

# เอกสารสำนวนกฎหมายฉบับสมบูรณ์

เครือข่ายผู้พิทักษ์สิทธิผู้ประกันตน กลุ่มขอคืนไม่ได้ชอกาน ม.39

## คำฟ้องคดีปกครอง

คดีหมายเลขดำที่ \_\_\_\_\_ / 2026

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ 9 มิถุนายน 2026

ระหว่าง

นายบุญ อารยพล กับพวก รวม 1,500 คน (ผู้ประกันตนกลุ่มขอคืนไม่ได้ชอกาน) — ผู้ฟ้องคดี  
กับ

- สำนักงานประกันสังคม — ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1
- คณะกรรมการประกันสังคม — ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน — ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

### ข้อ 1. สถานะของผู้ฟ้องคดี และสิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

ผู้ฟ้องคดีทั้ง 1,500 คน เป็นประชาชนผู้ใช้แรงงานและเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีสถานะเดิมเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ซึ่งได้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมบนฐานเงินเดือนค่าจ้างสูงสุด 15,000 บาท มาเป็นระยะเวลายาวนาน ต่อมาได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 โดยส่งเงินสมทบในฐานค่าจ้าง 4,800 บาท เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

ผู้ฟ้องคดีทุกคนเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการบังคับใช้กฎระเบียบบอณาณำนาญชราภาพในปัจจุบันของผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ที่ลดทอนสิทธิเงินออมชราภาพอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตาม **มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**

## ข้อ 2. เหตุแห่งการฟ้องคดีและพฤติการณ์ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกฎ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1))

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ได้ร่วมกันออกและบังคับใช้ "กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550" (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 77 วรรคสาม โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติทางนโยบาย นำเอาฐานค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายของผู้ประกันตนในขณะที่มีสถานะตามมาตรา 39 (ฐานค่าจ้าง 4,800 บาท) มาใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินบำนาญชราภาพทั้งหมดแต่เพียงประการเดียว

การออกกฎและระเบียบดังกล่าว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งกฎหมายประกันสังคม และขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้:

**2.1 เป็นการออกกฎที่ตัดรอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล:** เงินสมทบชราภาพมิใช่เงินช่วยเหลือหรือเงินสงเคราะห์แจกฟรีจากทางราชการ แต่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลของผู้ประกันตนที่ถูกหักสะสมไว้ตามกฎหมายยามทำงาน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ออกกฎกระทรวงให้นำฐาน 60 เดือนสุดท้ายของมาตรา 39 มาเหมารวมคำนวณ ส่งผลเป็นการลบล้างฐานเงินสมทบเดิมที่ผู้ฟ้องคดีได้สะสมไว้เมื่อครั้งเป็นมาตรา 33 (ฐานค่าจ้าง 15,000 บาท) ไปจนหมดสิ้น ทำให้เงินบำนาญของประชาชนลดหายไปกว่าร้อยละ 60 ของมูลค่าที่พึงได้ ถือเป็น การริดรอนสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลอย่างร้ายแรง

**2.2 ขัดต่อแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลสูงสุด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3307/2567):** ศาลสูงสุดได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยวางบรรทัดฐานไว้ชัดเจนแล้วว่า เงินบำนาญชราภาพเป็นสิทธิเด็ดขาดห้ามลดลงเด็ดขาด และการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนที่ส่งทั้ง 2 มาตรา จะต้องใช้หลักเกณฑ์ "แยกกระเป๋าคำนวณบำนาญชราภาพ" คือคำนวณฐานมาตรา 33 แยกต่างหาก แล้วนำระยะเวลาที่ส่งเงินมาตรา 39 มาคำนวณบวกเพิ่มอัตราส่วนร้อยละ 1.5 ต่อปี บนฐานสิทธิเดิม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ยังคงดื้อแพ่งบังคับใช้บทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับปัจจุบันที่เอาฐานต่ำมาหารเฉลี่ยลบล้างกระเป๋าเดิม จึงเป็นการบังคับใช้กฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## ข้อ 3. ขอกฎหมายเรื่องเงื่อนไขระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง (มาตรา 52 วรรคสอง)

อนึ่ง แม้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550 ดังกล่าว จะได้มีการออกบังคับใช้และล่วงเลยกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่กฎมีผล

บังคับใช้แล้วก็ตาม แต่คดีนี้เป็นคดีพิพาทกฎหมายมหาชนที่มีเงื่อนไขข้อยกเว้นพิเศษตามกฎหมายเคร่งครัด 2 ประการดังนี้:

**3.1 เป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ:** การคำนวณบำนาญที่บิดเบี้ยวและไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ มิได้กระทบต่อความเดือดร้อนส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดีคนใดคนหนึ่ง แต่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินยามเกษียณของผู้ประกันตนมาตรา 33 และมาตรา 39 ทั่วประเทศจำนวนหลายล้านคน จึงเข้าข่ายเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตาม **มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ** ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า **"จะฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้"** โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของเงื่อนไขเวลา 90 วัน

**3.2 เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง (Continuous Damage):** เงินบำนาญชราภาพเป็นประโยชน์ทดแทนที่ต้องจ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีในทุก ๆ เดือนตราจบจนสิ้นชีวิต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จ่ายเงินบำนาญต่ำกว่าสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายในทุก ๆ เดือน แปลว่าความเดือดร้อนเสียหายและข้อพิพาทเกิดขึ้นใหม่ในทุก ๆ ครั้งที่มีการจ่ายเงิน ข้อพิพาทนี้จึงยังคงอยู่และยื่นฟ้องได้ตลอดเวลา

## **ข้อ 4. เขตอำนาจศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2)**

เนื่องจากข้อพิพาทคดีนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ "กฎกระทรวง" ที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป คดีนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจชี้ขาดของ **ศาลปกครองสูงสุดโดยตรง ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542** โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น

## **ข้อ 5. คำขอท้ายฟ้องและการกำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และ (2)**

ผู้ฟ้องคดีทั้ง 1,500 คน จึงขอศาลปกครองสูงสุดได้โปรดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดคำบังคับให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อจัดพันธุนาการให้แก่ผู้ประกันตน ม.39 ดังต่อไปนี้:

- 1. ขอศาลได้โปรดมีคำพิพากษาเพิกถอนบางส่วน (Partial Revocation) ของกฎกระทรวง** กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550 (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) **เฉพาะในส่วนคำ วลี หรือบทบัญญัติใด ๆ ที่กำหนดให้ผู้**

**ประกันที่ส่งเงินสมทบสลับมาตรา ต้องถูกบังคับใช้ฐานค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายของมาตรา 39 มาเหมาวมคิดคำนวณตัดสิทธิ์ฐานสะสมเดิมของมาตรา 33** โดยให้มีผลเพิกถอนย้อนหลังนับแต่วันที่ออกกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อรักษาสิทธิ์ส่วนอื่น ๆ ของกฎกระทรวงไว้ไม่ให้เกิดสูญญากาศทางกฎหมาย ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

2. **ขอศาลได้โปรดมีคำสั่งออกคำสั่ง** ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานประกันสังคม), ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการประกันสังคม) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดำเนินการประชุมยกร่างและออกกฎกระทรวงฉบับแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีคำนวณเงินบำนาญชราภาพขึ้นมาใหม่ให้เสร็จสิ้น **ภายในกำหนดเวลา 90 วัน** นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยกฎกระทรวงฉบับใหม่นั้นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ระบบ **"แยกกระเป๋าคำนวณบำนาญชราภาพ"** ตามบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3307/2567 อย่างเคร่งครัด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2)

.....  
(นายบุญ อารยพล)  
ตัวแทนผู้ฟ้องคดี

# คำร้องขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และขอทุเลาการบังคับตามกฎ

คดีหมายเลขดำที่ \_\_\_\_\_ / 2026

ศาลปกครองสูงสุด  
วันที่ 9 มิถุนายน 2026

ระหว่าง

นายบุญ อารยพล กับพวก รวม 1,500 คน (ผู้ประกันตนกลุ่มขอคืนไม่ได้ชอกาน) — ผู้ร้อง / ผู้

ฟ้องคดี

กับ

1. สำนักงานประกันสังคม กับพวก — ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้อความตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดในวันนี้ เพื่อขอให้เพิกถอน บทบัญญัติในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550 ส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เนื่องจากคดีปกครองในชั้นศาลปกครองสูงสุดต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาข้อเท็จจริงชี้ขาด ลุ่มลึก ผู้ฟ้องคดีจึงมีความจำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอคุ้มครองชั่วคราวเยียวยา ความเดือดร้อนเร่งด่วน โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 ข้อ 74 และข้อ 75 ดังมีเนื้อหาข้อเท็จจริงแยก เยียวยาตามเกณฑ์กฎหมาย 3 ประการดังนี้:

## 1. คดีมีมูลที่รับฟังได้ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Prima Facie)

ตัวกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550 ในปัจจุบัน มีความขัดแย้งว่าเนื้อหาบางส่วนขัดต่อหลักความเสมอภาค ขัดต่อสิทธิในทรัพย์สิน ออมสะสมส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และตั้งแย้งขัดต่อแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3307/2567 ที่เคยวางสิทธิไว้ว่าเงินบำนาญชราภาพห้ามลดลงเด็ดขาด คำร้องหลักของผู้ฟ้อง คดีจึงมีน้ำหนักและมีมูลความจริงขั้นสูงสุดในทางนิติศาสตร์ที่จะชนะคดีได้ในชั้นปลาย

## 2. จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยแก้ไขในภายหลัง (Irreparable Harm)

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดในแต่ละเดือน มีผู้ฟ้องคดีและพี่น้องผู้ประกันตนมาตรา 39 จำนวนมากทั่วประเทศที่ทยอยครบอายุเกษียณ 55 ปีบริบูรณ์ และสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน ซึ่งมีสิทธิ์เด็ดขาดที่จะได้รับเงินบำนาญชราภาพทันทีตามกฎหมาย หากศาลไม่มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว สำนักงานประกันสังคมยอมนำหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงฉบับพิพากมาบังคับใช้คำนวณเงินบำนาญให้แก่ผู้เกษียณรายใหม่ ส่งผลให้เงินสิทธิ์ที่ประชาชนควรจะได้ลดหายไปทันทีร้อยละ 60 เงินออมสะสมทั้งชีวิตถูกตัดลดเหลือเพียงเดือนละ 1,000 กว่าบาท ซึ่งไม่เพียงพอต่อการชื้อยารักษาโรค ค่าครองชีพ และยังชีพของคนชรา ถือเป็นความเดือดร้อนเสียหายต่อคุณภาพชีวิตอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยชดเชยแก้ไขในภายหลังหากล่วงเลยเวลาไปแล้ว

## 3. ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ

กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนมหาชนขนาดใหญ่ มีสถิติเบียดเบียนเงินหมุนเวียนสะสมจำนวนมหาศาล การที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายชั่วคราวแล้วสั่งให้ประกันสังคมจ่ายเงินบำนาญสะสมชั่วคราวตามสิทธิ์ที่แท้จริง (ระบบแยกกระเป๋าคำนวณ) ให้แก่ผู้เดือดร้อน มิได้ส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของกองทุนล่มจมหรือหยุดชะงักจนในการบริหารราชการแผ่นดินแต่ประการใด

### คำขอวิธีการชั่วคราวท้ายคำร้อง:

ผู้ร้องจึงขอศาลปกครองสูงสุดได้โปรดมีคำสั่งทุเลาการบังคับใช้กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ พ.ศ. 2550 เฉพาะในส่วนที่กำหนดให้ใช้อัตราฐานค่าจ้างเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายของมาตรา 39 มาหารรวมคำนวณลบล้างฐานสะสมเดิมของมาตรา 33 ไว้เป็นการชั่วคราว และมีคำสั่งออกคำสั่งชั่วคราว บังคับให้สำนักงานประกันสังคมจัดทำคำสั่งคำนวณและจ่ายเงินบำนาญชราภาพให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ประกันตนมาตรา 39 ที่เกษียณอายุในระหว่างการพิจารณาคดี โดยใช้ระบบหลักเกณฑ์ "แยกกระเป๋าคำนวณบำนาญชราภาพ" ตามแนวทางคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3307/2567 ไปพลางก่อน จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น