

## ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องตามสัญญา ... ถือว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ ?

นางสาวจรรณี กิจตระกูล

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๘ ทวิ ได้กำหนดถึงลักษณะต้องห้ามของการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไว้ประการหนึ่ง คือ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ และมาตรา ๑๘ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ ทวิ โดยหากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัย และให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๘ ทวิ อาจทำให้หลายท่านเกิดความสงสัยได้ว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามที่ปรากฏในบทบัญญัติข้างต้นมีความหมายครอบคลุมเพียงใด ? และถ้าบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้สัญญากับเทศบาลก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล แต่ผู้สัญญายังคงมีความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องตามข้อกำหนดในสัญญา

ความรับผิดชอบตามสัญญาดังกล่าวจะส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลงเพราะเหตุว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นหรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และต่อมาได้มีการร้องเรียนเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างที่ทำกับเทศบาลจำนวน ๒ โครงการ คือโครงการก่อสร้างโรงเรียนตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑/๒๕๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กหน้าสถานีตำรวจตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ โดยตามข้อ ๖ ของสัญญาทั้งสองฉบับกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานจ้างภายใน ๒ ปีนับถัดจากวันที่ได้ส่งมอบงาน

หลังจากที่ทำการสอบสวนแล้วผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งในขณะที่สัญญาจ้างทั้งสองฉบับยังต้องมีผลผูกพันอยู่ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาจ้างที่ทำกับเทศบาล อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้มีการทำสัญญาและส่งมอบงานตามสัญญาแล้วเสร็จไปก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้ง จึงมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้สัญญา จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่าการที่ผู้ฟ้องคดียังคงมีความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่รับจ้างตามข้อกำหนดในสัญญาในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

โดยตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาลซึ่งเกิดขึ้นก่อนดำรงตำแหน่งหรือไม่ ? และคำสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่จะพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เข้าทำกับเทศบาลไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงของการได้รับประโยชน์จากการเข้าทำสัญญากับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้นๆ แต่ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญาทั้งสองฉบับกับเทศบาล และได้ส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานตามสัญญาจ้างทั้งสองโครงการก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากการเข้าทำสัญญาจ้างกับเทศบาล แม้ภายหลังผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ผู้ฟ้องคดียังคงผูกพันตามสัญญาที่จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามสัญญา แต่ความรับผิดชอบตามสัญญาดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้รับจ้างในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความชำรุดบกพร่องของงานต่อเทศบาลผู้ว่าจ้างตามข้อกำหนดในสัญญาเท่านั้น จึงไม่อาจยกมาเป็นผลเสียแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาลก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลได้

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาล และวินิจฉัยให้พ้นสมาชิกภาพจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๘ ทวิ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๔/๒๕๕๕)

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญากับสมาชิกสภาเทศบาลหลายคดีที่ผ่านมา จะมีสาเหตุมาจากการที่สมาชิกสภาเทศบาลมีความสัมพันธ์ในทางครอบครัวกับคู่สัญญาที่ทำกับเทศบาล หรือเพราะเหตุที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการในฐานะหุ้นส่วนหรือเจ้าของกิจการ หรือมีลักษณะความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีอีกเรื่องหนึ่งในการที่จะวินิจฉัยถึงการมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลว่าจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงของการได้รับประโยชน์จากการเข้าทำสัญญากับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้นๆ แต่การที่คู่สัญญามีความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้างตามสัญญาในขณะที่คู่สัญญาเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น เป็นกรณีที่คู่สัญญาผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อคู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้าง (เทศบาล) ตามสัญญาหากมีความเสียหายเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาตามที่สัญญากำหนดไว้ ดังนั้น จึงมีใช้กรณีที่คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง (สมาชิกสภาเทศบาล) จะได้รับประโยชน์จากสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด