

นายกอนุนุมัติให้ดำเนินการ ... แต่เทศบาลจ้างบุตรและหลานเอง !

นางวชิราภรณ์ อนุกุล พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๘ ทวิ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ” และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ (๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ” โดยเมื่อมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดจะสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจทำการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุดตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับกรณีใดที่จะถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล หรือที่เทศบาลจะกระทำก็จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นรายกรณีไป ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีได้มีหนังสือถึงนายอำเภอและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เพื่อขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) และนาย ว. (สมาชิกสภาเทศบาล) ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปของเทศบาลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

โดยนางสาว ว. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สอบได้ลำดับที่ ๑ ในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ทะเบียนและนาย ส. บุตรของนาย ว. ซึ่งเป็นหลานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สอบได้ลำดับที่ ๑ ในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศรายชื่อผู้สอบคัดเลือกได้และได้ทำสัญญาว่าจ้างบุคคลทั้งสองเป็นพนักงานของเทศบาล

นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. มิได้มีลักษณะการกระทำที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำแก่เทศบาล หรือที่เทศบาลจะกระทำแต่อย่างใด จึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๑๕.๔/๒๓๗๕๘ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงนายอำเภอเพื่อแจ้งให้เทศบาลและผู้ฟ้องคดีทราบ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สุจริต เลิกปฏิบัติ และใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดกับหลักความเป็นกลาง และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจง ได้แย้ง แสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

ประเด็นแรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นผู้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อจ้างเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปของเทศบาล แต่ก็เป็นการลงนามในฐานะนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. มิได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการสอบคัดเลือก และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ใดๆ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. ได้เข้าไปมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นพนักงานจ้างของนางสาว ว. และนาย ส. อีกทั้งในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่แต่งตั้งโดยอำเภอก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ใดที่แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. ได้ใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเอื้อประโยชน์ให้แก่นางสาว ว. และนาย ส. แม้นางสาว ว. และนาย ส. จะมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. แต่ก็ไม่เป็นการต้องห้ามที่จะสมัครเข้าสอบคัดเลือกและเข้าปฏิบัติงานในเทศบาล เมื่อบุคคลทั้งสองได้สอบคัดเลือกและผ่านการสอบคัดเลือกตามที่กฎหมายกำหนดย่อมเป็นสิทธิของบุคคลทั้งสองที่จะเข้าปฏิบัติงานในเทศบาลได้ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันจะเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. สิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘ ทวิ และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖

ประเด็นที่สอง ประมวลของของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แต่งตั้งนางสาว ว. และนาย ส. เป็นพนักงานจ้างของเทศบาลขัดกับหลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกล่าวอ้างถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการแต่งตั้งพนักงานจ้างของเทศบาลว่าไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นคนละเหตุที่จะนำมากล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือทางอ้อมในการแต่งตั้งนางสาว ว. และนาย ส. เป็นพนักงานจ้างของเทศบาลตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกี่ยวข้องกับประกาศดังกล่าว

ประเด็นสุดท้าย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลกรณีการมีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลนั้นจะดำเนินการตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกรณีในการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครองในเรื่องนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. ที่จะต้องได้รับสิทธิโต้แย้งหรือชี้แจงแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหนังสือของอำเภอที่แจ้งผลการร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ มิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิของผู้ฟ้องคดี การร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ว. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการแต่งตั้งนางสาว ว. และนาย ส. เป็นพนักงานของเทศบาล จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๒/๒๕๕๕)

คดีนี้ นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการใช้อำนาจดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างถูกต้องแล้ว อาทิ การนำหลักความเป็นกลาง และหลักการรับฟังความสองฝ่ายมาใช้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งจะต้องใช้เฉพาะกับบุคคลที่เป็นคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น ไม่อาจนำหลักดังกล่าวไปใช้กับบุคคลอื่นที่มีใช้คู่กรณีได้ และยังเป็น อุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง อาทิ ต้องวางตนเป็นกลาง ไม่ปฏิบัติตน ไปในทางที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ญาติพี่น้องหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ ของทางราชการ หรือไม่ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยทุจริตเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ใดๆ เพราะพฤติกรรมดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้กระทำเองและความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนต่อระบบราชการ
