

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากการเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการเพราะเหตุ
ใช้วุฒิการศึกษาปลอม

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๙.๔/๓๓๒๔ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมป่าไม้ได้มอบหมายให้สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๘ (นครราชสีมา) เป็นผู้ทำสัญญาจ้างพนักงานราชการ สัญญาเลขที่ สจป.๘/๒๒๗/๒๕๕๙ ตำแหน่งเลขที่ ๒๙๙๘ ฉบับลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ กับนายจำเริญ สิทธิณะศรี ตำแหน่งพนักงานราชการทั่วไป กลุ่มงานบริการ ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเกษตร ตำแหน่งเลขที่ ๒๙๙๘ สังกัดสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๘ (นครราชสีมา) มีกำหนด ๔ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ และสิ้นสุดในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ ซึ่งนายจำเริญฯ ได้ปฏิบัติงานให้แก่ราชการกรมป่าไม้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ต่อมากรมป่าไม้ตรวจสอบวุฒิการศึกษาจากศูนย์การศึกษานอกกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอพรหมพิราม พบว่านายจำเริญฯ ไม่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การนำเสนอวุฒิการศึกษามาใช้เพื่อสมัครและทำสัญญาจ้างพนักงานราชการแก่กรมป่าไม้จึงเป็นการใช้วุฒิการศึกษาปลอม กรมป่าไม้จึงได้มีคำสั่งที่ ๗๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ เรื่อง ยกเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการ และนายจำเริญฯ รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๐

เนื่องจากตามสัญญาจ้างพนักงานราชการ ข้อ ๗ ระบุว่า “สัญญานี้สิ้นสุดเมื่อเข้ากรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (๔) เหตุอื่น ๆ กรณีเมื่อการตรวจพบว่าผู้ที่ได้รับการจ้างเป็นพนักงานราชการนำเอกสารและใช้ข้อความอันเป็นเท็จมาแสดง เพื่อให้ได้คุณสมบัติเป็นพนักงานราชการ กรมป่าไม้สามารถยกเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการคนนั้นได้ และมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งและดำเนินคดีอาญา” สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๘ (นครราชสีมา) จึงมีคำสั่ง ที่ ๗๖/๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณียกเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการ ณ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๐ ว่ากรณีมีความเสียหายเกิดแก่ทางราชการหรือไม่ อย่างไร มีผู้ได้รับผิดชอบจำนวนเท่าใด คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสืบสวนฉบับลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ มีความเห็นว่า นายจำเริญฯ ได้กระทำความผิดจริง โดยทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐ ซึ่งกรมป่าไม้ได้จ่ายค่าตอบแทนให้กับนายจำเริญฯ ดังนี้ เดือนตุลาคม ๒๕๕๙ เป็นเงิน ๑๓,๓๐๐ บาท เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๙ เป็นเงิน ๑๓,๓๐๐ บาท เดือนธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นเงิน ๑๓,๓๐๐ บาท และวันที่ ๑ - ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐ เป็นเงิน ๔,๒๙๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔๔,๑๙๐ บาท แต่เนื่องจากนายจำเริญฯ ได้ปฏิบัติราชการให้แก่กรมป่าไม้ ณ สถานีเพาะชำกล้าไม้จังหวัดชัยภูมิจึงเห็นควรจ่ายค่าแรงตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำวันละ ๓๐๕ บาท ตามวันที่ทำงาน ดังนี้ เดือนตุลาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๒๖ วัน เป็นเงิน ๗,๙๓๐ บาท เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๙ จำนวน ๒๖ วัน เป็นเงิน ๗,๙๓๐ บาท เดือนธันวาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๒๗ วัน เป็นเงิน ๘,๒๓๕ บาท และเดือนมกราคม ๒๕๖๐ จำนวน ๘ วัน เป็นเงิน ๒,๔๔๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๖,๕๓๕ บาท จึงเห็นควรให้นายจำเริญฯ คืนเงินค่าตอบแทนแก่กรมป่าไม้ จำนวน ๑๗,๖๕๕ บาท (๔๔,๑๙๐ - ๒๖,๕๓๕ = ๑๗,๖๕๕ บาท) ซึ่งกรมป่าไม้มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การกระทำของนายจำเริญฯ เป็นการทำให้กรมป่าไม้หลงเชื่อว่าเป็นผู้สำเร็จการศึกษาอุดมศึกษาดอนตันและมีคุณสมบัติครบถ้วน กรมป่าไม้จึงเข้าทำสัญญาจ้างพนักงานราชการและจ่ายเงินค่าจ้างตอบแทนในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเกษตร ในอัตราเงินเดือนละ ๑๓,๓๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๔๔,๑๙๐ บาท ทั้งที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนในอัตราดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี เมื่อนายจำเริญฯ ปฏิบัติราชการให้แก่กรมป่าไม้ สมควรมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามค่าแรงขั้นต่ำวันละ ๓๐๕ บาท รวมเป็นเงิน ๒๖,๕๓๕ บาท จึงไม่มีสิทธิรับเงินและต้องคืนแก่กรมป่าไม้ จำนวน ๑๗,๖๕๕ บาท กรมป่าไม้ใช้สิทธิตามสัญญาจ้างพนักงานราชการข้อ ๗ “สัญญานี้สิ้นสุดเมื่อเข้ากรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้... (๔) เหตุอื่น ๆ ดังต่อไปนี้ กรณีเมื่อการตรวจพบว่าผู้ที่ได้รับการจ้างเป็นพนักงานราชการนำเอกสารและใช้ข้อความอันเป็นเท็จมาแสดงเพื่อให้ได้คุณสมบัติเป็นพนักงานราชการ กรมป่าไม้สามารถยกเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการคนนั้นได้และมีสิทธิเรียกร้องทางแพ่งและดำเนินคดีอาญา” และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง “เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งได้กลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม แต่ทั้งนี้จะให้เป็นที่ยึดเหนี่ยวแก่สิทธิของบุคคลภายนอกหาได้ไม่” มาตรา ๓๙๑ วรรคสาม “ส่วนที่เป็นงานอันได้กระทำให้และเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สินนั้น การที่จะชดใช้คืน ท่านให้ทำได้ด้วยใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ๆ หรือถ้าในสัญญามีกำหนดว่าให้ใช้เงินตอบแทนก็ให้ใช้ตามนั้น” มาตรา ๓๙๑ วรรคท้าย “การใช้สิทธิเลิกสัญญานั้น หากกระทบกระทั่งถึงสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายไม่” เมื่อกรมป่าไม้ได้บอกเลิกสัญญา สัญญาเป็นอันสิ้นสุดโดยมีความเสียหายคิดเป็นเงิน จำนวน ๑๗,๖๕๕ บาท กรมป่าไม้จึงต้องฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่งกับนายจำเริญฯ

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กรมป่าไม้ไม่สามารถเรียกให้นายจำเริญฯ คืนเงินค่าตอบแทนแก่กรมป่าไม้ โดยเทียบเคียงกับบันทึกคณะกรรมการการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๗๗/๒๕๕๓ ซึ่งได้วินิจฉัย เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นที่พนักงานเทศบาลได้รับไปในระหว่างการบรรจุและแต่งตั้งโดยผู้วุฒิการศึกษาปลอม โดยวินิจฉัยว่าเมื่อไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้เรียกคืนเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นได้ ดังนั้น จึงไม่อาจเรียกให้ผู้ที่ใช้วุฒิการศึกษาปลอมคืนเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นได้ ฝ่ายที่สองจึงมีความเห็นว่ากรมป่าไม้ไม่อาจเรียกให้นายจำเริญฯ คืนเงินค่าตอบแทนแก่กรมป่าไม้

ดังนั้น กรมป่าไม้จึงขอหารือคณะกรรมการการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่ผู้แทนกรมป่าไม้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า เมื่อกรมป่าไม้ทำสัญญาจ้างพนักงานราชการ กรมป่าไม้ได้ออกคำสั่งเพื่อบริหารงานให้พนักงานราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้าง โดยข้อ ๘ แห่งสัญญาจ้างพนักงานราชการดังกล่าวกำหนดให้พนักงานราชการมีหน้าที่ต้องรักษาวินัยและยอมรับการลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ คำสั่งเพื่อบริหารงานจึงมีผลก่อให้เกิด

สิทธิและหน้าที่ของนายจำเริญฯ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อกรมป่าไม้ได้ออกคำสั่งเลิกจ้างตามสัญญาจ้างพนักงานราชการ คำสั่ง ที่ ๗๑/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ เรื่อง ยกเลิกสัญญาจ้างพนักงานราชการ ซึ่งมีผลทำให้คำสั่งเพื่อบอหมายงานนั้นสิ้นสุดลง คำสั่งนั้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมป่าไม้แล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การที่กรมป่าไม้เลิกสัญญาจ้างนายจำเริญฯ พนักงานราชการ เพราะเหตุใช้วุฒิการศึกษาปลอม กรมป่าไม้จะเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากนายจำเริญฯ ในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อการได้รับเงินค่าตอบแทนของนายจำเริญฯ พนักงานราชการ เป็นสิทธิที่จะได้รับเพื่อตอบแทนการทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเกษตร ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการเกษตร เช่น การเพาะชำกล้าไม้ การรดน้ำ การดูแล และการขนกล้าไม้ ย่อมถือได้ว่ากรมป่าไม้ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติงานของนายจำเริญฯ ประกอบกับการเรียกคืนเงินค่าตอบแทนดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่กรณีนี้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดเรื่องการเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากพนักงานราชการไว้ ดังนั้น เงินค่าตอบแทนที่นายจำเริญฯ ได้รับไป อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้รับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย กรมป่าไม้จึงไม่อาจเรียกให้นายจำเริญฯ คืนเงินค่าตอบแทนในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๕๘^๒ และสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๗๐/๒๕๕๖^๓

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเรียกคืนเงินเดือนที่ได้รับไป ในระหว่างการบรรจุและแต่งตั้งโดยใช้วุฒิการศึกษาปลอม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

^๓คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๑๗๐/๒๕๕๖ สรุปได้ว่า เมื่อจำเลยเข้ารับราชการเป็นพนักงานของโจทก์ และปฏิบัติราชการไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตลอดมา การที่โจทก์จ่ายเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่จำเลย ถือได้ว่าเป็นการให้เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนการทำงานของจำเลยในฐานะที่เป็นพนักงานของโจทก์ ซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของจำเลยที่จะได้รับจากการทำงานของตน ขณะเดียวกันโจทก์ก็ได้รับผลแห่งการทำงานที่จำเลยได้กระทำในระหว่างที่เป็นพนักงานของโจทก์เป็นการตอบแทนด้วย แม้ภายหลัง คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครนายกจะตรวจสอบพบว่าจำเลยเป็นผู้ไม่ปรากฏชื่อว่าเป็นผู้สอบแข่งขันได้ ก็เป็นเพียงเรื่องที่ว่าจำเลยขาดคุณสมบัติหรือมีคุณสมบัติไม่ตรงตามความประสงค์ของโจทก์ในการรับบุคคลเข้ารับราชการอันเป็นเหตุให้โจทก์เลิกจ้างหรือให้จำเลยพ้นจากราชการได้เท่านั้น หาเป็นเหตุให้โจทก์มีสิทธิเรียกเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จำเลยมีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมายในระหว่างที่ยังเป็นพนักงานของโจทก์คืนจากจำเลยไม่ เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จำเลยได้รับจึงไม่ใช่กรณีที่จำเลยได้รับมาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้และต้องคืนเงินนั้นให้แก่โจทก์ฐานลามิควรได้

อนึ่ง ในส่วนของสัญญาจ้างพนักงานราชการที่กำหนดให้กรมป่าไม้มีสิทธิเรียกร้อง
ทางแพ่งและดำเนินคดีอาญาเมื่อมีเหตุอื่นที่สามารถเลิกสัญญาจ้างได้นั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้น
กรมป่าไม้อาจพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควร

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๖๑