

เรื่องเสร็จที่ ๑๔๖๐/๒๕๖๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ข้าราชการและลูกจ้าง
ของกรุงเทพมหานครในช่วงที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยในกรุงเทพมหานคร
ปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๑๓๐๕/๒๑๒ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ขอให้กรุงเทพมหานครมีหนังสือหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีกรุงเทพมหานครเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครในอัตราคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ในช่วงภาวะที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยในกรุงเทพมหานครเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งกรุงเทพมหานครว่าการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ในอัตราคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ในช่วงภาวะที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยในกรุงเทพมหานครเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมเป็นเงิน ๙๓๗,๖๕๐,๐๐๐ บาท ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๖๘ วรรคสาม และมาตรา ๗๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ เนื่องจากในการเบิกจ่ายดังกล่าว กรุงเทพมหานครได้อาศัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพหรือเงินค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการและหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า การที่กรุงเทพมหานครจะจ่ายเงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้างในภาวะที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยในกรุงเทพมหานครเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น เป็นเรื่องที่แตกต่างกันไปจากการให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพเดิม กรุงเทพมหานครจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง มาตรา ๖๘ วรรคสาม และมาตรา ๗๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบกับข้อ ๗ วรรคสอง แห่งประกาศคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บริหารจัดการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และค่าจ้าง ได้ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ สามารถจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษอีกก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไป ที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด” โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าในกรณีนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๔๑๘ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๙๓๗,๖๕๐,๐๐๐ บาท และได้เสนอแนะให้กรุงเทพมหานครแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง^{*} ตามข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการดำเนินการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพดังกล่าวได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว โดยมีความเห็นในแต่ละกรณีดังนี้

(๑) กรณีของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เงินช่วยเหลือค่าครองชีพแก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครเพิ่มเติม ในภาวะที่เกิดสถานการณ์อุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่จ่ายให้ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตรา การเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งออกตามความในข้อ ๖ และข้อ ๙ แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพหรือเงินค่าตอบแทน แก่ข้าราชการและหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ใช่เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว ตามภาวะเศรษฐกิจตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่ต้องให้ ก.ก. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจ่ายเงินก่อน แต่เป็นกรณีการเงินและการงบประมาณ ซึ่งมีการตราข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง การให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพหรือเงินค่าตอบแทนแก่ข้าราชการและหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออก ระเบียบในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ในเหตุผลของการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวยังแสดงให้เห็นด้วยว่าการจ่ายเงินค่าครองชีพและเงินค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครนั้น นอกจากเป็นการให้เพื่อช่วยเหลือค่าครองชีพเป็นการชั่วคราวแล้ว ยังมีขึ้น เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครด้วย

(๒) กรณีของลูกจ้างกรุงเทพมหานคร เมื่อปรากฏว่าในขณะที่มีการออกระเบียบ กรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ยังไม่ได้มีการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับสิทธิหรือประโยชน์ ตอบแทนอื่นของลูกจ้างกรุงเทพมหานครขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะ จึงต้องใช้บังคับตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง การให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพหรือเงินค่าตอบแทนแก่ข้าราชการและหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกระเบียบในเรื่อง ดังกล่าว และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการในกรณีของลูกจ้างกรุงเทพมหานครไปพร้อมกับข้าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจและความเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว แต่โดยที่ผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ไม่เป็นไปตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรุงเทพมหานครจึงหารือมายัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นให้ได้ข้อยุติต่อไป

^{*}คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๔๑๖๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๙๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดได้ แต่การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว นั้น ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จึงไม่อาจตราขึ้นให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดข้อความให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นได้

สำหรับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ หรือเงินค่าตอบแทนแก่ข้าราชการและหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น เมื่อข้อบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีผลใช้บังคับ โดยมาตรา ๘^๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ โดยอนุโลม ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ มาตรา ๓๘^๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนอาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นพระราชบัญญัติระเบียบ

มาตรา ๙๗ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร
ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (๓) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (๔) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

การจ้าง และการพัสดุ

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๘ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร โดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ทำความตกลงกับคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๓๘ ข้าราชการพลเรือนอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ ตำแหน่งในบางห้องที่ ตำแหน่งในบางสายงาน หรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ข้าราชการพลเรือนอาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามวรรคสอง ให้ ก.พ. เสนอแนะสำหรับข้าราชการประเภทอื่นในคราวเดียวกันด้วย

ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งในมาตรา ๔๙^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้การได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ก. กำหนด และมาตรา ๖๘ วรรคสาม^๖ บัญญัติให้ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สิทธิหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นใด และบำเหน็จของลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร ให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพหรือเงินค่าตอบแทนแก่ข้าราชการและหรือลูกจ้าง ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราเงินช่วยเหลือค่าครองชีพหรือ เงินค่าตอบแทนอื่นใด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว ออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราการเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือ ค่าครองชีพ พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตรา การเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๙ วรรคสอง และมาตรา ๖๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ และไม่อาจใช้บังคับได้

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กรุงเทพมหานครประสงค์จะจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษให้แก่ ข้าราชการและลูกจ้างเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานในช่วงที่เกิดสถานการณ์อุทกภัย ในกรุงเทพมหานคร เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อเงินที่จ่ายดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นเงินค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจสำหรับข้าราชการ ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ กรุงเทพมหานครย่อมใช้อำนาจทั่วไป ในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อจ่ายค่าตอบแทนพิเศษดังกล่าวให้แก่ข้าราชการ กรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๗ (๔)^๗ ประกอบกับมาตรา ๑๑๘ (๔)^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้ สำหรับการจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษสำหรับลูกจ้าง ของกรุงเทพมหานคร นั้น เนื่องจากมาตรา ๖๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

^๕มาตรา ๔๙ ข้าราชการกรุงเทพมหานครอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ตามระเบียบที่ ก.ก. กำหนด

ข้าราชการกรุงเทพมหานครอาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.ก. กำหนด

^๖มาตรา ๖๘ การบริหารทรัพยากรบุคคลของลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามมาตรฐาน ที่ ก.ก. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สิทธิหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นใด และบำเหน็จของลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร ให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘มาตรา ๑๑๘ กรุงเทพมหานครอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้างประจำ

(๓) ค่าจ้างชั่วคราว

(๔) ค่าตอบแทน

ฯลฯ

ฯลฯ

กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า
ค่าตอบแทนของลูกจ้างของกรุงเทพมหานครให้ตราเป็นข้อบัญญัติ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงต้อง
ตราข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๘ วรรคสาม เพื่อจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษดังกล่าว
ให้แก่ลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร



(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๐