

ต้องพ้นจากตำแหน่ง ! เพราะ “มีหนี้สินล้นพ้นตัว”

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง... เป็นแนวพระราชดำริของในหลวงรัชกาลที่ 9 ที่ทรงพระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยมายาวนานกว่า 25 ปี ซึ่งประกอบด้วย **ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน**ในการพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ซึ่งก็คือการดำรงตนด้วยความไม่ประมาท มีความสมเหตุสมผล โดยใช้**สติและปัญญา**ควบคู่กับการ**มีความรู้และคุณธรรม** อันถือเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตที่จะทำให้มีความสุขอย่างแท้จริงและยั่งยืน

ในทางตรงกันข้าม... หากเราขาดซึ่งความพอเพียง ก็จะทำให้เกิดความโลภและมีการเบียดเบียนกันได้ง่าย ย่อมส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การมีหนี้สิน มากบ้าง...น้อยบ้าง... ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวัง มิให้หนี้สินดังกล่าวนั้นกลายเป็น “หนี้สินล้นพ้นตัว” เพราะอาจนำไปสู่การเป็นบุคคลล้มละลายได้ในที่สุดค่ะ

สำหรับสาระน่ารู้จากคดีปกครองที่จะคุยกัน เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกรรมการสมาคมฉาบฉวยสงเคราะห์และได้รับเลือกเป็นนายกสมาคมฉาบฉวยสงเคราะห์ด้วย ได้ถูกนายกเทศมนตรีในฐานะนายกเทศมนตรีสมาคมฉาบฉวยสงเคราะห์ประจำท้องที่เทศบาล สั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมฯ เนื่องจากขาดคุณสมบัติเพราะเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว โดยได้ถูกศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฉาบฉวยสงเคราะห์ พ.ศ. 2542 ข้อ 3 (14) ที่กำหนดให้กรรมการสมาคมฯ จะต้องเป็น**บุคคลที่ไม่มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือเป็นบุคคลล้มละลาย**

หลังจากได้รับคำสั่งดังกล่าว... ผู้ฟ้องคดีก็ยื่นอุทธรณ์ซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมฯ โดยโต้แย้งว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะ 1. ตนยังไม่ตกเป็นบุคคลล้มละลายเพราะศาลเพียงมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเท่านั้น 2. ก่อนมีคำสั่งมิได้ให้โอกาสตนได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากตนทราบว่าถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก็จะได้ออกมาก่อนเพื่อที่จะมีสิทธิกลับมาสมัครได้อีก เพราะการถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งถือเป็นคุณสมบัติต้องห้ามสำหรับการสมัครเป็นกรรมการสมาคมฉาบฉวยสงเคราะห์

เรื่องนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้ความชัดเจนแก่ผู้ฟ้องคดีดังนี้

ประเด็นแรก การที่ศาลล้มละลายมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการสมาคมฉาบฉวยสงเคราะห์และต้องพ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมฯ หรือไม่

ศาลเห็นว่า การมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดดังกล่าวศาลล้มละลายได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีมีหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะมีทรัพย์สินไม่พอกับหนี้สินและไม่มีทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะพึงยึดมาชำระหนี้ได้ จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็น**ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว**แล้ว อันเป็นคุณสมบัติต้องห้ามที่ระเบียบในเรื่องดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดไว้ชัดเจน โดยไม่ต้องถึงขนาดตกเป็นบุคคลล้มละลายแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ ต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีรับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่

ศาลเห็นว่าแม้มาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะกำหนดให้คำสั่งที่อาจกระทบสิทธิต้องให้โอกาสผู้รับคำสั่งได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมีคำสั่งก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นอยู่ในวรรคสอง (6) โดยกรณีที่มิใช่กฎกระทรวงกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ก็ไม่จำเป็นต้องให้สิทธิในการโต้แย้งดังกล่าวได้ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ฯ ได้กำหนดลักษณะคำสั่งที่ไม่ต้องให้สิทธิดังกล่าว เช่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน รวมถึงการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งด้วย **กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายที่ไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งข้างต้น**

นอกจากนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะขอลาออกก่อนที่จะถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงไม่มีสิทธิสมัครในตำแหน่งที่พิพาทได้อีก เพราะยังคงขาดคุณสมบัติในข้อที่เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของศาลล้มละลายนั่นเองคะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1085/2559)

เรื่องนี้จึงได้ข้อสรุปที่ว่า... การที่ศาลล้มละลายมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว ย่อมขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการและนายกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์โดยไม่ต้องรอให้ศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย และคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ตามมาตรา 46 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งประเภทที่เข้าข้อยกเว้นไม่จำเป็นต้องให้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีคำสั่ง

ทั้งนี้ซึ่งแม้จะมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี (ผู้ฟ้องคดี) กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ฯ ดังกล่าวก็บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อเป็นการผ่อนคลายภาระของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม ในกรณีที่เห็นว่าไม่จำเป็นหรือไม่สมควรต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ทำนองเดียวกับกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 250/2549 และกรณีนายกเทศมนตรีมีคำสั่งถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหมดความไว้วางใจซึ่งมิใช่การลงโทษ จึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1593/2559 ซึ่งคดีนี้ผู้เขียนจะมาเล่ารายละเอียดให้ฟังในคราวหน้า

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีโอกาสโต้แย้งในชั้นการออกคำสั่งแต่ผู้รับคำสั่งก็สามารถใช้สิทธิตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งได้ ถ้าตนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งด้วยการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองนั่นเองคะ

(หมายเหตุ : กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ พ.ร.บ. ล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 14, พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา 30, พ.ร.บ. การอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 46, กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วรรคสอง, ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 ข้อ 3)