

## มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง... จนถูกร้องให้พ้นจากตำแหน่ง !

คราวที่แล้ว.... ครองธรรมได้นำเสนอตัวอย่างข้อพิพาทที่โต้แย้งกันในเรื่องความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง กรณีความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตร กล่าวคือ บุตรเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบิดาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายได้มีข้อบัญญัติห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญา ซึ่งหากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งคนใดเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาดังกล่าว นอกจากจะถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังจะต้องถูกตัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วย...

ตัวอย่างคดีที่ครองธรรมได้นำเสนอไว้ในคราวที่แล้ว เป็นกรณีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา วันนี้ผมจึงได้นำตัวอย่างคดีที่วินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา จนเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งมาพูดคุยกันบ้าง เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้เปรียบเทียบและเห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นครับ...

**คดีแรก** นายอาคินและนายราเชน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลเทพพิทักษ์ ได้ถูกร้องเรียนว่าเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลฯ ทำกับบุตรของตน จนถูกตั้งกรรมการสอบสวนและผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในที่สุด นายอาคินและนายราเชนไม่เห็นด้วยจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

โดยกรณีของนายอาคินนั้น... ถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่นายอาคม บุตรชายเป็นคู่สัญญากับเทศบาลฯ ในการรับจ้างบำรุงรักษาและซ่อมแซมรถของเทศบาลฯ ซึ่งก่อนที่นายอาคินจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ประมาณ 2 ปี นายอาคินได้ยื่นคำร้องขอเลิกประกอบกิจการและได้ให้นายอาคมบุตรชายยื่นคำขอประกอบกิจการดังกล่าวแทน ส่วนกรณีของนายราเชนนั้น ได้ถูกร้องเรียนว่านายราชนันบุตรชาย ซึ่งประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป เช่น ทำกระจก อลูมิเนียม กรอบรูป โคมไฟ และงานศิลปะอื่นๆ ได้เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลฯ ในการรับจ้างทำโคมไฟประดับในงานวันลอยกระทงจำนวน 100 ลูก เป็นเงิน 4,000 บาท



**คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า พฤติการณ์ของนายอาคินและราเชนนับถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเทพพิทักษ์เป็นคู่สัญญากับบุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ ?**

โดยศาลปกครองสูงสุดท่านได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายไว้ว่า... โดยที่มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมิได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด

ซึ่งหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ก็ครบองค์ประกอบตามกฎหมายที่สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่ง **ดังนั้นการจะพิจารณาว่าผู้นั้นกระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป โดยพึงพิจารณาจากเจตนาของผู้กระทำเป็นหลัก**



เมื่อข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า... ขณะที่นายอาคินและนายราชนดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ บุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลฯ ในฐานะผู้รับจ้างในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมครุภัณฑ์ยานพาหนะรถยนต์กับในฐานะผู้รับจ้างทำคอมพิวเตอร์ฯ ซึ่งกรณีของนายอาคิน เทศบาลฯ ได้เคยนำยานพาหนะรถยนต์เข้ามาใช้บริการซ่อมแซมเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่องและอื่นๆ ตั้งแต่สมัยนายอาคินยังเป็นผู้ดำเนินกิจการ ซึ่งแม้ว่านายอาคินจะได้

ยกกิจการดังกล่าวให้แก่บุตรไปแล้ว แต่นายอาคินยังคง**พักอาศัยในบ้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกันกับบุตร** เมื่อประมวลข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีแล้ว จึงฟังได้ว่า นายอาคินมีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่บุตรชายของตนทำกับเทศบาลฯ กรณีจึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย**ทางอ้อม**ในสัญญาทางปกครอง

ส่วนกรณีของนายราชน เมื่อปรากฏว่านายกเทศมนตรีฯ ได้ชี้รถจักรยานยนต์มาพบบ้านของนายราชน บุตรชายของนายราชนซึ่งทำคอมพิวเตอร์ฯ ขยายบริเวณหน้าบ้านและได้ตกลงจ้างให้ทำคอมพิวเตอร์ฯ จำนวน 100 ลูก แก่เทศบาลฯ โดยหัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้เทศบาลฯ ให้ถ้อยคำว่านายกเทศมนตรีฯ ได้กำชับตนให้ดำเนินการจ้างนายราชนเป็นผู้จัดทำคอมพิวเตอร์ฯ เพื่อใช้จัดงานประเพณีลอยกระทงแต่เพียงผู้เดียว **อีกทั้งนายราชนยังได้รับเงินค่าจ้างแทนบุตรชาย และได้พักอาศัยอยู่ในบ้านเดียวกันกับบุตรชาย** จึงฟังได้ว่านายราชนมีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่บุตรชายทำกับเทศบาลฯ จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย**ทางอ้อม**ในสัญญาดังกล่าว

**ฉะนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (อ.127-128/2552)**

**คดีต่อมา** นายโอชา ได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเทพประทานและเป็นเจ้าของร้านขายอุปกรณ์ก่อสร้าง โดยหลังจากที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว นายโอชาก็ได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเทพประทานในสมัยต่อมา ทันทันทีที่ได้รับตำแหน่งก็มีผู้ร้องเรียนขึ้นว่าเมื่อคราวที่นายโอชาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ได้เคยเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลฯ กรณีขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง ได้แก่ เหล็กกล่อง สีน้า ตะปู น๊อต ไขควง รวมเป็นเงิน 751 บาท ให้แก่เทศบาลฯ โดยปรากฏหลักฐานตามใบส่งของชั่วคราวและหลักฐานการรับเงิน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสั่งการให้สอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนสรุปว่า นายโอชาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายกับเทศบาลฯ จริง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ส่งผลให้ต้องถูกถอนชื่อออกจากการเป็นนายกเทศมนตรี นายโอชาไม่เห็นด้วย เนื่องจากเจ้าหน้าที่

เทศบาลฯ ได้สมัครใจจะเลือกซื้อสินค้าจากร้านของตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้มีผลประโยชน์ได้เสียหรือถูกบีบบังคับให้ซื้อสินค้าแต่อย่างใด นายโอชาจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

**คดีมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้นายโอชา (ผู้ฟ้องคดี) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล อันส่งผลให้ต้องถูกถอนชื่อจากการเป็นนายกเทศมนตรีนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่านายโอชาถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลฯ หรือไม่ ?**

เรื่องนี้...ศาลวินิจฉัยว่า กฎหมายเทศบาลมีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้การทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม โดยบทบัญญัติของกฎหมายมิได้กำหนดข้อยกเว้นหรือมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำการดังกล่าวไว้ ดังนั้น หากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่มาตรา 18 ทวิ กำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองก็อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงที่ต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย



เมื่อคดีนี้ **เทศบาลฯ ได้ซื้อของจากร้านของนายโอชา ในขณะที่นายโอชาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ อยู่ จึงต้องถือว่านายโอชาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงตามสัญญาซื้อขายที่มีเทศบาลฯ เป็นคู่สัญญา** อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของนายโอชาต้องสิ้นสุดลงตามกฎหมาย การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้นายโอชาพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฯ อันส่งผลให้ต้องถูกถอดจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีด้วยนั้น จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (อ.298/2551)

จะเห็นได้ว่า... ในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครองนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดความหมาย ลักษณะการกระทำหรือกำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาเอาไว้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป โดยมุ่งดูที่เจตนาของผู้กระทำเป็นหลัก ซึ่งการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงนั้น จะค่อนข้างเห็นได้อย่างชัดเจนคือตนเองเข้าไปเป็นคู่สัญญากับเทศบาลที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ดังเช่นในกรณีของนายโอชา แต่สำหรับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางอ้อมนั้น การพิจารณาจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงและองค์ประกอบหลายประการ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวสามารถถูกตรวจสอบย้อนหลังได้ แม้ว่าจะพ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้วก็ตาม และผลประโยชน์ที่ได้รับไม่ว่าจะมากหรือน้อยเพียงใด ก็มีสิทธิหลุดจากตำแหน่งได้เท่าๆกันครับ...

คดีนี้จึงถือเป็นอุทาหรณ์ที่สำคัญสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกท่าน !!

ครองธรรม ธรรมรัฐ

