

ต้องพ้นจากตำแหน่ง...เพราะเหตุมีส่วนได้เสีย

ธัญธร บึงประเสริฐ
เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ

คดีปกครองที่คัดสรรนำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์มุมมองกฎหมายฉบับนี้ เป็นข้อพิพาทที่พบเห็นกันบ่อยในราชการส่วนท้องถิ่น กรณีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำให้แก่หน่วยงานที่ตนสังกัด

ข้อเท็จจริงในคดีมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพค้าขายน้ำมันเชื้อเพลิงและขายอุปกรณ์ก่อสร้างในเขตเทศบาลตำบล ซึ่งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ ต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดว่าผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล กรณีขายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง ได้แก่ เหล็กกล่อง สี่น้ำ ตะปู น๊อต ไขควง รวมเป็นเงิน 751 บาท ให้แก่เทศบาล โดยปรากฏหลักฐานตามใบส่งของชั่วคราวและหลักฐานการรับเงิน

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสั่งการให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาลจริงในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล อันเป็นการกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ และต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและได้คะแนนเป็นลำดับที่ 1 แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แจ้งมติของคณะกรรมการฯ ที่มีมติเป็นเอกฉันท์สั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและสั่งให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีใหม่

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีนั้น สืบเนื่องมาจากการแจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล อันทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาให้ได้ก่อนว่าผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาลหรือไม่

กรณีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยและทำคำสั่งได้ตามมาตรา 18 ทวิ ประกอบมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมื่อกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลง เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น และเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีมีผู้ร้องเรียน โดยได้รวบรวมเอกสารพยานหลักฐานพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริง และได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ตามนัยมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว กระบวนการในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

แต่สำหรับประเด็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล และเป็นเจ้าของกิจการปั๊มน้ำมันและร้านค้าในเขตเทศบาลตำบลดังกล่าว จากการตรวจสอบใบเสร็จรับเงินค่าของ ผู้ฟ้องคดีที่จำหน่ายสินค้าประเภท เหล็กกล่อง สี่น้ำ ตะปู น๊อต ไขควงและสินค้าเบ็ดเตล็ดอื่นๆ ให้กับเทศบาลรวมเป็นเงิน 751 บาท นั้น เป็นกรณีการซื้อขายสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นในการจัดทำสื่อโฆษณาอันจำเป็นในการใช้สอยในงานของเทศบาล เนื่องจากไม่มีวัสดุคงเหลือ

ประกอบกับการจัดซื้อดังกล่าวเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่เทศบาลสมควรใจจะเลือกซื้อสินค้าจากร้านของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ปรากฏว่าเป็นเพราะเจ้าหน้าที่มีผลประโยชน์ได้เสียหรือถูกบีบบังคับให้ซื้อสินค้าจากร้านของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และในทางกลับกันหากในเขตเทศบาลตำบลไม่มีร้านขายสินค้าวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว คงมีแต่ร้านของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นและผู้ฟ้องคดีต้องปฏิเสธไม่ขายสินค้า หากเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการบังคับให้เทศบาลต้องจัดหาสินค้าจากที่อื่น ซึ่งคงเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มขึ้น อันมิใช่เจตนารมณ์ของมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

ศาลปกครองชั้นต้นจึงเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปโดยไม่ชอบตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ที่กำหนดว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ (6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ

กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาล ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม จึงบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใด กับเทศบาลหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมิได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำความดังกล่าวกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด

ดังนั้น หากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่มาตรา 18 ทวิ กำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงที่ต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว และผลแห่งการเข้าไปมีส่วนได้เสียขณะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

กรณีนี้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามสัญญาซื้อขายที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลง

ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาลตำบลและต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คดีหมายเลขแดงที่ อ.298/2551)

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการวินิจฉัยเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ว่า กฎหมายมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม สมาชิกสภาเทศบาลจึงไม่ควรเข้าทำสัญญาหรือกิจการใดๆ กับเทศบาลไม่ว่าจะได้รับประโยชน์หรือไม่ หรือมากน้อยเพียงใดก็ตาม !!
