

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีปกครอง
กรณีการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๙.๗/๕๖๓๒ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีได้มีหนังสือหรือจังหวัดลพบุรีกรณีนายพิชัย เกียรติวินัยสกุล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาและถูกคุมขังที่เรือนจำพิเศษ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีจึงได้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และที่ประชุมได้มีมติเลือกให้นายสุบรรณ จิระพันธ์วานิช เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีแทน ต่อมานายพิชัยฯ ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำพิพากษาเพิกถอนมตินั้น จึงขอหารือแนวทางปฏิบัติการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนให้แก่ นายสุบรรณฯ และนายพิชัยฯ ซึ่งจังหวัดพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑. โดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทำให้นายพิชัยฯ ยังคงเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่และมีสิทธิได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนตามกฎหมาย แต่ในระหว่างที่นายพิชัยฯ ถูกคุมขังอยู่ที่เรือนจำพิเศษนั้น นายพิชัยฯ ไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนในระหว่างนั้น

๒. หากนายสุบรรณฯ ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีโดยสุจริต ย่อมมีสิทธิได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทน แต่ถ้ารู้อยู่แล้วว่าตนเองไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แต่ยังดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคืนเงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และเงินอื่นที่ได้รับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีความสำคัญ และยังไม่มีแนวทางปฏิบัติมาก่อน จึงขอหารือว่า

๑. การที่นายพิชัยฯ ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำพิเศษถือเป็นกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติงานได้และไม่เป็นกรณีที่อาจลาได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่มีสิทธิเบิกเงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าป่วยการในระหว่างนั้น แต่ในช่วงเวลาอื่นการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนจะเป็นไปตามข้อ ๒๑ ของระเบียบดังกล่าว ถูกต้องหรือไม่

๒. กรณีการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนให้แก่นายสุพรรณฯ ที่เข้าปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีโดยไม่ถูกต้อง นายสุพรรณฯ จะต้องคืนเงินเดือนค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และเงินอื่นที่ได้รับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีของนายพิชัยฯ อยู่ในช่วงเวลาที่มีการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาเงินเดือนและค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมาตรา ๔^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๔ วรรคสาม ที่กำหนดให้การจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่เต็มเดือน ให้จ่ายตามส่วนของจำนวนวันที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนแล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินเดือนก็เพื่อเป็นค่าตอบแทนสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งเข้ารับหน้าที่และได้ปฏิบัติหน้าที่นั้นจึงจะมีสิทธิได้รับเงินเดือนตามส่วนของวันที่ปฏิบัติหน้าที่ ฉะนั้น จากข้อเท็จจริงแม้จะถือว่านายพิชัยฯ ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีตลอดมาโดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด แต่เมื่อนายพิชัยฯ มิได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีตั้งแต่วันที่ถูกคุมขังเป็นต้นมา และวันที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ก็มีช่วงเวลาที่ถือเป็นวันปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร

^๑มาตรา ๗๕ เงินเดือนและค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

^๒มาตรา ๔ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่เข้ารับหน้าที่

ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกหรือวันที่เริ่มต้น สมาชิกภาพ แล้วแต่กรณี

การจ่ายเงินเดือนหรือค่าตอบแทนให้แก่บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองซึ่งดำรงตำแหน่งไม่เต็มเดือน ให้จ่ายตามส่วนของจำนวนวันที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในเดือนนั้น

ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^๓ นายพิชัยฯ จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่มิได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี อย่างไรก็ตาม หากนายพิชัยฯ ได้รับความเสียหายเนื่องจากการไม่สามารถเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี นายพิชัยฯ อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นตามกฎหมายได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การที่ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีที่เลือกนายสุบรรณฯ จิระพันธ์วานิช เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี อันเป็นผลให้การดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของนายสุบรรณฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การดังกล่าวก็มิได้ส่งผลกระทบต่อการใดที่นายสุบรรณฯ ได้กระทำไปในฐานะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าบรรดาการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ และเมื่อในระหว่างนั้นนายสุบรรณฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาโดยตลอด การที่นายสุบรรณฯ ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และเงินอื่นที่ได้รับอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย จึงไม่ต้องคืนเงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และเงินอื่นที่ได้รับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๒

^๓ข้อ ๒๑ การลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหากได้ดำเนินการโดยชอบด้วยระเบียบนี้ให้ถือเป็นวันปฏิบัติงาน

การจ่ายเงินค่าป่วยการหรือค่าตอบแทนให้แก่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หากมีวันปฏิบัติงานตั้งแต่ยี่สิบวันขึ้นไป ให้จ่ายเงินค่าป่วยการหรือเงินค่าตอบแทนเต็มเดือน แต่ถ้ามีวันปฏิบัติงานน้อยกว่ายี่สิบวัน ให้จ่ายเงินค่าป่วยการหรือเงินค่าตอบแทนลดลงตามส่วน

^๔มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่