

บันทึก

เรื่อง การเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าเช่าบ้านของนายสมนึก บำรุง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๐๒๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ ด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีนายสมนึก บำรุง ถูก กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีคำสั่งของอดีตนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) สั่งลงโทษ ปลดออกโดยไม่เป็นธรรมและกระทรวงศึกษาธิการได้สั่งบรรจุนายสมนึก บำรุง ให้กลับเข้ารับ ราชการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้ ขอให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า นายสมนึก บำรุง จะมีสิทธิได้รับเงินเดือนและค่าเช่า บ้านในระหว่างที่ถูกปลดออกจากราชการไปโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้ พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว เห็นว่า นายสมนึก บำรุง ถูกสั่งปลดออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ตาม คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ที่ ๒๕๕/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ สภาพและฐานะการเป็นข้าราชการของนายสมนึก บำรุง ย่อมสิ้นสุดลงนับตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่ง นั้นตามนัยของมาตรา ๙๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๔ และการ จ่ายเงินเดือนของข้าราชการนั้นย่อมเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนเงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งมาตรา ๔ ให้คำนิยามของคำว่า เงินเดือนไว้ว่า “เงินเดือนหมายความว่ารวมถึงเงินเพิ่มค่าวิชา เงินเพิ่มสำหรับการสู้รบเงินเพิ่มประจำ ตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ เงินเพิ่มผู้ปกครองโรงเรียนตำรวจ เงินยังชีพข้าราชการจังหวัด ภาคใต้ และเงินอื่นที่กระทรวงการคลังกำหนดให้เบิกจ่ายในลักษณะเงินเดือน” และมาตรา ๑๒

^๑ มาตรา ๙๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(๓) ได้รับอนุญาตให้ลาออกตามมาตรา ๙๕

(๔) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๙ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ มาตรา

๙๘ มาตรา ๙๙ หรือมาตรา ๑๐๐ หรือ

(๕) ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

วันออกจากราชการตาม (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.กำหนด

การต่อเวลาราชการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต้องออกจากราชการตาม (๒) รับ ราชการต่อไป จะกระทำมิได้

บัญญัติว่า “การจ่ายเงินเดือนข้าราชการในกรณีบรรจุใหม่รวมทั้งการกลับเข้ารับราชการใหม่ ให้จ่ายได้ตั้งแต่วันที่เริ่มปฏิบัติราชการ โดยจ่ายตามส่วนของจำนวนวันในเดือนนั้น” จึงเห็นได้ว่า เงินเดือนจะจ่ายให้แก่ข้าราชการในขณะที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่ข้าราชการขาดหรือหนีราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการและกลับเข้ารับราชการใหม่ และข้าราชการซึ่งไม่ได้ปฏิบัติราชการในกรณีอื่นจะมีสิทธิได้รับหรือไม่ได้รับเงินเดือนเพียงใด ย่อมเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๘ ซึ่งบัญญัติว่า

“ข้าราชการที่ขาดหรือหนีราชการไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือน

ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งถูกสั่งไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกเพราะกระทำความผิดทางวินัย ได้อุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และนายกรัฐมนตรีสั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ผู้กลับเข้ารับราชการนั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนระหว่างที่ถูกออกจากราชการ

ข้าราชการที่ไม่ได้ปฏิบัติราชการในกรณีอื่นจะมีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือไม่ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณี”

จะเห็นได้ว่า กรณีของนายสมนึก บำรุง ถึงแม้ว่าทางราชการสั่งให้กลับเข้ารับราชการใหม่ไม่ใช่เป็นเรื่องการขอเข้ารับราชการใหม่ก็ตาม ก็ไม่อาจที่จะปรับเข้ากับข้อกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกสั่งพักราชการ แต่เป็นกรณีที่เข้าลักษณะทำนองเดียวกับ มาตรา ๑๘ วรรคสอง ที่กล่าวข้างต้น กับทั้งได้มีมติคณะรัฐมนตรี ที่ นว. ๒๗๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยสรุปความว่าไม่ให้จ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ถูกสั่งไล่ออก ปลด หรือให้ออกจากราชการ ในระหว่างที่ข้าราชการผู้นั้นไม่ได้มาทำงาน แม้ต่อมาจะมีคำสั่งภายหลังว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีย่อมปรับได้กับเรื่องนายสมนึก บำรุง จึงเห็นว่านายสมนึก บำรุง ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนในระหว่างที่ถูกสั่งปลดออกจากราชการ

อนึ่ง ถ้าพิจารณาในเรื่องหน้าที่ของข้าราชการประกอบด้วยแล้ว จะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้น เช่น ในระหว่างถูกออกจากราชการถ้าได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นความผิดวินัยทางราชการก็ไม่อาจลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้นได้

สำหรับกรณีเงินค่าเช่าบ้าน นายสมนึก บำรุง จะมีสิทธิได้รับหรือไม่ นั้น เห็นว่าการจ่ายเงินค่าเช่าบ้านกรณีนี้ย่อมเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพราะเป็นกฎหมายใช้บังคับในขณะนั้น มาตรา ๑๒^๒ บัญญัติว่า การจ่ายเงิน

^๒ มาตรา ๑๒ การเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้สิ้นสุดลงในวันที่ข้าราชการขาดจากอัตราเงินเดือน เว้นแต่ในกรณี

(๑) ข้าราชการออกจากราชการโดยไม่มีความผิด ถ้ามีความจำเป็นที่ข้าราชการผู้นั้นจะออกจากบ้านเช่าไม่ได้ในวันขาดจากอัตราเงินเดือน ก็ให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านต่อไปได้อีกเท่าที่มีความจำเป็น แต่ไม่เกินสิบวัน

(๒) ข้าราชการถึงแก่ความตาย ถ้ามีความจำเป็นที่ครอบครัวของผู้นั้นจะออกจากบ้านเช่า

ค่าเช่าบ้านนั้นให้สิ้นสุดลงในวันที่ข้าราชการขาดจากอัตราเงินเดือน ดังนั้น นายสมนึก บำรุง ซึ่งขาดสภาพและฐานะการเป็นข้าราชการตั้งแต่วันที่ถูกลดออกจากราชการ จึงเป็นกรณีที่ไม่มีอัตราเงินเดือนที่จะเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านได้ ดังนั้น จึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านในระหว่างที่ถูกปลดออกจากราชการ

อย่างไรก็ดี ตามข้อความที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นการตอบคำถามโดยตรงของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งต้องการทราบว่า “กรณีนายสมนึก บำรุง จะมีสิทธิได้รับเงินเดือนและค่าเช่าบ้านในระหว่างที่ถูกปลดออกจากราชการไปโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่” จึงเป็นการพิจารณาแต่เรื่องสิทธิของนายสมนึก บำรุง ด้านเดียว เพื่อให้ปัญหาในเรื่องนี้ได้หมดไป สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นควรพิจารณาถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลในการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้นายสมนึก บำรุง ต้องขาดประโยชน์คือเงินเดือนและค่าเช่าบ้านในระหว่างที่ถูกออกจากราชการนั้นด้วย

ข้อเท็จจริงได้ความชัดว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ที่ให้นายสมนึก บำรุง ออกจากราชการนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายสมนึก บำรุง ย่อมมีทางพิสูจน์ให้ กรณีเข้าลักษณะผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหาย อันเป็นการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ เมื่อได้ความว่าเป็นการละเมิดแล้ว นายกรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐบาลได้สั่งการไป รัฐบาลในฐานะตัวการย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อนายสมนึก บำรุง ในผลแห่งการละเมิดนั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๒๐)

ปัญหาทำนองเดียวกับเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้วินิจฉัยไว้เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๐๑ ตอบข้อหารือตามหนังสือกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๕๔๒/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๑ ว่า ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งเดิม ให้กลับเข้ารับราชการใหม่ก็ตามข้าราชการนั้นได้พ้นจากสภาพเป็นข้าราชการไปแล้วนับแต่วันที่ระบุไว้ในคำสั่งนั้น สิทธิที่จะรับเงินเดือนและการนับเวลาราชการจะต้องหมดสิ้นไปด้วย อย่างไรก็ตามในบางกรณีข้าราชการผู้ออกจากราชการอาจแสดงให้เห็นว่าการทำคำสั่งเช่นนั้นเป็นการละเมิด ซึ่งทางราชการจะต้องชดเชยค่าเสียหายเพื่อการละเมิดนั้น ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นไว้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ และนายเล็ก สพประไพ

กรณีของนายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) วินิจฉัยว่าบุคคลผู้เป็นข้าราชการนั้น ย่อมอยู่ในฐานะแตกต่างกับบุคคลผู้เป็นลูกจ้าง กล่าวคือ เมื่อได้มีการบรรจุเข้ารับราชการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว กฎหมายได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเพื่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ มิให้ต้องออกจากราชการไปโดยเหตุใด ๆ นอกไปจากเหตุที่ระบุไว้ในกฎหมาย เพราะเหตุนี้ถ้าทางราชการสั่งให้ข้าราชการผู้ใดพ้นตำแหน่งหน้าที่ไปโดยปราศจากเหตุที่บัญญัติตามกฎหมายก็ย่อมจะต้องถือว่าเป็นการทำละเมิดและจะต้อง

ไม่ได้ ก็ให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้านต่อไปได้อีกเท่าที่มีความจำเป็น แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นตาย

รับผิดชอบใช้สินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น ฯลฯ

เมื่อฟังว่าคำสั่งอันไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้ข้าราชการออกจากราชการเป็นการละเมิดแล้ว มีข้อที่ควรพิจารณาต่อไป ๒ ประการ คือ

(๑) เวลาอาจล่วงเลยมานานอันเป็นเหตุให้คดีละเมิดนั้นขาดอายุความข้าราชการผู้นั้นอาจหมดสิทธิฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐบาล ในข้อนี้เรื่องย่อมอยู่ในดุลยพินิจของทางราชการกล่าวคือ ถ้าทางราชการเห็นควรจ่ายค่าเสียหายให้ก็ยอมจ่ายได้ โดยไม่ยกเอาเรื่องอายุความขึ้นอ้าง เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓ ก็บัญญัติไว้ว่า เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ศาลจะอ้างเอาอายุความเป็นมูลยกฟ้องไม่ได้

(๒) เมื่อพิจารณาว่าเป็นการละเมิดและรัฐบาลจะต้องชดใช้ค่าเสียหายแล้ว ค่าเสียหายต้องไม่หมายความว่าเงินเท่ากับเงินเดือนและค่าเช่าบ้านที่ขาดไปนั้นสมไปอาจจะมากกว่าหรือน้อยกว่าก็ได้ ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสภาพใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด เรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่นคำสั่งที่ให้ออกจากราชการนั้นมีมูลมาจากการกลั่นแกล้งโดยไม่ปรากฏว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำความผิดอย่างใด ก็อาจกำหนดค่าเสียหายได้มาก แต่ในบางกรณีอาจมีข้อเท็จจริงที่ได้ความว่า ข้าราชการผู้นั้นมีมูลความผิดอยู่ด้วยก็จำเป็นต้องให้ค่าสินไหมทดแทนน้อยลง ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วยไซ้ร้ ให้นำมาตรา ๒๒๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา ๒๒๓ บัญญัติว่า ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายได้ไซ้ร้ หนึ่อันจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมาน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณข้อสำคัญคือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร

เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ.๒๕๒๒ แล้ว ตามพระราชกฤษฎีกานี้ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่าข้าราชการที่ขาดหรือหนีราชการห้ามมิให้จ่ายเงินเดือนสำหรับวันที่ขาดหรือหนีราชการ และวรรคสองมีความว่า ข้าราชการที่มีได้มาปฏิบัติราชการในกรณีอื่นจะมีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือไม่ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือตามมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี จึงเห็นได้ว่า ข้าราชการในกรณีที่ถูกละเมิดคำสั่งอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ออกจากราชการนั้นจะมีสิทธิได้รับเงินเดือนระหว่างออกจากราชการ จะต้องปรากฏสิทธิของตนอย่างชัดแจ้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี

โดยข้อเท็จจริงและเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ขอสรุปความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) นายสมนึก บำรุง ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินเดือนและค่าเช่าบ้าน ในระหว่างถูกสั่งปลดออกจากราชการ

(๒) ถ้านายสมนึก บำรุง ร้องขอความเป็นธรรมขึ้นมา รัฐบาลอาจใช้อำนาจ

ในทางปกครองจ่ายค่าทดแทน เป็นเงินจำนวนหนึ่ง โดยไม่ต้องคำนวณเป็นเงินเดือนหรือค่าเช่าบ้าน การจะให้มากน้อยเพียงใดควรนำเอาพฤติการณ์ของนายสมนึก บำรุง อันเป็นเหตุให้เกิดคำสั่งอันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมาพิจารณาประกอบด้วย การนี้ควรทำโดยมติคณะรัฐมนตรี

(๓) คณะรัฐมนตรีควรจะได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิของข้าราชการที่มีได้มาปฏิบัติราชการในกรณีอื่น (นอกจากการขาดหรือหนีราชการ) เพื่อเป็นการรับรองสิทธิและเป็นแนวปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง แล้วยกเลิกบรรดามติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ อันมีอยู่ก่อนทั้งหมด

(ลงชื่อ) ประเสริฐ นาสกุล

(นายประเสริฐ นาสกุล)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๒