

บันทึก

เรื่อง บำนาญของขุนนิพัทธสุขกิจ

ตามหนังสือที่ ๑๑๘๓/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๐๖ ของสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องบำนาญของขุนนิพัทธสุขกิจ ซึ่งมีข้อเท็จจริงดังนี้

ขุนนิพัทธสุขกิจ ได้ร้องเรียนต่อกระทรวงสาธารณสุขว่า ตามที่กระทรวงการคลัง ได้จ่ายบำนาญให้แก่ขุนนิพัทธสุขกิจ เป็นจำนวนเงินเดือนละ ๓๐๔๔ บาท ๐๙ สตางค์ นับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๕ เป็นต้นไป เพราะถือว่าเวลาราชการในระหว่างที่ถูกส่งไปทำงานเป็นแพทย์ สุขาภิบาลและเป็นแพทย์เทศบาลรวมเวลา ๑๔ ปี นั้น ไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ ประเภทเงินเดือนของกระทรวงการคลัง ฉะนั้น เวลารับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณ ประเภทเงินเดือน จึงมีเพียง ๒๐ ปี ซึ่งต้องใช้ตัวหารในการคำนวณบำนาญด้วย ๕๕ แทนที่จะใช้ ๕๐ หาร ดังนั้น จึงทำให้ยอดเงินบำนาญขาดไปเดือนละ ๓๐๐ บาทเศษ ขุนนิพัทธสุขกิจเห็นว่า การที่กระทรวงการคลังไม่ถือว่าเงินที่ขุนนิพัทธสุขกิจได้รับระหว่างไปรับราชการปฏิบัติงานใน ตำแหน่งแพทย์สุขาภิบาลและแพทย์เทศบาลตามคำสั่งของเจ้ากระทรวงเป็นเงินเดือนจาก งบประมาณประเภทเงินเดือนนั้นไม่ถูกต้อง

กระทรวงสาธารณสุขจึงได้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งและเห็นว่า ตามข้อเท็จจริง นั้น ขุนนิพัทธสุขกิจได้เริ่มรับราชการเป็นแพทย์สำรองกรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยรับ เงินเดือน ๘๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๙ ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งย้าย ขุนนิพัทธสุขกิจแพทย์สำรองกรมสาธารณสุขไปเป็นแพทย์สุขาภิบาลเมืองสระบุรีและราชบุรี ตามลำดับติดต่อกันตลอดเวลา ๑๔ ปี (ตั้งแต่มิถุนายน ๒๔๖๙ ถึง มิถุนายน ๒๔๘๓) ในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ กระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ ประกอบด้วยกฎ ก.พ. (ฉบับที่ ๓๙) สั่งให้ขุนนิพัทธสุขกิจ แพทย์เทศบาลเมืองสระบุรี ซึ่งเคยรับตำแหน่งนายแพทย์ของกรมสาธารณสุขมาแล้ว และทาง ราชการได้สั่งให้ไปทำงานในหน้าที่แพทย์เทศบาลกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตั้งแต่วันที่ ๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๘๓ เป็นต้นไป โดยดำรงตำแหน่งครั้งสุดท้ายเป็นผู้ตรวจราชการ กระทรวงสาธารณสุข จนออกจากราชการด้วยเหตุสูงอายุเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๕ ซึ่งกระทรวง สาธารณสุขเห็นว่ากรณีของขุนนิพัทธสุขกิจควรถือได้ว่าได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภท เงินเดือนของกระทรวงการคลัง ฉะนั้น เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อเป็นกำลังใจแก่ขุนนิพัทธสุขกิจ ซึ่งได้ปฏิบัติราชการด้วยความเรียบร้อยตลอดมา กระทรวงสาธารณสุขจึงขอให้กระทรวงการคลัง พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งตามที่กระทรวงสาธารณสุขได้ขอให้พิจารณาแล้วเห็นว่า วิธีการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามความในมาตรา ๓๒ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ ตลอดจนวิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญตามมาตราดังกล่าวนี้นี้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไว้แล้วนั้น กรณีของขุนนิพัทธสุขกิจนี้ไม่เข้าลักษณะที่จะได้รับการคำนวณบำนาญตามมาตรา ๓๒ (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ เพราะข้อเท็จจริงของขุนนิพัทธสุขกิจปรากฏว่า

(๑) ได้เข้ารับราชการเป็นแพทย์สำรองโดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณประเภทเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๑ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๔๖๙ เพียงเดือนเดียว แล้วไปเป็นแพทย์สุขาภิบาลและแพทย์เทศบาล ตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๔๖๙ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๔๘๓ ซึ่งไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน

(๒) ถูกเรียกตัวกลับเข้ารับราชการทางกรมสาธารณสุขตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๔๘๓ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๕ รวม ๒๑ ปี ๗ เดือนเศษ เมื่อรวมเวลาราชการตอนก่อนที่จะไปเป็นแพทย์สุขาภิบาลเข้าด้วยอีก ๑ เดือน ขุนนิพัทธสุขกิจก็เป็นข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเพียง ๒๑ ปี ๘ เดือน ไม่ครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(๓) เวลาที่ไปปฏิบัติงานเป็นแพทย์สุขาภิบาลและแพทย์เทศบาลของขุนนิพัทธสุขกิจจะให้นุโลมถือว่าได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนด้วยนั้น เห็นว่าเป็นการขัดกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงไม่อาจกระทำได้

การที่กระทรวงการคลังสั่งจ่ายบำนาญให้ขุนนิพัทธสุขกิจโดยใช้ ๕๕ หาร ตามหนังสือที่ ๙๕๕๑ (บบน.)/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๐๕ จึงเป็นการถูกต้องแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเอกสารในเรื่องเดิมและที่กระทรวงสาธารณสุขส่งเพิ่มเติมมาประกอบการพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ในระหว่างเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๔๖๙ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๔๘๓ ซึ่งขุนนิพัทธสุขกิจไปทำงานเป็นแพทย์สุขาภิบาลและเป็นแพทย์เทศบาล รวมเวลา ๑๔ ปี ตามคำสั่งของทางราชการนั้นมีเอกสารคือ สำเนาดราน้อยที่ ๑๖/๑๗๗๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๔๗๑ และทราน้อยที่ ๓/๑๖๙ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๔๗๓ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงสมุหเทศาภิบาลที่ประกาศจัดการสุขาภิบาลซึ่งกระทรวงสาธารณสุขนำมาเสนอเป็นหลักฐานเพิ่มเติมว่า แพทย์ของกระทรวงสาธารณสุขที่ทางราชการได้สั่งให้ไปทำงานในตำแหน่งแพทย์สุขาภิบาลหรือแพทย์เทศบาล เป็นการที่ให้ยืมตัวไปใช้ ถือว่าได้รับเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดินด้วย มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญและนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญโดยตลอดตามที่กระทรวงมหาดไทยเจ้าสังกัดกรมสาธารณสุขขึ้นอยู่ในเวลานั้นได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังตั้งความในทราน้อยที่ ๑๖/๑๗๗๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๔๗๑ ว่า “๒. กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำความตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขอให้โอนเงินค่าใช้สอยจากงบประมาณของกรมสาธารณสุข ศกนี้ ไปตั้งจ่ายเป็นเงินทดแทนให้สุขาภิบาล แห่งละ ๖๐ บาท ซึ่งเป็นจำนวนกึ่งอัตราขั้นสูงของเงินเดือนตำแหน่งแพทย์หลวงประจำท้องที่ ซึ่งขณะนี้มียอดอัตราเดือน

ละ ๑๒๐ บาท และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแจ้งมาว่า ได้สั่งโอนจ่ายให้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ.๒๔๗๓ เป็นต้นไปแล้ว” และการที่กระทรวงมหาดไทยเจ้าสังกัดกรมสาธารณสุขในเวลานั้น ต้องทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเช่นนี้ก็เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๑ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งจะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญ...ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นผู้ได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำในงบประมาณแผ่นดิน” จึงถือได้ว่าในระหว่างเวลาขุนนิพัทธสุขกิจไปรับตำแหน่งแพทย์สุขาภิบาล และแพทย์เทศบาลรวมเวลา ๑๔ ปีนั้น ได้รับเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดินด้วย แม้จะเป็นการโอนเงินค่าใช้สอยไปให้สุขาภิบาลหรือเทศบาลเป็นเงินทดแทนเงินเดือนก็หนึ่งก็เป็นเงินในงบประมาณแผ่นดินนั่นเอง ขุนนิพัทธสุขกิจจึงมีสิทธิสำหรับบำเหน็จบำนาญและนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายที่กล่าวมานั้น

อนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงและให้ใช้บังคับต่อมามีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “วิธีนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ฯลฯ จ. ข้าราชการที่มีตำแหน่งอัตราเงินเดือนประจำในงบประมาณแผ่นดิน ถ้ารัฐบาลส่งอนุญาตให้ไปทำการใด ๆ ให้นับเสมอเป็นเวลารับราชการ” และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.๒๔๘๒ มาตรา ๑๖ ว่า “การนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ฯลฯ จ. ข้าราชการที่รับเงินเดือนอัตราประจำในงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งทางราชการส่งให้ไปทำการใด ๆ ตามระเบียบซึ่งรัฐบาลกำหนด ให้นับเสมอเต็มเวลาอยู่รับราชการ ฯลฯ” เห็นได้ชัดว่า กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีเจตนารมณ์ให้นับเวลาราชการเพื่อสิทธิรับบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการที่ทางราชการส่งให้ไปทำการอื่นใด ตามระเบียบก็คงนับเวลาราชการให้เต็มเสมือนอยู่รับราชการตามตำแหน่งเป็นลำดับมา

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การที่ขุนนิพัทธสุขกิจไปรับตำแหน่งเป็นแพทย์สุขาภิบาลและแพทย์เทศบาลตามคำสั่งของทางราชการรวมเวลา ๑๔ ปี ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการในขณะนั้นนั้นถือว่า ขุนนิพัทธสุขกิจได้รับเงินเดือนประจำในงบประมาณแผ่นดิน และนับเป็นเวลารับราชการเพื่อสิทธิรับบำเหน็จบำนาญให้ด้วยแล้วนั้น จะนับเป็นเวลาราชการเพื่อสิทธิรับและคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ ซึ่งใช้อยู่ในเวลาขุนนิพัทธสุขกิจออกจากราชการและขณะนี้ได้หรือไม่ โดยเหตุที่กฎหมายดังกล่าวนี้มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนซึ่งทางราชการส่งให้ไปทำการใด ๆ ฯลฯ ให้นับเวลาสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญในระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ” และมาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญให้กระทำดังนี้ ฯลฯ (๒) (ข) สำหรับข้าราชการพลเรือนที่รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือน และไม่เคยออกจากราชการตลอดเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์ ให้แบ่งเป็น ๕๐ ส่วน คูณด้วยจำนวนปี เวลาราชการ” ข้อความตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้บัญญัติความผิดแผกไปจากกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญที่ใช้มาก่อนและเลิกไปแล้วนั้น ในข้อที่ว่าข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน จึงให้นับเวลาราชการให้ไม่

เหมือนเดิมซึ่งบัญญัติความในข้อนี้ว่า ข้าราชการได้รับเงินเดือนประจำในงบประมาณแผ่นดิน เห็นว่าตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้ลบล้างเลิกเวลาราชการของข้าราชการที่ได้รับอยู่แล้วตามบทกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาก่อนแล้วอย่างไรเลย ความที่บัญญัติผิดแผกไปจากเดิมก็โดยมีหลักการใหม่แบ่งแยกเงินเดือนที่ให้ข้าราชการเป็น ๒ ประเภท เพื่อสิทธิรับและคำนวณบำเหน็จบำนาญ กล่าวคือ ข้าราชการสามัญได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนประเภทหนึ่ง และข้าราชการประเภทวิสามัญหรือชั่วคราวหรือลูกจ้างได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทค่าใช้สอย มีสิทธิในเรื่องรับบำเหน็จบำนาญไม่เหมือนกัน ต่างไปจากหลักการในกฎหมายเดิมซึ่งถือเอาเพียงว่ารับเงินเดือนประจำในงบประมาณแผ่นดินเท่านั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น เจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ ในการแบ่งแยกการรับเงินเดือนของข้าราชการเป็นสองประเภท เพื่อสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญนี้ พึงใช้บังคับในการนี้แก่ข้าราชการภายหลังวันใช้กฎหมายนี้บังคับ ไม่มีผลไปลบล้างเวลาราชการของข้าราชการที่ได้มีอยู่มาก่อนแล้วประการใด นอกจากนี้มีข้อที่เห็นได้ชัดอีกอย่างหนึ่งคือ ขุนนิพัทธสุขกิจรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตลอดมา มิใช่เป็นข้าราชการประเภทวิสามัญหรือชั่วคราวหรือลูกจ้างเลย จึงควรถือได้ว่าเงินเดือนที่ขุนนิพัทธสุขกิจได้รับจากเงินงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการแต่เดิมมามีความหมายเป็นเช่นเดียวกับข้าราชการที่ไม่ใช่ประเภทวิสามัญหรือลูกจ้างได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้นนั่นเอง ข้อนี้กระทรวงการคลังก็ยอมรับเวลาที่ขุนนิพัทธสุขกิจไปรับตำแหน่งเป็นแพทย์สุขาภิบาลและแพทย์เทศบาล รวม ๑๔ ปี เป็นเวลาราชการรวมเข้ากับเวลาที่ขุนนิพัทธสุขกิจรับราชการเป็นแพทย์สาธารณสุขสามัญอยู่ก่อนหนึ่งเดือน และนับเวลาที่ขุนนิพัทธสุขกิจกลับเข้ารับตำแหน่งแพทย์ในกระทรวงสาธารณสุขในตอนหลังจนถึงเวลาออกจากราชการติดต่อกันเข้าเป็นเวลาราชการจริง ๆ ๓๕ ปีเศษ ทั้งนี้เป็นจำนวนปีเวลาราชการให้เพื่อใช้เป็นตัวคูณในการคำนวณบำเหน็จบำนาญอยู่แล้ว ก็เห็นชอบด้วยว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการทุกฉบับที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งในทางที่จะเสียสิทธิเป็นต้นว่า ผู้บังคับบัญชากรมกระทรวงเจ้าสังกัดอาจให้ออกจากราชการไปเพราะเหตุรับราชการนาน ๓๐ ปีแล้วก่อนครบเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการก็ได้ จึงไม่มีเหตุผลอันชอบธรรมอย่างใดที่จะกลับไม่ยอมรับนับเป็นเวลาราชการจริง ๆ ๓๕ ปีเศษ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์สำหรับใช้แบ่งส่วนเงินเดือน (ตัวหาร) ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ (๒) (ข) เพราะเหตุเพียงว่าในบทกฎหมายดังกล่าวนี้บัญญัติความเปลี่ยนแปลงเรื่องเงินเดือนข้าราชการจากเดิมที่ว่า รับเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดิน เป็นว่า รับเงินเดือนจากงบประมาณประเภทเงินเดือนมาลบล้างเลิกเวลาราชการของขุนนิพัทธสุขกิจที่มีมาก่อนแล้วให้เสียไปดังที่ได้ให้ความเห็นในข้อนี้ตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า กระทรวงการคลังควรแบ่งส่วนหรือใช้ตัวหารเงินเดือนของขุนนิพัทธสุขกิจด้วย ๕๐ ส่วน ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญนี้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๐๖