

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การบริหาร
การพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)

องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ได้มีหนังสือ ที่ อพท ๐๑/๒๕๓ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (อพท.) จัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยได้ปฏิบัติตามระเบียบ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเห็นไม่สอดคล้องกับ อพท. ในการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ ดังนี้

(๑) การจัดสรรเงินรางวัลประจำปีตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งออกโดยผู้อำนวยการ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ปฏิบัติงานเป็นอำนาจของคณะกรรมการ บริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามมาตรา ๒๐ (๙) แห่งพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๖

(๒) หาก อพท. นำเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินที่เหลือจ่ายจาก การดำเนินงานไปจ่ายเป็นเงินรางวัลประจำปีให้แก่เจ้าหน้าที่ จะเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามกิจการ ขององค์การมหาชนโดยเฉพาะตามนัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ดี อพท. มีความเห็นแย้งกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเห็นว่าการที่ผู้อำนวยการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ออกระเบียบดังกล่าว เป็นไปตามมติของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว อย่างยั่งยืน และเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหาร การพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้ ผู้อำนวยการฯ มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การตามมติของคณะกรรมการฯ โดยในคราวประชุม คณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้มีมติให้ความเห็นชอบ จัดสรรเงินรางวัลผลการดำเนินงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และให้ ผู้อำนวยการฯ ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินรางวัลผลการดำเนินงานประจำปี เพื่อถือปฏิบัติในการเบิกจ่ายต่อไปตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ และปัจจุบันคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ผลการดำเนินการตามมาตรา ๕/๘ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้องค์การมหาชนสามารถจัดสรรเงินรางวัลประจำปีได้ โดยออกเป็นระเบียบ จึงเห็นว่าการออกระเบียบดังกล่าวของผู้บริหารฯ ตามมติของคณะกรรมการฯ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เป็นไปโดยชอบ สำหรับเงินรางวัลประจำปีที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ อพท. นั้น ทุกคนมีสิทธิตั้งแต่ครั้งแรกและได้โอนเข้าบัญชีธนาคารของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจากการสอบถามผู้ปฏิบัติงานได้ใช้สอยไปจนหมดแล้ว การเรียกคืนอาจต้องด้วยเรื่องลามิควรได้ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติให้ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลามิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนเต็มจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลามิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

ดังนั้น เพื่อให้ได้ช้อยติ อพท. จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าความเห็นของ อพท. ดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ อย่างไร และหากเห็นว่าการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีไม่ไปตามระเบียบหรือกฎหมายแล้ว อพท. จะต้องดำเนินการอย่างไรให้ถูกต้องและเป็นธรรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.ร.) และผู้แทนองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ระเบียบองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งออกโดยผู้อำนวยการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ตามมติของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๐ (๙)^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปขององค์การ ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สินขององค์การ และสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ จึงเห็นได้ว่าการให้สวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานต้องทำเป็นระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนด และการออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ปฏิบัติงานนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะ นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการฯ มอบอำนาจให้บุคคลหรือคณะบุคคลทำการแทนคณะกรรมการฯ ได้ และไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชกฤษฎีกานี้

^๑ มาตรา ๒๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.

(๙) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปขององค์การ ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สินขององค์การ และสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ

๑. ๑. ๑. ๑.

๑. ๑. ๑. ๑.

กำหนดให้ผู้อำนวยการฯ มีหน้าที่ในการออกระเบียบดังกล่าวได้ ทั้งนี้ แม้บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้จะกำหนดให้ผู้อำนวยการฯ มีหน้าที่ในการบริหารกิจการขององค์การ ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียน ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการฯ ก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียน ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการฯ เท่านั้น ดังนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้คณะกรรมการฯ เป็นผู้มีอำนาจในการออกระเบียบ เกี่ยวกับการจัดสรรเงินรางวัลประจำปีแล้ว ระเบียนองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว อย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ออกโดย ผู้อำนวยการฯ จึงเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ อพท. ไม่สามารถจัดสรรเงินรางวัล ประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ อพท. โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวได้ และเมื่อระเบียบ ที่ให้มีการจ่ายเงินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีผลให้ผู้รับเงินรางวัลประจำปีได้รับเงินโดยปราศจาก มูลอันจะอ้างกฎหมายได้ซึ่งเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ อพท. จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ปฏิบัติงานคืนเงินดังกล่าว

ประเด็นที่สอง หาก อพท. นำเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินที่เหลือจ่าย จากการดำเนินงานไปจ่ายเป็นเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน จะเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตาม กิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะตามนัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าระเบียบฯ ออกโดยไม่ชอบ

มาตรา ๓๐ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การ ระเบียน ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ นโยบาย และมติของคณะกรรมการ และเป็น ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอเป้าหมาย แผนงาน และโครงการ ต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การดำเนินงาน ขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์

(๒) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ รวมทั้งรายงาน การเงินและบัญชี ตลอดจนเสนอแผนการเงิน และงบประมาณของปีต่อไปต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

(๓) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการและการดำเนินงานขององค์การให้มี ประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ต่อคณะกรรมการ

ผู้อำนวยการต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การ

มาตรา ๔๐๖ บุคคลใดได้มาซึ่งทรัพย์สินใดเพราะการที่บุคคลอีกคนหนึ่งกระทำเพื่อชားหนี้ก็ดี หรือได้มาด้วยประการอื่นก็ดี โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเสียเปรียบไซ้ร ่ท่านว่าบุคคลนั้นจำต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา อนึ่ง การรับสภาพหนี้สินว่ามีอยู่หรือไม่ ท่านก็ให้ถือว่าเป็นการกระทำ เพื่อชားหนี้ด้วย

บทบัญญัติอันนี้ท่านให้ใช้บังคับตลอดถึงกรณีที่ได้ทรัพย์สินมาเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิได้มี ได้เป็นขึ้น หรือเป็นเหตุที่ได้สิ้นสุดไปเสียก่อนแล้วนั้นด้วย

ด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการจ่ายเงินรางวัลประจำปีตามระเบียบดังกล่าว
จะสามารถจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน (เงินอุดหนุน) ได้หรือไม่อีก



(นางสาวจรรวณ เสงตระกูล)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๒