ้านก็เพื่ออยู่อาศัย แต่เมื่อขณะซื้อบ้านอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมไม่อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยตามเจตนารมณ์ของการซื้อได้ การกู้เงินเพื่อซ่อมแซมบ้านก็เพื่อให้บ้านใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ และการไม่อนุมัติดังกล่าวทำให้ไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้เต็มจำนวนตามสิทธิ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่สำคัญคือ คำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อต่อเติมและซ่อมแซมบ้านตามสัญญากู้เงินฉบับที่ 2 มาเบิกค่าเช่าบ้าน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 มีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ในต่างท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรกหรือท้องที่ที่กลับไปรับราชการใหม่ โดยให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้จ่ายเงินค่าเช่าบ้านไปจริงแต่ไม่เกินอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการตามที่กำหนดไว้ และกรณีข้าราชการซึ่งได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น มีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการแทนการเช่าบ้านได้ เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่มีรายได้น้อยให้มีสถานภาพของตนเอง (มาตรา 16)

การอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านจึงต้องพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุก่อน ส่วนสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือกรณีใดและเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับความประสงค์ของข้าราชการผู้นั้น และไม่เกินจำนวนที่ตนมีสิทธิได้รับ

หากประสงค์จะเช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อชำระราคาบ้านก็จะได้รับการช่วยเหลือเฉพาะในส่วนที่เป็นราคาที่ดินและบ้านที่เช่าซื้อหรือกู้เงินเพื่อซื้อเท่านั้น ส่วนการต่อเติมหรือซ่อมแซมมิได้อยู่ในข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือ แม้จะเป็นการต่อเติมหรือซ่อมแซมก่อนเข้าอยู่จริงก็ตาม เพราะเงินที่ต้องใช้ในการดังกล่าวเป็นส่วนที่แตกต่างหากจากราคาบ้านที่เช่าหรือซื้อ

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเลขที่ 55/71 ต่อมาได้ซื้อบ้านจากการขายทอดตลาดเลขที่ 167 และทราบว่าบ้านมีสภาพทรุดโทรมไม่สามารถพักอาศัยได้ แต่เมื่อได้จดทะเบียนการซื้อขายที่ดินพร้อมบ้านต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมได้กรรมสิทธิ์นับแต่เวลานั้น และการที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญากู้เงิน ฉบับที่ 1

ระบุนวัตกรรมประสงค์ว่าเพื่อซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างคือบ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าว มาเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ถือว่าอยู่ในเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน พ.ศ. 2527

ส่วนสัญญากู้เงินฉบับที่ 2 ระบุนวัตกรรมประสงค์ว่าเพื่อต่อเติมและซ่อมแซมบ้าน มิได้อยู่ในเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงไม่สามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ตามสัญญาดังกล่าวมาขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้ ประกอบกับในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยอยู่ก่อนแล้ว ถือว่าทางราชการได้แก้ไขเยียวยาเหตุแห่งความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเลือกที่จะซื้อบ้านดังกล่าวหรือไม่ ทั้งผู้ฟ้องคดีทราบอยู่ก่อนแล้วว่า บ้านดังกล่าวไม่อยู่ในสภาพที่ใช้เป็นที่พักอาศัยได้ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังตัดสินใจซื้อ จึงเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีที่ยอมรับภาระที่จะเกิดขึ้นจากการซื้อบ้านหลังดังกล่าวเอง และกรณีนี้ไม่สามารถเทียบเคียงกับบ้านที่ยังสร้างไม่เสร็จ ยังไม่มีสภาพเป็นบ้านที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งผู้ก่อสร้างมีหนี้เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นหนี้เพื่อการก่อสร้างให้เป็นบ้านที่สมบูรณ์ก่อนเข้าอยู่อาศัยที่ข้าราชการผู้ซื้อ มีสิทธินำค่าเช่าซื้อหรือเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยมาขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ แต่บ้านที่สร้างเสร็จแล้วย่อมมีสภาพเป็นบ้านหรือเคหสถานมาก่อน หากเพียงแต่มีสภาพทรุดโทรม เจ้าของบ้านมีภาระที่จะต้องดำเนินการด้วยตนเอง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อซ่อมแซมและต่อเติมบ้านจำนวน 200,000 บาท มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 208/2554)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองในการวินิจฉัยสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการว่า กรณีที่กู้ยืมเงินเพื่อซ่อมแซมบ้านในขณะที่บ้านนั้นสร้างเสร็จมีสภาพเป็นบ้านแล้วไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 ได้ และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการซึ่งต้องการจะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในการเลือกซื้อบ้านว่าเป็นบ้านซึ่งอยู่ในสภาพสร้างเสร็จแล้วหรือไม่ เพราะหากจำเป็นต้องซ่อมแซมก็ไม่สามารถใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้

นายปกครอง

หลบหนีโทษจำคุก ... หมดสิทธิรับบำนาญ

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในประเทศเสรีประชาธิปไตย ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องใช้อำนาจภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะส่งผลให้ปัจเจกบุคคลจำนวนมากได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากแต่ยังมีอีกหลายๆ คดีที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นคดีที่ศาลปกครองทำหน้าที่คุ้มครองการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการมีคำสั่งระงับการจ่ายเงินบำนาญให้กับข้าราชการที่ลาออกจากราชการและเรียกคืนเงินบำนาญที่รับไปแล้ว เนื่องจากเห็นว่าในระหว่างที่รับบำนาญ “ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษา”

เรื่องราวของคดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรุงเทพมหานคร) ได้ถูกดำเนินคดีอาญาฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกโดยไม่รอกการลงโทษ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ถูกจำคุกตามคำพิพากษา เนื่องจากไม่สามารถตามจับตัวมารับโทษได้จนล่วงเลยอายุความการลงโทษ โดยในระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดียังคงรับเงินบำนาญและใช้สิทธิเบิกเงินต่างๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มาโดยตลอด

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ตรวจสอบและพบว่า ผู้ฟ้องคดีถูกศาลพิพากษาถึงที่สุด จึงมีคำสั่งระงับการจ่ายเงินบำนาญและให้คืนเงินบำนาญและเงินอื่นๆ ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตั้งแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษถึงวันที่มีคำสั่งระงับการจ่ายเงินบำนาญ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่เคยรับโทษจำคุกจริงตามคำพิพากษา เพราะคดีขาดอายุความการลงโทษ และกรณีเป็นเช่นเดียวกับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษที่ถือว่าไม่เคยได้รับโทษ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยืนยันคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินบำนาญและเงินอื่นๆ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ตนนับตั้งแต่มีคำสั่งระงับการจ่าย

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดอยู่ ถ้า (1) กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ผู้นั้นหมดสิทธิรับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดตั้งแต่วันมีคำพิพากษาถึงที่สุด” และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้นำกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับบำนาญปกติได้กระทำความผิดอันมิใช่ในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ถูกจำคุกจริง ถือว่าหมดสิทธิรับบำนาญปกติตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุกตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น หมายถึง การถูกศาลพิพากษาให้จำคุกในความผิดที่มีใช้การกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยไม่มีการรอกการลงโทษ ผู้กระทำความผิดจะถูกจำคุกในเรือนจำ การที่ผู้ฟ้องคดีถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แม้จะ

ไม่ถูกจับกุมคุมขังตามคำพิพากษาจนล่วงเลยอายุความการลงโทษ ก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุกตามนัยมาตรา 51 วรรคหนึ่ง (1) ดังกล่าวแล้ว

และถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์จากการไม่ถูกจับกุมเพื่อรับโทษตามคำพิพากษาได้อีก เพราะล่วงเลยกำหนดเวลาลงโทษไปแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้โทษจำคุกดังกล่าวหมดสิ้นไป เนื่องจากการล่วงเลยกำหนดเวลาลงโทษมีผลเพียงไม่อาจลงโทษผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้อีกเท่านั้น มิได้มีความหมายเช่นเดียวกับการรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีจึงหมดสิทธิรับบำนาญปกติตั้งแต่วันที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษา ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ส่งจ่ายเงินบำนาญปกติและให้คืนเงินบำนาญ รวมทั้งเงินอื่นๆ ที่ได้รับไปหลังจากผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุด! ให้จำคุกจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 642/2555)

คดีนี้นอกจากจะทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การ “หมดสิทธิ” รับบำนาญของข้าราชการในกรณีที่ข้าราชการดังกล่าว “ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษา” แล้ว คำพิพากษานี้ยังเป็นการคุ้มครองเงินของแผ่นดินที่จะให้มีการใช้จ่ายอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยครับ !

นายปกครอง

“บ้านหลังแรก” กับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงในคดีนี้จะเกิดขึ้นในช่วงที่มีการใช้บังคับตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 และต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาลบดังกล่าว ทำให้เงื่อนไขการใช้สิทธิบางประการถูกแก้ไขไปด้วย แต่ก็มีบางประเด็นที่น่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่มีการปลูกสร้างบ้านหลังใหม่ในบริเวณบ้านหลังเดิมซึ่งชำรุดทรุดโทรมไม่สามารถอยู่อาศัยได้

กรณีดังกล่าว ข้าราชการสามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้หรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ก็คือ ผู้ฟ้องคดีบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรกเมื่อ ปี พ.ศ. 2533 ที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จังหวัดศรีสะเกษ ต่อมาราชการได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายตามคำร้องขอ ไปประจำทำงานที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอขุนขันธ์ จังหวัดเดียวกัน เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2540 โดยผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยอยู่ที่บ้านของสามี คือ บ้านเลขที่ 630 ภายหลังบ้านของสามีดังกล่าวทรุดโทรม ผู้ฟ้องคดีจึงร่วมกับสามีกู้เงินจากธนาคารมาปลูกสร้างบ้านขึ้นหลังใหม่บนที่ดินแปลงเดียวกันนั้น เป็นบ้านเลขที่ 630/1 และเข้าอยู่อาศัยในบ้านหลังใหม่นี้เรื่อยมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2546 และได้นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านเลขที่ 630/1 มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยขอเบิกตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2549

แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 3) มีคำสั่งไม่อนุมัติให้ตามคำขอ โดยให้เหตุผลว่า เงื่อนไขในการใช้สิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการจะเบิกจ่ายได้เฉพาะบ้านหลังแรกของตนเองหรือคู่สมรสเท่านั้น ตามมาตรา 17 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 และการชำรุดทรุดโทรมของบ้านหลังแรกเป็นไปตามสภาพอายุการใช้งานปกติไม่ได้เกิดจากภัยพิบัติ ดังนั้น จึงถือได้ว่าการขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีครั้งนี้เป็นการขอใช้สิทธิเบิกเพื่อบ้านหลังที่สอง

ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี และให้ตนได้รับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

คดีนี้ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์การมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการว่า ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ควรจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน โดยไม่ได้มีข้อยกเว้นในลักษณะเดียวกับมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 กรณีได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527

แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปรับราชการที่อำเภอขุนขันธ์เมื่อวันที่ 3 มกราคม 2540 แต่ไม่ได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเนื่องจากสามีของตนมีบ้านพักอาศัยที่พอจะอาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่ดังกล่าวอยู่แล้ว ทำให้สิทธิในการขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมหมดสิ้นลงตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527

ส่วนประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาขอเบิกค่าเช่าบ้านสำหรับบ้านที่ปลูกสร้างขึ้นหลังใหม่บนที่ดินแปลงเดียวกัน เนื่องจากบ้านหลังเดิมชำรุดทรุดโทรมนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสิทธิการขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปนับแต่ได้เข้าพักอาศัยที่บ้านของสามี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจ

นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านได้อีก เพราะการชำระหนี้ของบ้านดังกล่าว เป็นการชำระหนี้ตามสภาพอายุการใช้งานตามปกติ นอกจากนั้นบ้านที่สร้างขึ้นใหม่ ไม่ได้ปลูกสร้างแทนที่ บ้านหลังเดิม (บ้านเลขที่ 630) แต่ได้ทำการปลูกสร้างขึ้นมาใหม่และได้รับบ้านเลขที่ใหม่ เป็นบ้านเลขที่ 630/1 จึงถือว่าเป็นบ้านหลังใหม่ที่ไม่อาจนำมาขอเบิกค่าเช่าบ้านได้

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านนั้น จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 399/2556)

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ปลูกสร้างขึ้นมาใหม่ในพื้นที่บริเวณเดียวกับ บ้านหลังเดิม ทั้งยังได้บ้านเลขที่ใหม่ โดยบ้านหลังเดิมชำระหนี้ตามสภาพอายุการใช้งานตามปกติ มิได้ถูกทำลาย หรือเสียหายเนื่องจากภัยพิบัติจนไม่สามารถพักอาศัยอยู่ได้ จึงไม่อาจนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ เช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตรา 17 แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 (ที่ใช้บังคับปัจจุบัน) ที่กำหนด หลักการสำคัญในกรณีนี้ว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ เฉพาะบ้านหลังแรกเท่านั้น เว้นแต่บ้านหลังที่เคยใช้สิทธิถูกทำลายหรือเสียหายเนื่องจากภัยพิบัติจนไม่สามารถพักอาศัยอยู่ ได้ครับ !

นายปกครอง

“สิทธิเบิกค่าเล่าเรียนสำหรับบุตรที่เกิดก่อนรับราชการ”

นางสาวจิตภา มุสิกชนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร เป็นเงินที่ทางราชการตอบแทนให้ข้าราชการ นอกเหนือจากเงินเดือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการศึกษาสำหรับบุตรของข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการค่าเล่าเรียนบุตรว่า ทางราชการ จะให้สิทธิเบิกเฉพาะบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ๓ ลำดับแรกที่มีอายุครบ ๓ ปี แต่ไม่เกิน ๒๕ ปี ที่กำลังศึกษาอยู่ใน สถานศึกษาของทางราชการและสถานศึกษาของทางเอกชน แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมของผู้อื่น ในกรณีที่ผู้ใดมีบุตรมากกว่า ๓ คน หากบุตรคนใดคนหนึ่ง ในจำนวน ๓ คน ที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการ ศึกษาของบุตร ตาย กายพิการจนไม่สามารถเล่าเรียนได้ หรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถที่มิได้ศึกษา ในสถานศึกษาที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ก่อนอายุครบ ๒๕ ปีบริบูรณ์ ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเพิ่มขึ้นเท่าจำนวนบุตรที่ตาย กายพิการ หรือเป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบนั้น โดยให้นับบุตรคนที่อยู่ลำดับถัดไปก่อน

คดีปกครองที่นำมาเล่าในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตาม พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ (๑) “บุตร” ที่เกิดก่อนบรรจุเป็นข้าราชการ สามารถเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรได้หรือไม่ และ (๒) กรณีที่หน่วยงานต้นสังกัด ไม่อนุมัติให้เบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรกรณีข้าราชการนำบุตร ในลำดับอื่นมาใช้สิทธิแทนบุตรที่เกิดก่อนรับราชการดังกล่าว จะถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อเฉพาะข้าราชการหรือลูกจ้างประจำ ซึ่งรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจาก เงินงบประมาณ ใช้จ่ายหมวดเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำของกระทรวง กรม หรือผู้ได้รับบำนาญปกติหรือผู้ได้รับ บำนาญพิเศษเหตุอุปพลภาพตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการ และทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตาม ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัดเท่านั้น แต่ก็สามารถนำมาใช้กับก้านัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่ ก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรก้านัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งข้อ ๑๒ กำหนดให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาของ บุตรโดยอนุโลมตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ เช่นเดียวกับข้าราชการ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีบุตร ๕ คน คนที่ ๑ เกิดก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้ารับราชการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ หลังจากจดทะเบียนหย่ากับภรรยาคนแรก บุตรคนนี้อยู่ในอำนาจปกครองของมารดา หลังจาก ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการมีบุตรคนที่ ๒ และคนที่ ๓ เกิดกับภรรยาที่จดทะเบียนสมรสคนที่สอง และบุตรคนที่ ๔ และคน ที่ ๕ เกิดกับภรรยาที่จดทะเบียนสมรสคนที่สาม โดยบุตรคนที่สองถึงคนที่ห้าอยู่ในอำนาจปกครองของผู้ฟ้องคดี และ ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการต่าง ๆ สำหรับบุตรคนที่สองถึงคนที่สี่ตลอดมา และได้รับอนุมัติให้เบิกจ่ายตั้งแต่

ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ต่อมาปี ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการกองคลัง กรมบังคับคดี) มีคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกเนื่องจากการเบิกเกินสิทธิโดยนำบุตรคนที่ ๔ มาเบิก

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนมีบุตรคนที่หนึ่งก่อนที่จะเข้ารับราชการ และเมื่อรับราชการแล้วก็ได้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตรคนที่หนึ่งแต่อย่างใด จึงต้องนำบุตรคนที่สี่มาเบิก จึงไม่เป็นการใช้สิทธิซ้ำซ้อนหรือเกินสิทธิแต่อย่างใด จึงอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมบังคับคดี) แต่ผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนแปลง

จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ตามหนังสือกระทรวงการคลังด่วนมากที่ กค ๐๕๐๒/ว ๑๐๒ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ได้ชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรว่า ข้าราชการมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการสำหรับบุตรจากทางราชการได้เพียงคนที่หนึ่งถึงคนที่สาม โดยนับเรียงลำดับบุตรคนที่หนึ่งถึงคนที่สามให้นับเรียงลำดับการเกิดก่อนหลังไม่ว่าจะบุตรที่เกิดจากการสมรสครั้งใดหรืออยู่ในอำนาจปกครองของตนหรือไม่

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๗ เฉพาะบุตรสามลำดับแรกที่มีอายุครบสามปีแต่ไม่เกินยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษา ทั้งนี้ ไม่ว่าเป็นบุตรที่เกิดจากการสมรสครั้งใด หรืออยู่ในอำนาจปกครองของตนหรือไม่ ตามมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กล่าวคือ บุตรคนที่ ๑ คนที่ ๒ และคนที่ ๓

เมื่อไม่ปรากฏว่าบุตรคนหนึ่งคนใดในจำนวนสามคนดังกล่าวตาย ภายหลังการ จนไม่สามารถเล่าเรียนได้ หรือเป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถที่มีได้ศึกษา ในสถานศึกษาที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร วิกจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ก่อนอายุครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ อันเป็นเหตุแห่งการได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเพิ่มตามมาตรา ๗ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรสำหรับบุตรคนที่ ๔

สำหรับปัญหาว่า “บุตร” ที่เกิดก่อนบรรจุเป็นข้าราชการ สามารถเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตรเกิดขึ้นทันทีที่เข้ารับราชการ เมื่อบุตรคนที่หนึ่งเกิดแล้วในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตรดังกล่าวได้ทันที การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรสำหรับบุตรคนที่หนึ่ง จึงเป็นเรื่องการไม่ใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีเอง

ดังนั้น คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรคนที่ ๔ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๖/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องของการใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า วันที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าวคือวันที่เข้ารับราชการ ถึงแม้ผู้มีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดจะมีบุตรเกิดก่อนบรรจุเข้ารับราชการก็สามารถใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรได้ ดังนั้น การนับลำดับบุตรเพื่อใช้สิทธิจึงต้องนับเรียงลำดับการเกิดก่อนหลังและใช้สิทธิตามลำดับของบุตร เว้นแต่บุตรคนใดคนหนึ่งอยู่ในเงื่อนไขที่ไม่สามารถเบิกได้ตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถใช้สิทธิสำหรับบุตรในลำดับถัดไปได้ ประการสำคัญ “บุตร” ที่มีสิทธิจะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นและไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมและบุตรซึ่งบิดามารดาได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น

อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ... เพราะเชื่อว่าเอกสารถูกต้อง !

นางสาวจิตติพร ป่านไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน ซึ่งต้องไม่เกินอัตราค่าเช่าบ้านท้ายพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดไว้ เว้นแต่ในกรณีที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว ข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านอีก ซึ่งการจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการนั้น ต้องจัดให้กับข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เข้าพักอาศัยก่อน และหากไม่มีผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่จะเข้าพักอาศัยหรือมีการสละสิทธิดังกล่าวแล้ว กรณีจึงจัดให้ข้าราชการที่ไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เข้าพักอาศัยต่อไปได้ เพื่อประหยัดเงินงบประมาณการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน

ดังนั้น ในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านหรือจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจึงต้องดำเนินการตรวจสอบทั้งข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้ถูกต้องครบถ้วนและใช้ดุลพินิจตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่

ดังเช่น คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่มีอยู่ เช่น ทะเบียนคุมการจัดการเช่าอาศัยในบ้านพัก คำรับรองของผู้ขอเบิกค่าเช่าบ้านและคำรับรองของผู้บังคับบัญชา แต่ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน ทั้งที่มีบ้านพักของทางราชการว่างอยู่แต่ได้ให้ผู้ที่ไม่มีความสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัย ผู้มีอำนาจอนุมัติจึงถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความอดุสาหะ เอาใจใส่ รมัตระวังรักษาผลประโยชน์ทางราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบันคือ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

ข้อเท็จจริงมีว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ม. นาย ก. ซึ่งได้รับคำสั่งให้ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียน ม. ทำบันทึกประกอบคำชี้แจงเพื่อขอเบิกเงินค่าเช่าบ้าน และรับรองว่าโรงเรียนที่ตนเองย้ายมาปฏิบัติราชการนั้นไม่มีบ้านพักประเภทครอบครัวจัดไว้ให้ โดยมีผู้อำนวยการโรงเรียนในขณะนั้นได้ลงนามรับรองคำชี้แจงของนาย ก. และรับรองผลการตรวจสอบสภาพบ้านเช่าของคณะกรรมการ รวมทั้งลงนามอนุมัติในแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้าน (แบบ ๗๒ ก) ของนาย ก. และรับรองการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ต่อมา เมื่อผู้อำนวยการโรงเรียนคนเก่าลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนแทน และนาย ก. ได้ยื่นแบบขอเบิกเงินค่าเช่าบ้าน (แบบ ๗๓ ก) ผู้ฟ้องคดีจึงได้ลงชื่อรับรองว่าได้ตรวจสอบเอกสารถูกต้องตามระเบียบ และอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ ได้ตรวจสอบพบว่า บ้านพักครูว่างและไม่มีผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านพักอาศัย ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ได้อาศัยในบ้านดังกล่าวออกจากบ้านพัก เพื่อให้ นาย ก. เข้าพักอาศัยแทนและงดเบิกค่าเช่าบ้าน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดี เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่ รมัตระวังรักษาผลประโยชน์ทางราชการ จึงมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งดังกล่าว

การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเบิกค่าเช่าบ้านของนาย ก. ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงที่ผู้อำนวยการคนก่อนปฏิบัติหน้าที่และได้รับรองสิทธิของนาย ก. ไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับรองเอกสารขอเบิกค่าเช่าบ้านของนาย ก. ว่า ไม่มีบ้านพักครุว่างเนื่องจากตามระเบียบคณะกรรมการจัดการเข้าอาศัยในบ้านพักระบุให้ผู้ที่ไม่มียศสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน เข้าพักอาศัยในบ้านพักที่ว่างได้ และนาย ก. ได้มีบันทึกเพื่อขอรับเงินค่าเช่าบ้านโดยรับรองว่าโรงเรียนไม่มีบ้านพักประเภทครอบครัวที่ทางราชการจัดไว้ให้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรับฟังตามที่คณะกรรมการบ้านพักและเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการเสนอว่าบ้านพักไม่ว่าง ประกอบกับนาย ก. ได้มีบันทึกชี้แจงเพื่อขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านโดยรับรองว่าโรงเรียนไม่มีบ้านพักประเภทครอบครัวที่ตนเองต้องการจะเข้าพัก ผู้ฟ้องคดีจึงใช้ดุลพินิจลงนามท้ายแบบ ๗๓ ก. รับรองว่าได้ตรวจสอบเอกสารถูกต้องตามระเบียบและเห็นควรอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินได้ และภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่าบ้านพักว่าง เนื่องจากมีผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้พักอาศัยอยู่ ก็ได้มีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากบ้านพักดังกล่าวและให้นาย ก. เข้าพักอาศัยแทนและงดเบิกค่าเช่าบ้าน

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการพิจารณาโดยมีขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนใช้ดุลพินิจ และได้ใช้ดุลพินิจตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่ ซึ่งกรณียังรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความอดุทธสาหัส ไม่เอาใจใส่ ไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการหรือประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำความผิดวินัยตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

การมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การพิจารณาอนุมัติเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเบิกเงินหรือการอนุมัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนั้น จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานอย่างละเอียดและรอบคอบ ทั้งข้อเท็จจริงที่ข้าราชการผู้ใช้สิทธิได้กล่าวอ้างและเอกสารที่ทางราชการได้เป็นผู้จัดทำขึ้นหรือเป็นผู้ครอบครอง เนื่องจากผลของการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัตินั้นย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของตัวข้าราชการ และขณะเดียวกันก็เป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของทางราชการอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีแก่ข้าราชการว่า ข้าราชการพึงต้องระมัดระวังไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามและต้องกระทำการตามข้อปฏิบัติที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในเรื่องวินัยได้กำหนดไว้ เพราะแม้ว่าการกระทำบางอย่างจะเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงซึ่งมีโทษที่ไม่รุนแรงก็ตาม แต่ก็ส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและเกียรติของข้าราชการ

