

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ผลของคำวินิจฉัยของนายอำเภอในการสอบสวนและวินิจฉัยสมาชิกภาพของ
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ
องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ได้มีหนังสือ ที่ นม ๗๗๓๐๑/๙๐๖ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ได้ขอให้นายอำเภอชุมพวงวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของนายนเรศวร เติมผล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ซึ่งขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และนายอำเภอชุมพวงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วสรุปว่า แม้นายนเรศวร เติมผล ขาดประชุมโดยไม่ได้ลาต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่นายนเรศวร เติมผล อ้างว่าป่วยเป็นโรคตาแดง จึงยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า นายนเรศวร เติมผล ขาดการประชุมติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตามมาตรา ๔๗ ตรี (๗) เห็นควรยกประโยชน์ให้นายนเรศวร เติมผล

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของนายอำเภอจึงหารือจังหวัดนครราชสีมา ดังต่อไปนี้

- (๑) ความเห็นของนายอำเภอชุมพวงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่
 - (๒) การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้มีความเห็นยกประโยชน์ให้นายนเรศวร เติมผล นั้น มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการเช่นนั้นหรือไม่
 - (๓) ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด จะใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัย และมีกำหนดเวลาหนึ่งปี ถูกต้องหรือไม่
 - (๔) ในระหว่างที่หารือ และดำเนินการทางศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งวินิจฉัยของนายอำเภอชุมพวง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ขอร้องการจ่ายค่าตอบแทนสมาชิกคนดังกล่าวได้หรือไม่
 - (๕) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ได้จ่ายค่าตอบแทนให้กับสมาชิกแล้วหากปรากฏภายหลังศาลได้พิจารณาคำสั่ง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดไม่สามารถไล่เบี้ยเอาจากสมาชิก มีใครจะต้องรับผิดชอบในจำนวนเงินดังกล่าว
- จังหวัดนครราชสีมาได้ตอบประเด็นข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ดังต่อไปนี้

(๑) คำวินิจฉัยของนายอำเภอชุมพวงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕

(๒) คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายอำเภอชุมพวงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนและวินิจฉัย คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงเป็นผู้มีอำนาจทำการสอบสวนและเสนอข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของนายอำเภอชุมพวงได้

(๓) องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดไม่ถือเป็นคู่กรณี เนื่องจากมิได้ถูกระทบกระเทือนสิทธิหรือหน้าที่จากผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย ซึ่งจะใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

(๔) ในระหว่างหรือหรือการดำเนินการทางศาล หาได้ทำให้สมาชิกภาพของนายเนเรศวร์ เติมผล ต้องสิ้นสุดลงไม่ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดจึงไม่อาจจะรับการเบิกจ่ายค่าตอบแทนได้

(๕) ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดได้จ่ายค่าตอบแทนให้กับสมาชิกแล้ว หากปรากฏภายหลังศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งนายอำเภอชุมพวงดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดสามารถไต่เบี่ยเอา กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ฐานลามมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๖ และหากไม่สามารถไต่เบี่ยคืนได้ภายในสิบปี องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ก็สามารถจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ได้ ตามบัญชี ๙๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดมีความเห็นแย้งกับจังหวัดนครราชสีมาจึงขอหารือต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

(๑) สถานะทางกฎหมายและผลของคำสั่งทางการปกครองดังกล่าวมีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด โดยเป็นคู่กรณีตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือหน้าที่ มีสิทธิเสนอคำฟ้องหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อคำวินิจฉัยเป็นที่สุดแล้ว ย่อมไม่มีองค์กรที่จะอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมเสนอคดีต่อศาลปกครองได้ ความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกต้องหรือไม่

(๒) การขาดประชุมติดต่อกันสามครั้งมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่านั้นสิ้นสุด นับตั้งแต่วันที่ขาดประชุมครั้งแรกเป็นต้นมา และไม่มีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนตลอดไป ถูกต้องหรือไม่

(๓) กรณีที่ได้จ่ายค่าตอบแทนให้กับสมาชิกดังกล่าวแล้ว ภายหลังศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยของนายอำเภอชุมพวง หากองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดไม่สามารถไต่เบี่ยเอา กับสมาชิกดังกล่าวได้ ภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว นายอำเภอชุมพวงจะต้องร่วมรับผิดชอบในมูลหนี้ด้วยแทนที่จะจำหน่ายเป็นหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้

ตามนัยข้อ ๔๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้หรือไม่

(๔) การที่จังหวัดนครราชสีมาได้มีหนังสือขอทราบผลการร้องขอความเป็นธรรม กรณีไม่ได้รับเงินค่าตอบแทน แจ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดเบิกจ่ายเงินในกรณีดังกล่าว แก่ผู้ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง แต่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕๖ ระบุว่า ค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำที่เกิดขึ้นในปีใดให้เบิกจากงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น เนื่องจากระยะเวลาได้ผ่านพ้นไปข้ามปีงบประมาณเป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะเบิกจ่ายตามระเบียบนี้ได้ และในข้อ ๔ วรรคสอง ได้ระบุว่าในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ให้ขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติ และในกรณีนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ยังไม่เคยทำความตกลงขอยกเว้นระเบียบดังกล่าว และเห็นว่า หนังสือของจังหวัดนครราชสีมาใช้หนังสือที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดได้ทำความตกลง เพื่อที่จะยกเว้นหรือผ่อนผันระเบียบดังกล่าว ใช้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว ประกอบกับ ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดนครราชสีมา และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดแล้ว เห็นว่า ประเด็นข้อหารื้อของ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดนั้น เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการโต้แย้งการวินิจฉัยของนายอำเภอ ตามมาตรา ๔๗ ตรี^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ กล่าวคือ หากกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่าสิ้นสุดลงเพราะเหตุขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ ให้นายอำเภอมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่สุด ซึ่งในกรณีนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติว่านายนเรศวร์ เติมผล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดขาดประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

^๑มาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) ตาย

(๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ

(๔) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

ฯลฯ

ฯลฯ

จริงหรือไม่ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดของนายนเรศวรฯ จึงยังไม่สิ้นสุดไปก่อนที่นายอำเภอจะมีคำวินิจฉัยดังกล่าว และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดของนายนเรศวรฯ มิได้สิ้นสุดลง นายนเรศวรฯ จึงย่อมมีสิทธิได้รับคำตอบแทนในระหว่างที่ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด ส่วนการที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของนายอำเภอและประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมอยู่ในดุลพินิจขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด

อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายนเรศวรฯ เติบโตผล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าลาด มีกรณีที่ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพขึ้นใหม่ นอกเหนือจากข้อเท็จจริงที่นายอำเภอชุมพวงได้วินิจฉัยแล้ว เช่น ได้ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรอีก และไม่มีกรณีสงสัยอันจะเป็นเหตุให้ต้องร้องขอให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง^๒ ในกรณีนี้ย่อมเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๗ ตรี (๔)^๓ และโดยผลดังกล่าว นายนเรศวรฯ เติบโตผล ย่อมไม่มีสิทธิได้รับคำตอบแทนนับแต่วันที่พ้นจากสมาชิกภาพดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น