

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งให้รับบำนาญกรณีที่มีคำสั่งให้ไล่ออกข้าราชการภายหลังจากที่
ผู้นั้นเกษียณอายุราชการและได้ใช้สิทธิรับบำนาญไปแล้ว

กระทรวงศึกษาธิการมีหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๒๐๔/๓๓๔๒ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ต่อมาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๐๒๐๔/๔๕๖๑ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ ยกเลิกชั้นความลับของหนังสือฉบับดังกล่าว) สรุปความได้ว่า นางสาวลำพู ประยูรหงษ์ เมื่อครั้งรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ระดับ ๙ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน รับเงินเดือนในอันดับ ท ๙ ชั้น ๔๔,๙๓๐ บาท ก่อนครบเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ ได้ยื่นแบบขอรับบำนาญปกติ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการขอรับและการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือที่ กค ๐๕๒๗.๕/๑๒๖๙๑๙ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ แจ้งเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนว่า กรมบัญชีกลางได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้พิจารณำบำนาญปกติและสั่งให้นางสาวลำพูฯ รับบำนาญเหตุนสูงอายุ เดือนละ ๓๕,๙๔๔ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป พร้อมทั้งได้กำหนดว่า การเบิกจ่ายบำนาญรายนี้จะกระทำได้อีกต่อเมื่อนางสาวลำพูฯ ได้อยู่รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ และภายใต้เงื่อนไขหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๓๒/๓๖๑๓๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๑^๑ นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งนางสาวลำพูฯ ว่า สั่งจ่ายบำนาญให้ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๒๗.๕/๑๒๖๙๑๙ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ และโปรดติดต่อส่วนราชการผู้เบิกต่อไป และเมื่อเกษียณอายุราชการไปแล้วนางสาวลำพูฯ ก็ได้รับเงินบำนาญปกติและได้ใช้สิทธิรับค่ารักษาพยาบาลคนไข้ นอกจากทางราชการด้วย

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีหนังสือ ลับ ด่วน ที่ ปช ๐๐๐๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ

^๑ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๓๒/๓๖๑๓๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๑ สรุปความได้ว่าหากข้าราชการหรือลูกจ้างประจำผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาภายหลังจากวันที่ได้ยื่นขอรับบำเหน็จบำนาญ ก่อนพ้นจากราชการ ให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดของผู้พ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุถือปฏิบัติดังนี้

หากกรณีถึงที่สุด (ภายในวันที่ ๓๐ กันยายนของปีที่เกษียณอายุ) ปรากฏว่าข้าราชการหรือลูกจ้างประจำผู้นั้นไม่ถูกลงโทษถึงไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ ก็ให้จ่ายเงินตามที่กระทรวงการคลังสั่งจ่ายให้แล้วไปได้แต่ถ้าคดีถึงที่สุดปรากฏว่ามีความผิดถึงไล่ออกหรือปลดออกให้งดจ่าย สำหรับกรณีที่ผลการพิจารณาไม่ถึงที่สุดจนล่วงเลยวันเกษียณอายุและข้าราชการหรือลูกจ้างประจำผู้ใดประสงค์จะขอรับเงินบำเหน็จหรือบำนาญไปก่อน ก็ให้กระทำโดยจัดทำสัญญาขอใช้เงินคืนและหรือสัญญาค้ำประกันแล้วแต่กรณี

แจ้งว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า พฤติการณ์ของนางสาวลำพูฯ มีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง จึงขอให้พิจารณาโทษทางวินัยแก่นางสาวลำพูฯ ในฐานะความผิดดังกล่าวตามนัยมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้สอบสวนและสั่งลงโทษให้นางสาวลำพูฯ ออกจากราชการ ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป ๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณที่นางสาวลำพูฯ มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์เป็นต้นไป และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีหนังสือ ที่ ศธ ๑๒๐๑/๐๔๓ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แจ้งคำสั่งลงโทษให้นางสาวลำพูฯ ทราบ ซึ่งนางสาวลำพูฯ รับทราบคำสั่งแล้วเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๑๒๐๑/๐๖๕ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ แจ้งนางสาวลำพูฯ ว่า ให้นำเงินที่ได้รับจากทางราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ ส่งคืนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน โดยมีรายการดังต่อไปนี้

๑. เงินเดือนได้รับเดือนละ ๔๔,๙๓๐ บาท ส่งคืน ๑ วัน (๓๐ กันยายน ๒๕๔๔) เป็นเงิน ๑,๔๙๗.๖๖ บาท
๒. เงินประจำตำแหน่งได้รับเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ส่งคืน ๑ วัน (๓๐ กันยายน ๒๕๔๓) เป็นเงิน ๓๓๓.๓๓ บาท
๓. ค่าเช่าบ้านได้รับเดือนละ ๒,๕๐๐ บาท ส่งคืน ๑ วัน (๓๐ กันยายน ๒๕๔๓) เป็นเงิน ๘๓.๓๓ บาท
๔. เงินบำนาญได้รับเดือนละ ๓๕,๙๔๔ บาท (ส่งคืน ๓ เดือน (ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๔๓) เป็นเงิน ๑๐๗,๘๓๒.๐๐ บาท) หักภาษี ณ ที่จ่าย ๑,๐๐๐.๐๐ บาท เป็นเงิน ๑๐๖,๘๓๒.๐๐ บาท

รวมจำนวนเงินที่ต้องส่งคืนทั้งสิ้น ๑๐๘,๗๔๖.๓๒ บาท

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๑๒๐๑/๓๔๒๖ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้นางสาวลำพูฯ นำเงินค่ารักษาพยาบาลจำนวน ๓,๘๔๒ บาท ซึ่งรับไปเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ ส่งคืนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนภายในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔

เมื่อได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน นางสาวลำพูฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สรุปความได้ว่า ตนได้รับเงินเดือนและเงินบำนาญจากทางราชการโดยชอบและสุจริต และแม้จะมีคำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการแล้ว แต่ตนได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. หากผลการพิจารณาเสร็จแล้วกรณีจึงจะถึงที่สุด ดังนั้น ตนจึงชะลอการส่งเงินคืนหรือชะลอการยอมรับสภาพหนี้ใด ๆ ไว้เหมือนเช่นทางราชการระงับการจ่ายเงินบำนาญให้กับตน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๑๒๐๑/๔๖๓๔

ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ถึงอธิบดีกรมบัญชีกลาง ขอรื้อว่า นางสาวลำพูฯ สามารถที่จะชะลอการคืนเงินต่อทางราชการไว้ตามที่ร้องขอได้หรือไม่ และกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๓๐.๓/๑๒๑๘๙ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ แจ้งผลการพิจารณาว่า นางสาวลำพูฯ ไม่ต้องส่งคืนเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และค่าเช่าบ้านที่ได้รับจากทางราชการคืนคลัง ส่วนเงินบ้านนุญนั้น นางสาวลำพูฯ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบ้านนุญจากทางราชการ ดังนั้น ส่วนราชการต้นสังกัดจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการส่งจ่ายบ้านนุญและเรียกเงินบ้านนุญที่ได้รับไปแล้วคืนโดยไม่สามารถที่จะชะลอการคืนเงินต่อทางราชการไว้ตามที่ร้องขอได้ ในส่วนของเงินค่ารักษาพยาบาลที่นางสาวลำพูฯ ได้รับนั้น เป็นค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นเมื่อเกษียณอายุราชการ และคำสั่งไล่ออกจากราชการมีผลแล้ว นางสาวลำพูฯ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาล และไม่สามารถที่จะชะลอการคืนเงินต่อทางราชการได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๑๒๐๑/๘๙๖๔ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางให้นางสาวลำพูฯ ทราบ

ต่อมา นางสาวลำพูฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เพื่อขอให้ทบทวนการส่งเงินคืนให้แก่ทางราชการโดยอ้างเหตุผลว่า คำสั่งไล่ออกจากราชการถึงแม้จะมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ แต่การย้อนหลังดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการออกจากราชการเท่านั้น สิทธิทั้งปวงหากจะถูกระงับก็ย่อมจะต้องไม่ระงับก่อนวันที่ทางราชการจะมีคำสั่ง ทั้งนี้ โดยมีต้องคำนึงว่าคำสั่งนั้นจะมีผลย้อนหลังไปเมื่อใดซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้มีหนังสือ ที่ กค ๑๒๐๑/๓๙๗ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งนางสาวลำพูฯ ว่า ได้พิจารณาคำร้องขอให้ทบทวนการส่งเงินคืนของนางสาวลำพูฯ ดังกล่าวแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเห็นว่าคำร้องดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งสำนักงานฯ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของนางสาวลำพูฯ จึงได้รายงานความเห็นไปยังปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นางสาวลำพูฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ขออุทธรณ์การเรียกเงินคืน โดยอ้างถึงหนังสือของนางสาวลำพูฯ ฉบับลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ สรุปความได้ว่า นางสาวลำพูฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งเรียกเงินบ้านนุญและค่ารักษาพยาบาล พร้อมทั้งโต้แย้งการส่งเรียกเงินคืนด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ตนได้เกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ และตนก็ได้ใช้สิทธิโดยสุจริตรับเงินบ้านนุญและเงินค่ารักษาพยาบาลที่ทางราชการได้เบิกจ่ายให้แก่ตนตามสิทธิที่มีอยู่โดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมายในขณะนั้น

๒. ต่อมา กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่ง ที่ สป ๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ ไล่อตนออกจากราชการย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นคำสั่งย้อนหลังคำสั่งดังกล่าวจะย้อนหลังไปให้กระทบถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายที่ตนได้รับเงินบ้านนุญ ค่า

รักษาพยาบาล และเงินตอบแทนใด ๆ ที่ตนได้สิทธิโดยสุจริตก่อนวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๔ ไม่ได้ เพราะเป็นการบังคับที่มีผลย้อนหลังเป็นโทษแก่ตน และสิทธิดังกล่าวตนได้รับมาโดยชอบและโดยสุจริตก่อนมีคำสั่งลงโทษ จึงเป็นเงินที่ตนได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อได้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายแล้วจึงไม่อาจเรียกคืนได้ในฐานะลามิควรได้ และขอให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนพิจารณาทบทวนยกเลิกคำสั่งเรียกเงินคืนดังกล่าว หรือขอให้ถือว่าหนังสือฉบับที่อ้างถึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเรียกเงินคืน และขอให้ถือว่าหนังสือฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของคำชี้แจงโต้แย้งของตนตามหนังสือที่อ้างถึง

กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือว่า

๑. คำสั่งทางปกครองของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่เรียกเงินบำนาญและเงินค่ารักษาพยาบาลคืนจากนางสาวลำพูฯ จะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของกรมบัญชีกลางที่ได้สั่งให้นางสาวลำพูฯ รับเงินบำนาญโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนหน้านั้น ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากคำสั่งทางปกครองของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนตามข้อ ๑ ไม่มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของกรมบัญชีกลางดังกล่าวแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๔๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่” ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งจึงต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเท่านั้น คำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่ให้เรียกเงินบำนาญ และเงินค่ารักษาพยาบาลคืนจากนางสาวลำพูฯ จึงไม่มีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งของกรมบัญชีกลางที่สั่งให้นางสาวลำพูฯ รับเงินบำนาญได้ และโดยที่ปรากฏว่ากรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๐๖.๕/๑๗๒๒ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งว่า ได้สั่งเพิกถอนการสั่งจ่ายบำนาญปกติให้แก่นางสาวลำพูฯ แล้ว ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จึงไม่ต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีการเพิกถอนคำสั่ง

^๒ มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้อำนาจขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ดังกล่าวอีก



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๕