

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกค่าตอบแทนและค่าป่วยการคืน
(กรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเพราะตกเป็นบุคคลล้มละลาย)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๗/๑๒๕๙ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า นายชรัช สุวรรณ ซึ่ง เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองศรีราชา ถูกศาลล้มละลายกลางพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดมา และเทศบาลเมืองศรีราชาได้ทราบว่า นายชรัชฯ เป็นบุคคลล้มละลายเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๐ เทศบาลเมืองศรีราชาจึงได้หารือ จังหวัดชลบุรีว่า เทศบาลเรียกคืนค่าตอบแทนและค่าป่วยการอื่นๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเพราะเป็นบุคคลล้มละลายตามคำพิพากษาจากบุคคลดังกล่าวได้ ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งจังหวัดชลบุรีมีความเห็นว่า ค่าตอบแทนในระหว่างดำรงตำแหน่งขณะที่เป็น บุคคลต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้งฯ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลมาโดยตลอด ไม่มีบท กฎหมายใดให้เรียกค่าตอบแทนคืนได้ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๔๗ และได้หารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของจังหวัดชลบุรี อย่างไร ก็ดี เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญและยังไม่มีแนวทางปฏิบัติมาก่อน จึงขอหารือว่า ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจังหวัด ชลบุรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๙ (๔)^๑ ประกอบกับ มาตรา ๑๕ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้สมาชิกภาพของ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๐๑ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๑๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

๑. ล

๑. ล

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง

๑. ล

๑. ล

^๒ มาตรา ๑๕ ๑. ล

๑. ล

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจาก ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือ

สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาตรา ๔๕ (๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ว่า ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ฉะนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษาให้ นายชรัช สุวรรณ เป็นบุคคลล้มละลายตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๐ จึงถือได้ว่านายชรัชฯ มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองศรีราชาโดยผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษานายชรัชฯ เป็นบุคคลล้มละลาย^๔ เป็นต้นไป

อย่างไรก็ดี เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้กำหนดเรื่องการออกจากตำแหน่งภายหลังจากที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงว่าจะเกิดผลอย่างไร กรณีจึงต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใกล้เคียงมาอนุโลมใช้ ซึ่งตามมาตรา ๙๒^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดไว้ว่า การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น

เลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๔๕ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เป็นบุคคลล้มละลาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ การตกเป็นบุคคลล้มละลายเป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๖๓/๒๕๒๗ โดยประชุมใหญ่ วินิจฉัยว่า “คำว่า “ล้มละลาย” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๔๔ หมายถึง ศาลพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว การที่ลูกหนี้ถูกศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด จึงถือไม่ได้ว่าเป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรานี้ ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติว่า การล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เป็นเรื่องผลเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ และการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะ ห้ามมิให้สถานะบุคคลของลูกหนี้เปลี่ยนเป็นบุคคลล้มละลายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ไปด้วยไม่”

^๕ มาตรา ๙๒ การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งหรือสรรหามาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ประกอบกับมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดรองรับบรรดาการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งว่า การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น แม้ว่านายชรัชฯ จะสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองศรีราชาตั้งแต่วันที่ศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาก็ตาม แต่เมื่อในระหว่างนั้นนายชรัชฯ ยังคงปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาเทศบาลมาโดยตลอด การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ถูกกระทบกระเทือนและมีผลใช้ได้ การที่นายชรัชฯ ได้รับค่าตอบแทนและค่าป่วยการอื่น ๆ อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ทางราชการจึงไม่อาจเรียกเงินดังกล่าวคืนได้

อนึ่ง แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในภายหลังว่า ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งให้ยกเลิกการล้มละลายกรณีของนายชรัชฯ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แล้ว ก็หาไม่ผลเปลี่ยนแปลงการสิ้นสุดสมาชิกภาพของนายชรัชฯ ไม่ เพราะสมาชิกภาพได้สิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่วันที่ศาลพิพากษาให้นายชรัชฯ ล้มละลาย

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๑

^๖ มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่