

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผลของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลภายหลังพ้นจากตำแหน่ง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๘๐๔๔ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นหลังพ้นจากตำแหน่ง กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๒๐/๒๕๔๙ (๓๔) เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ สั่งให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งที่ ๑ จำนวน ๕ คน ใหม่ แต่โดยที่เทศบาลตำบลหัวเวียงได้รับหนังสือแจ้งมติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ทำให้นายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงทั้ง ๕ คน ไม่ทราบถึงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนถึงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงหารือว่า การปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ที่ได้ดำเนินไปของนายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียง ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ จะมีผลตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับตลอดมาตั้งแต่เวลาที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ดังนั้น แม้คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ จะมีผลทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้เลือกตั้งใหม่ก็ตาม แต่เมื่อผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมยังมิได้รับทราบถึงคำสั่งดังกล่าว คำสั่งนั้นจึงไม่สามารถใช้บังคับต่อผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมได้ และกิจการที่ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริตก่อนวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ไม่ได้รับการกระทบกระเทือนแต่อย่างใด

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน เงินค่าตอบแทน ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของนายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงทั้ง ๕ คน ว่า จะจ่ายให้จนถึงเมื่อใด ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่า นายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงทั้ง ๕ คน มีสิทธิได้รับเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น จนถึงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่คณะกรรมการการ

เลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงใหม่ ทั้งนี้ ตามข้อ ๓ ประกอบกับข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือนเงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรีฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่มีแนวทางปฏิบัติมาก่อน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปโดยถูกต้อง รอบคอบ และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย จึงหารือว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้แทนเทศบาลตำบลหัวเวียง แล้ว เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่จะให้ความหมายของข้อความว่า “วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่” ตามตัวอักษรโดยหมายความว่า วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ย่อมจะเป็นผลให้ข้อความดังกล่าวที่ปรากฏในตอนต้นว่า “...ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมพ้นจากตำแหน่งนับแต่...วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่...” และที่ปรากฏในตอนท้ายว่า “แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อน...วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่” ขัดแย้งและไม่สอดคล้องกัน ดังจะเห็นได้จากหากให้ความหมายของข้อความว่า “วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่” ที่ปรากฏในตอนท้าย หมายความว่า วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่แล้ว ในกรณีนี้ก็จะส่งผลให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องกำหนดรองรับกิจการที่ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนวันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่อีก เนื่องจากกิจการที่ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมได้กระทำไปก่อนวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น

^๑ มาตรา ๙๘ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้นับคะแนนเลือกตั้งใหม่และปรากฏผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ได้รับเลือกตั้ง หรือในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือวันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ แล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนวันประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือวันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับการกระทำใด ๆ ของผู้ได้รับเลือกตั้งที่อาจมีผลกระทบต่อการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่ได้

ให้ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจากการนับคะแนนเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งใหม่ดำรงตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง

ย่อมเป็นการกระทำไปในหน้าที่ในระหว่างที่ยังอยู่ในตำแหน่งและชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องรอนรับกิจการดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงไม่อาจให้ความหมายของข้อความว่า “วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่” ที่ปรากฏในความตอนต้นและในความตอนท้ายของมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นเช่นเดียวกันได้ แต่จะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลัก กรณีดังกล่าวนี้จึงถือได้ว่าข้อความว่า “วันที่มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่” ในความตอนท้ายหมายความว่า ถึง วันที่ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมได้รับทราบคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง มีผลใช้บังคับโดยสอดคล้องกัน

จากข้อเท็จจริงที่หาหรือมา การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียง อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขตเลือกตั้งที่ ๑ จำนวน ๕ คน ใหม่ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แม้จะเป็นผลให้นายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงทั้ง ๕ คน จะต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงทั้ง ๕ คน ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียง เนื่องจากมิได้ทราบถึงคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกันจนถึงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่เทศบาลตำบลหัวเวียงได้รับคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และโดยที่มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มีเจตนารมณ์ที่จะรอนรับกิจการที่ผู้ได้รับเลือกตั้งเดิมได้กระทำไปในหน้าที่ก่อนวันที่ได้รับทราบคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีนี้ จึงเป็นผลให้กิจการที่นายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงทั้ง ๕ คน ได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ภายหลังวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่เทศบาลตำบลหัวเวียงได้รับคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ไม่ถูกกระทบกระเทือนและมีผลใช้ได้

สำหรับเงินเดือน เงินค่าตอบแทน ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของนายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงทั้ง ๕ คน ในระหว่างวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ นั้น เมื่อปรากฏว่านายกเทศมนตรีตำบลหัวเวียงและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลหัวเวียงทั้ง ๕ คน ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอยู่ในช่วงระยะเวลานั้น จึงย่อมมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗

^๒ มาตรา ๙๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาสะ

(คุณพรทิพย์ จาสะ)

เลขathiการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๑