

บันทึก

เรื่อง การลาออกจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๒๒๘๙๕ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กรมการปกครองได้รับข้อหารือการลาออกจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมได้ยื่นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ เพื่อขอลาออกจากตำแหน่ง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ และประธานสภาได้เขียนในหนังสือลาออกว่า “ได้รับใบลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมแล้วเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ อนุญาตให้ลาออกได้” ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมได้มีหนังสือถึงประธานสภาเพื่อขอหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งคืน โดยมอบหนังสือให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม คนที่ ๑ ซึ่งทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมสภาในเวลานั้น และรองประธานสภาคนที่ ๑ ได้มอบหนังสือดังกล่าวให้ประธานสภา เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๑ และจังหวัดนครปฐมมีความเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมสามารถกระทำได้นี้เนื่องจากยังไม่พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรมการปกครองพิจารณาแล้ว มีความเห็นโดยสรุปว่า การลาออกจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมดังกล่าวถือได้ว่ามีผลบังคับแล้วแม้ว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมจะอ้างว่าได้ยื่นหนังสือเพื่อขอหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งคืนก่อนที่การลาออกจะมีผลบังคับในวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ แต่เนื่องจากประธานสภาได้รับรู้ถึงเจตนาลาออกตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันก่อนหน้าที่หนังสือขอเพิกถอนการยื่นใบลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมจะมาถึง ดังนั้น การแสดงเจตนาขอลาออกจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมจึงมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ประธานสภาได้รับรู้แล้ว

เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมการปกครองจึงขอหารือว่าความเห็นของกรมการปกครองถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และได้พิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

นายอิม หมื่นนาค นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ได้ทำหนังสือถึงประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม ขอลาออกจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม

๒๕๔๑ เป็นต้นไป โดยหนังสือดังกล่าวลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ และมอบไว้กับนายสุรพงศ์ นิ้มบุญญากำพงษ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมเก็บรักษาไว้เพื่อนำไปมอบให้ประธานสภาในวันเปิดประชุมสภาในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ต่อมา ปรากฏในหนังสือลาออกนั้นว่าประธานสภาได้บันทึกในหนังสือลาออกว่า “ได้รับใบลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ อนุญาตให้ลาออกได้ตามความประสงค์” และลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ เวลา ๑๔.๐๐ น. ปรากฏในรายงานการประชุมว่าได้มีการกล่าวถึงการลาออกของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>๑</sup> แต่ประธานสภาได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า ตนยังไม่ได้รับใบลาออก<sup>๒</sup> ต่อมาในที่ประชุมวันเดียวกันนั้นได้มีการอภิปรายและขอมติจากสมาชิกว่ามีผู้ใดประสงค์ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมลาออกหรือไม่ ปรากฏว่ามีสมาชิก ๒๐ เสียงเห็นว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมไม่ต้องลาออก และไม่มีสมาชิกผู้ใดออกเสียงให้ลาออก<sup>๓</sup> นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมจึงอธิบายว่าได้ฝากหนังสือให้ประธานสภาไว้เพื่อเป็นหลักประกันว่าได้ทำตามสัญญา<sup>๔</sup> แต่เมื่อที่ประชุมให้เสียงสนับสนุนที่จะยังไม่ให้ลาออก เพราะยังต้องแก้ปัญหา จึงขอหนังสือที่ลาออกนั้นคืน<sup>๕</sup> และในวันเดียวกันได้มีหนังสือถึงประธานสภาเพื่อขอหนังสือที่ลาออกคืนโดยส่งต่อรองประธานสภา คนที่ ๑ ซึ่งทำหน้าที่ประธานในการประชุมในขณะนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วเห็นว่า การลาออกจะมีผลต่อเมื่อผู้ลาออกได้แสดงเจตนาที่จะลาออกและการแสดงเจตนาต้องผูกพันได้ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหนังสือลาออกนั้นลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่ลงไว้ล่วงหน้าเพื่อกำหนดวันเวลาของการให้เจตนามีผลดังนั้น ก่อนถึงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ทำหนังสือได้แสดงเจตนาที่จะลาออก หนังสือลาออกอันเป็นหนังสือแสดงเจตนาจึงยังไม่มีผลผูกพัน แม้ความจะปรากฏว่าประธานสภาได้รับหนังสือนั้นก่อนวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ และได้ลงนามรับทราบและอนุญาตให้ลาออกเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ ก็ตาม การรับทราบนั้นย่อมยังไม่มีผลใดๆ จนกว่าจะถึงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และก่อนถึงกำหนดเวลาดังกล่าวเจ้าของหนังสือจึงยังมีสิทธิที่จะเพิกถอน และเมื่อได้มีการเพิกถอนหนังสือก่อนวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ โดยแจ้งด้วยวาจาในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีหนังสือยืนยันยืนต่อผู้ทำหน้าที่ประธานในขณะนั้นการแสดงเจตนาลาออกตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๑ ดังกล่าวจึงย่อมสิ้นผลได้ ด้วยเหตุผลข้างต้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐมจึงยังไม่พ้นจากตำแหน่ง

<sup>๑</sup> รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม สมัยสามัญสมัยที่ ๒ ประจำปี ๒๕๔๑ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๑ วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ หน้า ๑๙ ถึง ๒๓

<sup>๒</sup> รายงานการประชุมฯ หน้า ๒๒

<sup>๓</sup> รายงานการประชุมฯ หน้า ๓๙

<sup>๔</sup> รายงานการประชุมฯ หน้า ๔๐

<sup>๕</sup> รายงานการประชุมฯ หน้า ๔๑

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน  
(นายอักษราทร จุฬารัตน)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
พฤษภาคม ๒๕๕๑