

ถูกยืมตัวไปช่วยราชการ เหตุไฉน ... ขอเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พักไม่ได้ ?

โดย นายปกครอง

คอลัมน์ “กฎหมายฝ่ายปกครอง” วันนี้ ... นายปกครองมีคดีปกครองที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราวของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ในส่วนของ “ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พัก” มาคุยกัน เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องไม่อนุญาติให้เบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าการเบิกไม่เป็นไปตามระเบียบราชการ

มาติดตามกันว่าคดีนี้ ... เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการชั่วคราว จะเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ คือ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พักได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในสังกัดขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ทางอำเภอเมืองได้ขอความอนุเคราะห์ยืมตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการ เนื่องจากมีบุคลากรจำกัดไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงและเกิดประโยชน์กับทางราชการ นายองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการ ที่ว่าการอำเภอเมือง เป็นการชั่วคราวทั้งหมด ๓ ช่วงเวลา โดยช่วงที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ช่วงที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ และช่วงที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งดังกล่าวเสร็จสิ้น ก็ได้ยื่นหนังสือขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการดังกล่าวต่อนายก อบต. ซึ่งรวมระยะเวลาที่เดินทางไปปฏิบัติราชการทั้งสิ้น ๓๘๗ วัน โดยขอเบิกค่าใช้จ่าย ดังนี้ ๑. ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ขอเบิกในลักษณะเหมาจ่ายในอัตรา ๒๔๐ บาท ต่อวัน เป็นเงินจำนวน ๙๒,๘๘๐ บาท ๒. ค่าเช่าที่พัก ขอเบิกในลักษณะเหมาจ่ายในอัตรา ๘๐๐ บาท ต่อวัน เป็นเงินจำนวน ๓๐๘,๖๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๔๐๑,๔๘๐ บาท

แต่ทว่านายก อบต. ไม่อนุญาติ โดยให้เหตุผลว่า ในช่วงที่ ๑ เป็นการขอเบิกเงินข้ามปีงบประมาณสำหรับในช่วงที่ ๒ และช่วงที่ ๓ นั้น ในส่วนของค่าเช่าที่พัก เมื่อผู้ฟ้องคดีมีที่พักอาศัยของตนเองอยู่แล้ว ซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอเดียวกันกับสถานที่ปฏิบัติราชการปกติและสถานที่ปฏิบัติราชการชั่วคราว โดยมีระยะทางจากบ้านพักถึงสถานที่ปฏิบัติราชการชั่วคราวประมาณ ๖ กิโลเมตร สามารถเดินทางไป - กลับ ได้โดยสะดวก จึงไม่มีความจำเป็นต้องพักแรมตามข้อ ๑๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ และในส่วนของค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางแบบเหมาจ่ายก็ไม่สามารถเบิกได้เช่นกัน เนื่องจากมิได้มีการพักแรม อันขัดกับข้อ ๑๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่กำหนดว่า เวลาเดินทางไปราชการในกรณีที่มีการพักแรม ให้นับยี่สิบสี่ชั่วโมงเป็นหนึ่งวัน ถ้าไม่ถึงยี่สิบสี่ชั่วโมงหรือเกินยี่สิบสี่ชั่วโมงและส่วนที่ไม่ถึงหรือเกินยี่สิบสี่ชั่วโมงนั้นนับได้เกินสิบสองชั่วโมงให้ถือเป็นหนึ่งวัน ซึ่งจากการนับเวลาการปฏิบัติราชการในวันหนึ่ง ๆ ของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่สามารถนับเวลาปฏิบัติราชการได้ครบตามระเบียบดังกล่าว อีกทั้งตามข้อ ๑๘ ของระเบียบเดียวกัน ได้กำหนดให้การเบิก

เบี้ยเลี้ยงเดินทางสำหรับการเดินทางไปราชการเรื่องหนึ่งเรื่องใดในสถานที่ปฏิบัติราชการแห่งเดียวกัน ให้เบิกได้เพียงระยะเวลาไม่เกิน ๑๒๐ วัน นับแต่วันออกเดินทาง ถ้าเกิน ๑๒๐ วัน ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงความจำเป็นและประหยัดด้วย หากผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์เบิกเงินดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการขออนุมัติต่อผู้ว่าฯ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเป็นสิทธิตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ แม้ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้การเบิกเบี้ยเลี้ยงเดินทางสำหรับกรณีการเดินทางไปราชการเรื่องหนึ่งเรื่องใดในสถานที่ปฏิบัติราชการแห่งเดียวกัน หากเกิน ๑๒๐ วัน ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าฯ ก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีคำสั่ง มิใช่หน้าที่ของผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่จะขออนุมัติต่อผู้ว่าฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการเบิกเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวโดยถูกต้องแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของนายก อบต. ที่จะต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าฯ ต่อไป เมื่อ นายก อบต. เพิกเฉยไม่ดำเนินการ จึงยื่นฟ้อง อบต. และนายก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๓๐,๒๔๖ บาท พร้อมดอกเบี้ย อันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คดีมีประเด็นปัญหาว่า ... ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พักตามระเบียบราชการหรือไม่ ? และ อบต. จะต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อนายก อบต. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการ ณ ที่ว่าการอำเภอเมืองการไปช่วยปฏิบัติงานตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการเดินทางไปราชการชั่วคราวตามข้อ ๑๔ (๓) ของระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราว ได้แก่ ๑. เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ๒. ค่าเช่าที่พัก ๓. ค่าพาหนะ รวมถึงค่าเช่ายานพาหนะ ค่าเชื้อเพลิงหรือพลังงานสำหรับยานพาหนะ ค่าระวางบรรทุก ค่าจ้างคนหาบหาม และอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน และ ๔. ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องจ่ายเนื่องในการเดินทางไปราชการ ตั้งแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการ ตามข้อ ๘ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของระเบียบเดียวกัน อบต. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดี หากมีการยื่นถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระเบียบกำหนดไว้ นายก อบต. ก็ชอบที่จะมีคำสั่งอนุมัติคำขอให้เบิกค่าใช้จ่ายได้

เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่าใช้จ่ายแยกเป็นสองส่วน คือ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง และค่าเช่าที่พัก โดยในส่วนของค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางนั้น เป็นการเดินทางไปราชการอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาที่ผู้ฟ้องคดีช่วยราชการ โดยต้องถือว่าเป็นการเดินทางไปราชการโดยมีการพักแรม ซึ่งต้องนับเวลาการเดินทางไปราชการตั้งแต่วันที่ออกจากสถานที่ปฏิบัติราชการปกติ คือ ที่ อบต. ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ จนถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ เป็นวันที่กลับถึงสถานที่ปฏิบัติราชการตามปกติ และออกจากสถานที่ปฏิบัติราชการตามปกติ คือ ที่ อบต. ตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘ จนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘ เป็นวันที่กลับถึงสถานที่

ปฏิบัติราชการตามปกติ รวมเป็นเวลาเดินทางไปราชการจำนวน ๓๘๗ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางตามจำนวนวันที่ได้ลงเวลาปฏิบัติราชการ ณ ที่ว่าการอำเภอเมือง ในอัตราวันละ ๒๕๐ บาท เป็นเงินจำนวน ๙๖,๘๕๐ บาท

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ ข้อ ๑๕ จะกำหนดให้การเบิกเบี้ยเลี้ยงเดินทางสำหรับการเดินทางไปราชการเรื่องหนึ่งเรื่องใดในสถานที่ปฏิบัติราชการแห่งเดียวกัน ให้เบิกได้เพียงระยะเวลาไม่เกิน ๑๒๐ วัน นับแต่วันออกเดินทาง ถ้าเกินต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าฯ ก็ตาม แต่ย่อมเห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางจำนวน ๓๘๗ วัน อันเป็นการเบิกเกิน ๑๒๐ วัน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าฯ ก่อน นั้น เป็นหน้าที่ของนายก อบต. ที่จะต้องเป็นผู้ดำเนินการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อผู้ว่าฯ เพื่อพิจารณา เมื่อนายก อบต. ไม่ได้ดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อขออนุมัติตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามที่ขอเบิกในส่วนค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางได้เป็นเวลา ๓๘๗ วัน ตามข้อ ๘ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ และข้อ ๑๖ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกอบกับหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามระเบียบเดียวกัน

ส่วนกรณีค่าเช่าที่พัก เมื่อนายก อบต. ได้แย้งว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัด อบต. และก่อนที่จะได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการชั่วคราว ณ ที่ว่าการอำเภอเมือง ผู้ฟ้องคดีมีที่พักอาศัยตั้งอยู่ในอำเภอเดียวกันกับสถานที่ปฏิบัติราชการชั่วคราว โดยมีระยะทางจากบ้านพักถึงสถานที่ปฏิบัติราชการชั่วคราวประมาณ ๖ กิโลเมตร และผู้ฟ้องคดีสามารถเดินทางไป – กลับระหว่างสถานที่ปฏิบัติราชการกับสถานที่พักอาศัยได้โดยสะดวก ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อโต้แย้งดังกล่าวแล้วตามหมายแจ้งคำสั่งศาล แต่ได้คัดค้านข้อโต้แย้งเพียงว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ ไม่ปรากฏข้อห้ามในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการและไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับระยะทางในการเดินทางไปราชการไว้ โดยมีได้คัดค้านข้อโต้แย้งเกี่ยวกับที่ตั้งสถานที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ระบุสถานที่พักดังกล่าวเป็นภูมิลำเนาในการฟ้องคดีนี้ด้วย กรณีจึงฟังข้อเท็จจริงได้ตามข้อโต้แย้งของนายก อบต.

เมื่อการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีเจตนารมณ์ให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการชั่วคราว โดยให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและลดภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นโดยเบิกจ่ายเท่าที่จำเป็นและประหยัดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีสามารถพักอาศัย ณ สถานที่พักอาศัยของตนเองในช่วงที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการชั่วคราวได้ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงถึงความไม่สะดวกหรืออุปสรรคในการเดินทางไปปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการ ณ ที่ว่าการอำเภอเมือง จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยหรือต้องมีการะค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น อบต. ไม่จำเป็นต้องชดใช้เงินอันเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในส่วนค่าเช่าที่พักให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ อบต. โดยนายก อบต. ชำระเงินค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๕/๒๕๖๘)

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พักของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราว ดังนี้

๑. เมื่อผู้มีอำนาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไปช่วยปฏิบัติราชการ ถือเป็นการเดินทางไปราชการชั่วคราว และมีสิทธิตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ (ปัจจุบันแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๑) ที่จะมิสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราว ได้แก่ ๑. เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ๒. ค่าเช่าที่พัก ๓. ค่าพาหนะ รวมถึงค่าเช่ายานพาหนะ ค่าเชื้อเพลิงหรือพลังงานสำหรับยานพาหนะ ค่าระวางบรรทุก ค่าจ้างคนหาบหาม และอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน และ ๔. ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องจ่ายเนื่องในการเดินทางไปราชการ ตั้งแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการ หรือวันที่ออกเดินทาง แล้วแต่กรณี โดยหน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่ต้องเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ หากคำขอเบิกนั้นยื่นถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด

๒. กรณีมีการขอเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางสำหรับการเดินทางไปราชการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ในสถานที่ปฏิบัติราชการแห่งเดียวกัน เกินกว่า ๑๒๐ วัน ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้กรณีเช่นนี้ ต้องเสนอเรื่องให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ นั้น ย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้ผู้ว่าฯ พิจารณาอนุมัติ มิใช่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งให้เดินทางไปปฏิบัติราชการที่ต้องดำเนินการด้วยตนเอง

๓. การเบิกค่าเช่าที่พักที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการพักแรม เมื่อได้รับคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ นอกสถานที่ดั้งเดิม ซึ่งทางราชการไม่มีบ้านพักให้ จึงจำเป็นต้องเช่าที่พักเพื่อสะดวกต่อการปฏิบัติราชการ โดยการเบิกค่าเช่าที่พักนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฯ ดังกล่าว มิเจตนารมณ์ให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและลดภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่หากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการที่หน่วยงานอื่น สามารถพักอาศัย ณ บ้านพักอาศัยของตนเองได้ ซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอเดียวกันกับสถานที่ปฏิบัติราชการชั่วคราวนั้น และมีระยะทางไม่ไกลมากโดยสามารถเดินทางไป – กลับได้โดยสะดวก และไม่พบอุปสรรคอื่นใดในการเดินทาง กรณีเช่นนี้ย่อมถือว่ามีผู้ต้องเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยจากคำสั่งของทางราชการ จึงไม่อาจเบิกค่าเช่าที่พักตามระเบียบดังกล่าวได้

(ปริกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์”)

