

ภรรยาเป็นคู่สัญญากับเทศบาล ...สามีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือไม่ ?

นายนิรุฒ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า **สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา** และเมื่อกระทำการอันต้องห้ามดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีปกครองที่นำมาเล่าให้ฟังฉบับนี้ เป็นกรณีที่ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและเป็นประธานสภาเทศบาลได้ทำบันทึกตกลงรับจ้างประกอบอาหารว่างให้กับศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลโดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้ลงนามในบันทึกตกลงจ้าง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้วินิจฉัยและมีคำสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจวินิจฉัยความเป็นสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่รู้เห็นยินยอม และภรรยาไม่เคยขอความยินยอมในการทำสัญญา นอกจากนี้ เทศบาลไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้รู้ถึงข้อห้ามในกฎหมายและรู้จักภรรยาของผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างดี สามารถยับยั้งมิให้เกิดการกระทำได้ แต่ก็มีได้ยับยั้งจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ประเด็นมีว่า การที่ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายทำบันทึกตกลงรับจ้างกับเทศบาลถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายจะมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูซึ่งกันและกันตามมาตรา ๑๕๖๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นคู่สัญญาของเทศบาล แต่มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีเจตนารมณ์ให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รักษาผลประโยชน์ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรม และไม่ให้สมาชิกสภาเทศบาลใช้ฐานะที่ตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างประโยชน์ส่วนตน หรือได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือทำกิจการใดกับเทศบาลไม่ว่าด้วยตนเองหรือผ่านผู้อื่นในขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งการพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีๆ ไป เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล **ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล** โดยไม่ปรากฏหลักฐานอื่นที่ฟังได้ว่ามีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือใช้อำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับภรรยาหรือใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตนแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น คำสั่งให้พ้นสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๕/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่สำหรับการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย อำนาจหน้าที่และข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่นั้นในทางที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่