

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล

กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓/๘๔๐๕ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยศาลจังหวัดกำแพงเพชรได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๖ ให้นายทรงชัย เหลาหชัยอรุณ กรรมการสุขาภิบาลไทรงาม เป็นผู้ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๒๐ ทวิ (๑)^๑ และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๗ (๔)^๒ ที่แก้ไขแล้ว ให้นายทรงชัยฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลไทรงาม ต่อมานายทรงชัยฯ ได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๖ กรมการปกครองจึงขอหารือว่า ในกรณีที่ศาลจังหวัดกำแพงเพชรได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลไทรงาม และอยู่ในระหว่างอุทธรณ์นั้น นายทรงชัยฯ จะสามารถ

^๑พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๒๒ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๒๓

มาตรา ๒๐ ทวิ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวจะเป็นผู้สมัครได้ ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๗ ทวิ และมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) เป็นผู้ได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนตามกำหนดเวลา และสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามแผนการศึกษาของชาติ หรือได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาอื่นในประเทศตามกำหนดเวลามาโดยตลอด จนมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า หรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามแผนการศึกษาของชาติ

(๒) ได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงในประเทศตามหลักสูตร จนเป็นผู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

^๒พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

(๑) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

(๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

(๓) กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล

(๔) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นแล้ว

การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม

ปฏิบัติงานในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลได้อีกต่อไปหรือไม่ หรือมีแนวทางที่สุขาภิบาลควรปฏิบัติอย่างไร

กรรมการปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. เมื่อศาลจังหวัดกำแพงเพชรได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๖ ให้นายทรงชัยฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลไทรงาม คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลนับตั้งแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่ง (๑๐ กันยายน ๒๕๓๖) จนกว่าจะมีคำสั่งของศาลเปลี่ยนแปลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕^๓ และมาตรา ๒๓๑^๔ นายทรงชัยฯ จึงไม่สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายทรงชัยฯ ขอทุเลาการบังคับคดีและหากศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคดีไว้ นายทรงชัยฯ ก็สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลได้ต่อไป จนกว่าศาลอุทธรณ์จะมีคำสั่งให้นายทรงชัยฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล

๒. เนื่องจากนายทรงชัยฯ อุทธรณ์คำสั่งศาลจังหวัด คำสั่งศาลจังหวัดจึงยังไม่เป็นที่สุด และอาจมีคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาลดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงไม่ถือว่ากรรมการสุขาภิบาลว่างลงตามความในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๙^๕

^๓มาตรา ๑๔๕ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งจนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไขกลับหรือดลเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอก ซึ่งมีได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ (๑), ๒๔๕ และ ๒๓๔ และในข้อต่อไปนี้

(๑) คำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือคำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคล หรือคำสั่งเรื่องล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือจะใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกก็ได้

(๒) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า

^๔มาตรา ๒๓๑ การยื่นอุทธรณ์ย่อมไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น แต่คู่ความที่ยื่นอุทธรณ์อาจยื่นคำขอต่อศาลอุทธรณ์ไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนพิพากษา โดยทำเป็นคำร้องชี้แจงเหตุผลอันสมควรแห่งการขอให้ศาลอุทธรณ์ทุเลาการบังคับไว้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๙ กรรมการสุขาภิบาลตามความในมาตรา ๗ (๔) ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ถ้าตำแหน่งกรรมการดังกล่าวว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในเก้าสิบวันแต่กรรมการที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งแทน

ถ้าตำแหน่งกรรมการดังกล่าวในวรรคหนึ่งว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะเลือกตั้งกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นมีได้

เพราะการว่างลงดังกล่าวย่อมมีเจตนาหมายถึงการว่างลงที่เป็นที่สุดแล้วเท่านั้น และไม่ต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลแทนนายทรงชัยฯ จนกว่าจะมีคำสั่งศาลที่เป็นที่สุด ทั้งนี้ เพราะหากดำเนินการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลแทนนายทรงชัยฯ และมีคำสั่งศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเปลี่ยนแปลงคำสั่งศาลจังหวัด ก็เกิดปัญหายุ่งยากตามมาในภายหลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อศาลจังหวัดกำแพงเพชรมีคำสั่งให้นายทรงชัยฯ กรรมการสุขาภิบาลไทรงาม พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลแล้ว นายทรงชัยฯ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลจังหวัดกำแพงเพชรและยื่นคำร้องขอทุเลาการบังคับต่อศาลอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ให้ยกคำร้องขอทุเลาการบังคับในระหว่างอุทธรณ์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า เมื่อศาลอุทธรณ์ไม่อนุญาตให้ทุเลาการบังคับในระหว่างอุทธรณ์ คำสั่งศาลจังหวัดกำแพงเพชรจึงมีผลบังคับได้นับแต่วันที่ศาลจังหวัดกำแพงเพชรได้มีคำสั่งจนถึงวันที่คำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย ถ้าหากมี ตามมาตรา ๑๔๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายทรงชัยฯ ได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๗ ให้ศาลฎีกามีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของศาลอุทธรณ์ที่ไม่อนุญาตให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุดก็ตาม แต่อำนาจในการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ทุเลาการบังคับในระหว่างอุทธรณ์เป็นอำนาจโดยเฉพาะของศาลอุทธรณ์ เมื่อศาลอุทธรณ์มีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว คำสั่งของศาลอุทธรณ์ย่อมเป็นที่สุด คู่ความจะฎีกาโต้แย้งคำสั่งของศาลอุทธรณ์ไม่ได้^๗ การที่นายทรงชัยฯ ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาดังกล่าวจึงคงจะไม่มีผลแต่ประการใด ฉะนั้น เมื่อศาลจังหวัดกำแพงเพชรมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๖ ว่า นายทรงชัยฯ เป็นผู้ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลตามมาตรา ๒๐ ทวิ (๑)^๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๒๓ และมาตรา ๗ (๔)^๙ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘ ให้นายทรงชัยฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลไทรงาม นายทรงชัยฯ จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลจังหวัดกำแพงเพชรจะมีคำสั่งให้นายทรงชัยฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลไทรงามแล้ว แต่เนื่องจากนายทรงชัยฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งศาลจังหวัดกำแพงเพชรอยู่ คำสั่งศาลจังหวัดกำแพงเพชรดังกล่าวจึงยังไม่ถึงที่สุด และยังถือไม่ได้ว่ากรรมการ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

^๗คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๑/๒๕๔๑ (ประชุมใหญ่) และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔/๒๕๓๓

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒), ข้างต้น

สுகาภิบาลไทรงามว่างลงตามมาตรา ๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติสุคาภิบาล พ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๒๘

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๗

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕), ข้างต้น