





## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ งานการคดีและร่างระเบียบ สำนักงานนิติการ โทร. 3139

ที่ วันที่ 15 ธันวาคม 2551

เรื่อง ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่พนักงานโรงพิมพ์ มธ.

เรียน ท่านอธิการบดี

ด้วยโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีบันทึกที่ ศธ 0516.47(2)/103 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2551 และบันทึกเลขที่ ศธ 0516.47(2)/104 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2551 ขอรื้อประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ นางศิริกุล กิจสาลี รองผู้จัดการฝ่ายการตลาด และ นายจักรพันธ์ ส่งสาย พนักงานของโรงพิมพ์ ฯ ที่ถูกโรงพิมพ์เลิกจ้าง

ต่อมา คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาปัญหากฎหมายของมหาวิทยาลัย ในคราวการประชุมครั้งที่ 9/2551 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2551 ได้พิจารณาแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดังนี้

เดิมโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดตั้งขึ้นตามระเบียบการโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2504 ต่อมาได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยโครงการสำนักพิมพ์ พ.ศ.2522 กำหนดให้ยกเลิกระเบียบการโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2504 และให้ใช้ข้อบังคับนี้แทน โดยข้อบังคับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งโครงการสำนักพิมพ์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน คือ สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ และศูนย์หนังสือ โดยมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมให้มีการผลิตเผยแพร่ และจัดจำหน่ายตำรา คำสอน ผลงานวิจัย เอกสารประกอบการศึกษา และหนังสืออื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในด้านวิชาการทั้งในและนอกมหาวิทยาลัย

โดยในส่วนของโรงพิมพ์ ฯ นั้น กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ในการพิมพ์คำบรรยาย ตำรา คู่มือการศึกษา เอกสารหรือสิ่งพิมพ์ตามความต้องการของมหาวิทยาลัย ส่วนราชการ องค์กร รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลภายนอก และดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์โดยทั่วไป และยังได้กำหนดเรื่องการบริหารบุคคลให้มีพนักงานสองประเภท คือพนักงานประจำและพนักงานชั่วคราว ส่วนเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลที่เกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การกำหนดการปรับ และการเลื่อนอัตราค่าจ้าง การกำหนดระดับตำแหน่ง การลา การสอบสวน การรักษาวินัย การออกจากงาน การจ่ายเงินโบนัส และเงินบำเหน็จและสวัสดิการอื่น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารโครงการสำนักพิมพ์ โดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย กำหนด ส่วนเรื่องทดลองการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารโครงการสำนักพิมพ์ กำหนด

ต่อมา ได้มีการประกาศใช้ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยสำนักอำนวยการ กิจการสำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ และศูนย์หนังสือ พ.ศ.2539 กำหนดให้ยกเลิกข้อบังคับ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยโครงการสำนักพิมพ์ พ.ศ.2522 และให้ใช้ระเบียบฉบับนี้แทน โดยกำหนดให้จัดตั้งสำนักอำนวยการกิจการสำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ และศูนย์หนังสือขึ้น และให้โอนกิจการ การเงิน พนักงาน ทรัพย์สิน และหนี้สินของโครงการสำนักพิมพ์ มาเป็นของสำนักอำนวยการกิจการ สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์และศูนย์หนังสือตามระเบียบนี้ ซึ่งสำนักอำนวยการกิจการสำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ และศูนย์หนังสือตามระเบียบนี้ เป็นหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่มีการบริหารที่เป็นอิสระ ที่มี ประสิทธิภาพ แบ่งออกเป็น 3 หน่วยงาน คือ สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ และศูนย์หนังสือ โดยในส่วนของ โรงพิมพ์ กำหนดให้มีวัตถุประสงค์ พิมพ์คำบรรยาย ตำราคู่มือการศึกษาเอกสาร หรือสิ่งพิมพ์หรือจำ ทำสื่อสารสนเทศอื่นตามความต้องการของมหาวิทยาลัย ส่วนราชการ องค์กรรัฐวิสาหกิจ หรือ บุคคลภายนอก และดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพิมพ์โดยทั่วไป

ในส่วนของการบริหารบุคคลของสำนักอำนวยการ ฯ ได้กำหนดให้พนักงานของ สำนักอำนวยการและของหน่วยงาน มีฐานะเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานให้แก่สำนัก อำนวยการ ประกอบด้วย พนักงานประจำและพนักงานชั่วคราว มีสิทธิ หน้าที่ และค่าตอบแทน หรือ สวัสดิการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

และต่อมา จึงได้มีระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหาร สำนักพิมพ์ โรงพิมพ์ และศูนย์หนังสือ พ.ศ.2551 กำหนดให้โรงพิมพ์ มีสถานะเป็นหน่วยงานของ มหาวิทยาลัยที่มีการบริหารงานเป็นอิสระมีประสิทธิภาพ มุ่งที่จะพึ่งพาตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ ดำเนินกิจการภายใต้หลักการให้ความร่วมมือและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของอธิการบดี และกำหนดให้พนักงานของหน่วยงานมีสถานะเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัยที่จ้าง จากเงินรายได้ของหน่วยงาน โดยให้นำระเบียบมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของพนักงาน เงินรายได้หน่วยงานมาใช้บังคับโดยอนุโลม

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถือเป็นราชการส่วนกลางที่ได้รับการยกเว้นมิให้พระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกัน กล่าวคือ

คณะกรรมการฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า โดยลักษณะของโรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แม้เป็นหน่วยงานของมหาวิทยาลัย แต่ก็มีได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่ดำเนินการเพื่อการแสวงหากำไรในทางธุรกิจทำนองเดียวกับการดำเนินการของเอกชน มิใช่การดำเนินงานที่มี ลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาที่เป็นภารกิจตามกฎหมายของ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เป็นส่วนราชการอยู่ในราชการส่วนกลาง ดังนั้น จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ที่มีให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงานมาใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง (ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2303-2311/2524,

1061/2525, 1569/2525 และ 626/2531) ความสัมพันธ์ระหว่างโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เป็นนายจ้าง กับลูกจ้างของโรงพิมพ์ ฯ จึงต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เมื่อมีกรณีการเลิกจ้างจึงต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในส่วนที่ว่าด้วยเงินชดเชยมาใช้ในการเลิกจ้างลูกจ้างของโรงพิมพ์ ฯ ด้วย

คณะกรรมการอีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยวางหรือออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2531 มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเรียนการสอนในด้านการผลิตคำบรรยายและเพื่อการส่งเสริมการจัดทำตำรา มีวัตถุประสงค์ดำเนินการพิมพ์ตำรา คำสอน คำบรรยาย คู่มือการศึกษา หรือสิ่งพิมพ์ หรือผลิตสื่อสารสนเทศอื่นตามความต้องการของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก แต่อาจให้บริการแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนและบุคคลทั่วไปได้ จึงมีสถานะเป็นหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่มีภารกิจสนับสนุนการดำเนินงานตามกรอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่ให้บริการสาธารณะด้านการศึกษา แม้ตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานอาจให้บริการแก่หน่วยงานภายนอกได้แต่ก็เป็นเพียงผลพลอยได้จากการดำเนินงาน มิได้มุ่งประสงค์ที่จะแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันในลักษณะกิจการของภาคเอกชน จึงถือได้ว่าเป็นราชการส่วนกลางที่ได้รับการยกเว้นมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับ

ประเด็นข้อพิพาทต่อมากล่าวคือ เมื่อเห็นว่าโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นหน่วยงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ได้รับการยกเว้นมิให้นำกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานมาใช้บังคับแล้วในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กับพนักงานลูกจ้างในสังกัดของโรงพิมพ์ ฯ จะต้องปฏิบัติโดยถือตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใดนั้น

คณะกรรมการส่วนนี้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสองลักษณะกล่าวคือ ลักษณะแรกเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นด้วยกฎหมาย อันได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภท ข้าราชการ อันถือเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครอง และลักษณะที่สองเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญา ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ความสัมพันธ์ตามสัญญาทางปกครองที่ถือเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครอง ไม่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน และความสัมพันธ์ตามสัญญาทางแพ่งที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน

ในทางพิจารณาประการต่อมาจึงมีว่ากรณีตามข้อหาหรือของโรงพิมพ์นี้เป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาลักษณะใด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏว่าโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นหน่วยงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่จัดตั้งขึ้นโดยระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยวางหรือออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารงานสำนักพิมพ์





## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ งานการคดีและร่างระเบียบ สำนักงานนิติการ โทร. 3139

ที่ ..... วันที่ ๒๐ ธันวาคม 2551

เรื่อง ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่พนักงานโรงพิมพ์ มธ.

เรียน ผู้จัดการโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตามที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้มีบันทึกที่ ศธ 0516.47 (2)/103 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2551 และบันทึกที่ ศธ 0516:47(2)/104 ลงวันที่เดียวกัน ขอรื้อหรือประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่นางศิริกุล กิจสาลี รองผู้จัดการฝ่ายการตลาด และนายจักษ์พันธ์ ส่งสาย พนักงานโรงพิมพ์ ฯ ที่ถูกโรงพิมพ์เลิกจ้าง นั้น

ต่อมา คณะกรรมการที่ปรึกษาปัญหากฎหมายของมหาวิทยาลัย ในคราวการประชุมครั้งที่ 9/2551 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2551 พิจารณาแล้วแต่ปรากฏว่ามีความเห็นที่แตกต่างกันออกเป็นสองทาง กล่าวคือกรรมการฝ่ายหนึ่งเห็นว่า โรงพิมพ์ ฯ มิใช่ราชการส่วนกลางไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กรณีจึงต้องนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานในส่วนที่ว่าด้วยเงินชดเชยกรณีการถูกเลิกจ้างมาใช้ในการเลิกจ้างลูกจ้างของโรงพิมพ์ ฯ ด้วย แต่กรรมการอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า โรงพิมพ์ ฯ เป็นหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่เป็นราชการส่วนกลาง อยู่ในข่ายที่ได้รับการยกเว้นมิให้ต้องนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับความสัมพันธ์ของโรงพิมพ์ ฯ กับพนักงานลูกจ้างมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีตามข้อหารือจึงต้องพิจารณาโดยถือตามระเบียบข้อบังคับหรือประกาศของมหาวิทยาลัยที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน (รายละเอียดตามแนบ) ดังนั้น คณะกรรมการ ฯ จึงเห็นสมควรเสนออธิการบดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งท่านอธิการบดีพิจารณาแล้วเห็นว่า โรงพิมพ์ ฯ ตั้งขึ้นตามระเบียบสภามหาวิทยาลัยซึ่งตราขึ้นตามกฎหมาย การจ่ายค่าชดเชยหรือเงินทำนองเดียวกันให้แก่ลูกจ้างให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับหรือประกาศที่ใช้บังคับอยู่ หรือแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวของโรงพิมพ์ ฯ จึงเห็นชอบกับความเห็นของกรรมการฝ่ายหลัง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

(นายหนัทธิ อุทธิดี)

หัวหน้างานการคดีและร่างระเบียบ

๒๓๐/๑๒