

ไม่มีส่วนได้เสียในสัญญา ... ในระหว่างมีข้อผูกพันรับผิดชอบพร่องของงานจ้าง

นายนิรุฒ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ

ในกรณีที่ว่าหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดเป็นคู่สัญญาจ้างกับเทศบาล ต่อมา ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ในขณะที่สัญญาอยู่ระหว่างต้องรับผิดชอบพร่องของงานตามสัญญาจ้างในกรณีเช่นนี้ จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา และจะส่งผลให้ความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสิ้นสุดลงหรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ว. แต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ว. ผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. และได้ทำสัญญาจ้างกับเทศบาลตำบล ว. ในการจ้างเหมาก่อสร้างโครงการลงอุโมงค์อัดแน่น และได้ส่งมอบงานตามสัญญาแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่อยู่ระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่อง

หลังจากเข้าทำหน้าที่ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. และต่อมาได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการและจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนของห้างฯ

ต่อมามีการร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาทั้งที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล

ภายหลังจากการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ว. ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในขณะที่สัญญาจ้างระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ที่ตนเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการกับเทศบาลตำบล ว. อยู่ระหว่างความรับผิดชอบพร่องตามสัญญา ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสิ้นสุดลงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีผลประโยชน์กับการดำเนินงานของเทศบาลในทุกกรณี เพื่อมิให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งโดยบทบาทหน้าที่จะต้องเป็นผู้ที่ต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของเทศบาลและประโยชน์โดยรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตนในขณะที่ดำรงตำแหน่งโดยอาศัยฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือโดยอาศัยฐานะที่ตนเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์กับบทบาทหน้าที่ของตน และจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของเทศบาล และประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

แม้ผู้ฟ้องคดีจะลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ภายหลังการได้รับเลือกตั้งก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าตั้งแต่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ห้างฯ ได้มีการรับจ้างงานหรือเข้าทำสัญญาใด ๆ กับเทศบาลตำบล ว. อีก และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้รับความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นในงานจ้างที่มีการส่งมอบไปแล้วนั้น หรือมีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทใด ๆ อันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าวอีก ภายหลังวันที่มีการตรวจรับงานจ้างแล้วแต่อย่างใด ความผูกพันของผู้ฟ้องคดีในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. กับเทศบาลตำบล ว. คงมีเพียงสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างเกี่ยวกับความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้างที่เทศบาลตำบล ว. มีต่อห้างฯ ในฐานะผู้รับจ้างเท่านั้น ซึ่งหากต่อมาปรากฏว่ามีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นจริง เทศบาลตำบล ว. ย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาและตามกฎหมายเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบได้

ประกอบกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล มิใช่ฝ่ายบริหารของเทศบาล ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะสั่งการ อนุมัติ หรืออนุญาตเกี่ยวกับราชการของเทศบาลตำบล ว. โดยเฉพาะเกี่ยวกับสัญญาจ้างและข้อผูกพันตามสัญญาจ้าง นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีพฤติการณ์ที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยอาศัยโอกาสที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าวทั้งจากการที่ผู้ฟ้องคดียังมีข้อผูกพันตามสัญญาหรือกรณีอื่นใด ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสถานะของผู้ฟ้องคดี พฤติการณ์ตลอดจนข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบด้วยแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบล ว. เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลตำบล ว. หรือที่เทศบาลจะกระทำ ซึ่งจะมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) ประกอบมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ว. ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๔/๒๕๕๕)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี ในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ของสมาชิกสภาเทศบาล ว่าจะต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ พฤติการณ์ หรือข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบด้วยว่าได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ หรือไม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่สัญญาอยู่ระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่องนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๑/๒๕๕๖ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๓/๒๕๕๘ ในทำนองเดียวกันว่า เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนย่อมไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันจะมีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง ซึ่งแม้จะเป็นคู่สัญญาในสัญญาดังกล่าวก็ตาม