

การเปลี่ยนแปลงประเภทข้าราชการของสมาชิก กบข. กับสิทธิในการรับเงินบำเหน็จ

จัดทำโดย นางสาวชริมาตรณ์ คงกลปี พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ ส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก และจัดสวัสดิการตลอดจนสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก ในขณะเดียวกัน กบข. ก็มีอำนาจนำเงินที่รับมาจากสมาชิกไปลงทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์และนโยบายการลงทุน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กบข. ดังกล่าวข้างต้นจะเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับข้าราชการที่เป็นสมาชิกก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็อาจมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอรับสิทธิประโยชน์ของสมาชิก กบข. เกิดขึ้นได้เช่นกัน อาทิ กรณีเกี่ยวกับการขอรับบำเหน็จของสมาชิกที่โอนไปเป็นข้าราชการประเภทอื่นซึ่งเป็นข้าราชการประเภทที่ไม่อาจเป็นสมาชิก กบข. ได้ โดยมีปัญหาว่าสมาชิกผู้นั้นจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จสมาชิก กบข. หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวมีคำตอบอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๐-๙๑/๒๕๕๒ สรุปความได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้สมัครเป็นสมาชิก กบข. และต่อมาได้โอนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงยื่นคำขอรับเงินบำเหน็จตามแบบขอรับเงินจากกองทุน กบข. ซึ่งกรมบัญชีกลางมีคำสั่งให้จ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ต่อมาได้มีคำสั่งยกเลิกการอนุมัติสั่งจ่ายเงินบำเหน็จดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีโอนไปรับราชการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่ถือว่าเป็นการพ้นจากราชการอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับเงินบำเหน็จ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกการจ่ายเงินบำเหน็จข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติว่าสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการจะเกิดขึ้นเมื่อออกจากราชการ แต่โดยที่พระราชบัญญัตินี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการออกจากราชการไว้โดยตรง กรณีจึงต้องพิจารณาการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ (๑) ตาย (๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (อายุครบหกสิบปี) (๓) ลาออก (๔) ถูกสั่งให้ออก และ (๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ดังนั้น เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดีเป็นการโอนไปรับราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีพ้นจากสถานภาพความเป็นข้าราชการแล้ว และแม้ว่าการโอนไปรับราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีจะมีผลทำให้สมาชิกภาพ กบข. ของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ข้าราชการตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่ก็หาได้ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการของผู้ฟ้องคดี

ต้องสิ้นสุดลงไปด้วยไม่ (คงมีผลเพียงทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวเท่านั้น) เนื่องจากไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิม ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังมีอายุราชการที่ต้องนับต่อเนื่องกันอยู่ อีกทั้งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ก็ได้บัญญัติให้มีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ด้วยเหตุดังกล่าวการโอนไปรับราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่การออกจากราชการตามนัยมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และโดยที่การพิจารณาสิทธิประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการพลเรือนที่ออกจากราชการต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้น เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดีมิใช่การออกจากราชการ และผู้ฟ้องคดียังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่เช่นเดิมตามเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้น สิทธิในการรับเงินบำเหน็จของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงยังไม่เกิดขึ้น อันมีผลทำให้คำสั่งของกรมบัญชีกลางที่สั่งอนุมัติให้จ่ายเงินบำเหน็จแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนหน้านั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น เมื่อต่อมากรมบัญชีกลางได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการสั่งจ่ายเงินบำเหน็จสมาชิก กบข. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำสั่งยกเลิกดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น อาจสรุปได้ว่าศาลวางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๔๙๔ ต่อเมื่อได้ออกจากราชการแล้ว และต้องพิจารณาการออกจากราชการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกจากราชการไว้ และเมื่อไม่เข้ากรณีที่จะถือว่าเป็นการออกจากราชการตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการย่อมยังไม่เกิดขึ้น