

ทุจริตโครงการรัฐ ... ภาวะพ้นความรับผิดชอบ

นางสาวเบญญาภา ไชยคำมี
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดถึงเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้หลายกรณี อาทิเช่น เป็นผู้มีความผิดในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม (มาตรา ๔๗ ทวิ (๒)) หรือเพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๔๗ ทรี (๔)) ดังเช่น การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับงานจ้าง แต่ได้ตรวจรับงานโดยไม่ระมัดระวังและรอบคอบ จนกระทั่งได้มีการจ่ายเงินค่าจ้างให้กับผู้รับจ้าง และขณะเดียวกันมารดาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ก็ได้เป็นคู่สัญญาในสัญญาจ้างด้วย จะถือว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวมีความผิดในทางทุจริตต่อหน้าที่ และเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมกับสัญญา อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ? ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตาม ไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาต้องรายงานให้ประธานกรรมการบริหารผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี และหากผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบนี้ หรือผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกระทำการโดยมีเจตนาทุจริต ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายเฉพาะของส่วนราชการนั้น ซึ่งในกรณีที่เป็นการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวไว้ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (นาย ก.) และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (นาย ข.) เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกร้องเรียนว่าทุจริตโครงการก่อสร้างถนนในองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบและเป็นกรรมการตรวจการจ้างตามโครงการต้องตรวจรับการจ้างให้เป็นไปตามรายละเอียดโครงการและมีอำนาจสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขงานที่ไม่ถูกต้องได้ ปรากฏว่า ผู้รับจ้างทำการลงดินและลูกรังไม่ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา ดินและลูกรังขาดหายไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตรวจรับงานโดยมิได้ทักท้วงและสั่งการให้ผู้รับจ้างดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ได้รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ว่า ผู้รับจ้างดำเนินการถูกต้อง และเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้าง นอกจากนี้ มารดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยังเป็นคู่สัญญาจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนพ้นจากตำแหน่ง และดำเนินคดีอาญาและเรียกให้ชดเชยค่าเสียหาย และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พ้นจากตำแหน่งฐานเป็นผู้มีความผิดในทางทุจริต ประมาทเลินเล่อทำให้ราชการได้รับความเสียหายและเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้มีการออกคำสั่งระงับการเรียกเงินค่าเสียหายจนกว่าคดีอาญาจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด

ประเด็นที่หนึ่ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง มีพฤติกรรมทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (นาย ก. และนาย ข.) เป็นกรรมการตรวจการจ้างโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการลงลูกรังถนนไม่ตลอดสายและความกว้างน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ การตรวจการจ้างไม่ได้ใช้คลับเมตรตรวจสอบ ใช้เพียงการคำนวณด้วยสายตาและการเชื่อฟังโยธาผู้ควบคุมงานว่ารายงานถูกต้องแล้ว จึงลงลายมือชื่อตรวจรับการจ้างและรายงานประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลว่าผู้รับจ้างดำเนินการถูกต้องแล้ว ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้รับจ้างไป อีกทั้งโครงการก่อสร้างและขยายผิวจราจรถนนดินของหมู่บ้าน การดำเนินการซ่อมแซมถนนไม่เป็นไปตามแบบรูปราชการละเอียดที่กำหนดไว้ ทั้งขนาด ความกว้าง ความสูง และปริมาตรดินที่ขุด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงตรวจรับการจ้างและรายงานว่าผู้รับจ้างได้ดำเนินการ โดยถูกต้องนั้น จึงเป็นกรณีที่มีได้ตรวจสอบให้ผู้รับจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาจ้าง อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๔๘ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ อันทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๔๗ ทรี วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ประเด็นที่สอง การที่มารดาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้น เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญานั้น หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงเพียงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (นาย ข.) เป็นบุตรของคู่สัญญาซึ่งเป็นมารดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่ง แต่กรณีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับมอบงานตามโครงการโดยไม่ได้ทักท้วง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย กรณีจึงต้องถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างมารดากับบุตร (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) อาจเป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่มารดาของตนซึ่งเป็นคู่สัญญาในโครงการดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมกับองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๔๗ ทรี (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ดังนั้น การมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจรับงานจ้างว่า จะต้องดำเนินการตรวจรับงานด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ เพราะหากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่ระมัดระวังจนทำให้ราชการเสียหาย อาจทำให้ต้องรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตต่อหน้าที่ได้ ขณะเดียวกันการที่มารดาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจการจ้างได้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ย่อมจะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับมารดาและทำให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อม อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งได้