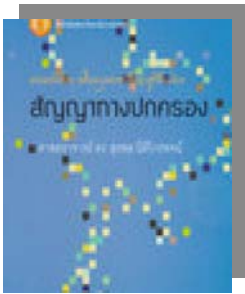


“บุตร”เป็นคู่สัญญา “บิดา” เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

สมาชิกภาพต้องสิ้นสุด...เพราะเหตุมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือไม่ ?



“สาระดีดีจากคติปกครอง” ที่ครองธรรมนำมาพูดคุยในวันนี้... เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีจำนวนไม่น้อยที่ได้กลายเป็นข้อพิพาทสู่ศาลปกครองเพื่อขอให้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง เนื่องจากกฎหมายท้องถิ่นได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญาอยู่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ตำแหน่ง

หน้าที่หาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

โดยกรณีความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตรนี้ ถือเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและเข้าข่ายที่จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีดังกล่าวได้ง่าย เช่น บิดามีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วบุตรได้เป็นคู่สัญญาในการรับเหมาก่อสร้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงมีประเด็นคำถามตามมาว่า กรณีความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้จะถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครองทุกกรณีเลยหรือไม่ และมีหลักในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากันอย่างไร คดีที่นำมาฝากนี้จะช่วยไขข้อข้องใจได้ดีทีเดียวครับ...

โดยคดีแรก องค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อได้ประกาศสอบราคางานจ้างเหมาก่อสร้างถังเก็บน้ำฝนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมโครงสร้างหลังคา และปรากฏว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดยินดี โดยนายโยธา หุ่นส่วนผู้จัดการ ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา องค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อจึงตกลงทำสัญญาว่าจ้าง หจก.ยินดี ให้เป็นผู้รับจ้างตามสัญญา ต่อมานายกององค์การบริหารส่วนตำบลทราบชื่อนายโยธาเป็นบุตรของนายแสงเทพ ซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จึงได้มีหนังสือขอให้นายอำเภอตรวจสอบเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของนายแสงเทพว่าจะส่งผลกระทบต่อดำเนินการสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่นายแสงเทพดำรงอยู่หรือไม่

นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการฯ รายงานผลการสอบสวนว่า นายแสงเทพมีความเกี่ยวข้องกับนายโยธาโดยเป็นบิดากับบุตร จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาโดยทางอ้อม และนายอำเภอเห็นว่าบุคคลทั้งสองมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในฐานะบิดากับบุตรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้นายแสงเทพจะอ้างว่ามีปัญหาขัดแย้งกับบุตรอยู่หลายเรื่องก็ไม่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตรนั้นสิ้นสุดลง นายแสงเทพจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อ เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของนายแสงเทพต้องสิ้นสุดลง ตามมาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (6)

แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ซึ่งกำหนดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ (6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ และในวรรคสองกำหนดว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (6) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่ที่สุด

นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้นายแสงเทพพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว แต่นายแสงเทพเห็นว่าคำสั่งของนายอำเภอไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงนำเรื่องมาขอความเป็นธรรมต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนเสีย และขอให้ตนกลับมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซ่อมะเดือตามเดิม

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มิได้อำนาจหน้าที่ในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างและลงนามในสัญญา โดยหน้าที่ดังกล่าวเป็นของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในคดีนี้ก็คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซ่อมะเดือ ประกอบกับได้ปรากฏในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจซึ่งจัดทำขึ้นก่อนเวลาที่ หจก.ยินดี จะเข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลซ่อมะเดือว่า นายแสงเทพและนายโยธามีได้มีความสัมพันธ์ฉ้อฉลกับบุตรที่ดี แต่มีความขัดแย้งกันในเชิงผลประโยชน์อันมีมูลมาจากทรัพย์สินในครอบครัว อีกทั้งผู้ที่เห็นว่า นายแสงเทพมีส่วนได้เสียในสัญญา และเสนอเรื่องให้นายอำเภอสอบสวน ก็คือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างฉบับดังกล่าวในฐานะผู้มีอำนาจทำการแทนองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเชื่อได้ว่า นายแสงเทพมิได้ใช้ตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือยอมให้นายโยธาบุตรชายใช้ตำแหน่งดังกล่าว ดำเนินการให้ผู้มีอำนาจอนุมัติจ้าง หจก.ยินดี เพื่อก่อสร้างถังเก็บน้ำฝนคอนกรีตเสริมเหล็กแต่อย่างใด



และแม้ว่ามาตรา 1563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะได้บัญญัติให้บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา แต่การที่บุตรจะอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาเพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าฐานะของบิดามารดาและบุตรเป็นเช่นใด รวมทั้งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในกรณีนั้นว่าบุตรอยู่ในสภาพพร้อมที่จะให้การอุปการะบิดามารดาได้ และบิดามารดาจำเป็นที่จะต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากบุตรหรือไม่

จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านายโยธาได้ให้การอุปการะเลี้ยงดูนายแสงเทพผู้เป็นบิดา และแม้บิดาจะมีฐานะเป็นทนายโดยธรรมชาติได้รับมรดกก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อนบิดา ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน อีกทั้งนายโยธาอาจทำพินัยกรรมมรดกให้แก่ผู้อื่นก็ได้ กรณีจึงไม่อาจถือ

ได้ว่านายแสงเทพเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างที่ หจก.ยินดี ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลช่อมะเดื่อ

การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้นายแสงเทพพ้นจากตำแหน่งโดยวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญา จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง (อ.300/2553)

คดีที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลช่อมะเดื่อได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงว่านายเมฆาซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแห่งเดียวกัน เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างก่อสร้างขยายไหล่ทางที่เทศบาลฯ ได้ทำกับบริษัทซึ่งมีน้องชายของนายเมฆาถือหุ้นร้อยละแปดสิบ และมีบุตรของนายเมฆาถือหุ้นร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัท หรือไม่ ?

ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยว่า จากการตรวจสอบพยานเอกสารและพยานบุคคลแล้วเห็นว่านายเมฆาไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาดังกล่าวไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมตามมาตรา 18 ทวิ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านายเมฆาเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาเนื่องจากมีความสัมพันธ์โดยเป็นบิดากับบุตร ทำให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลฯ ของนายเมฆาต้องสิ้นสุดลง ตามมาตรา 19 (6) แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ว่า **จากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านายเมฆามีความสัมพันธ์ในทางใดๆ กับบริษัทที่ทำสัญญาจ้างกับเทศบาลตำบลช่อมะเดื่อ แม้ว่าบุตรของนายเมฆาจะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นเพียงร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด และไม่มีอำนาจบริหารจัดการหรือกระทำการใดๆ ผูกพันบริษัทแต่อย่างใด** แม้ว่ามาตรา 1563 แห่ง ป.พ.พ. จะบัญญัติให้บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา แต่การที่จะอุปการะเพียงใดหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าฐานะของบิดามารดาและบุตรเป็นเช่นใด โดยนายเมฆานั้นประกอบอาชีพค้าขาย มีสถานภาพโสด ไม่ได้อาศัยอยู่บ้านเดียวกับบุตร ซึ่งแสดงว่าไม่จำเป็นต้องได้รับการเลี้ยงดูจากบุตร และจากข้อเท็จจริงบุตรก็ไม่ได้ให้การเลี้ยงดูนายเมฆาแต่อย่างใด และแม้ว่านายเมฆาจะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรม แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน

กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่า นายเมฆาได้รับประโยชน์ในสัญญาระหว่างบริษัทที่มีบุตรของตนเป็นผู้ถือหุ้นกับเทศบาลตำบลช่อมะเดื่อ อีกทั้งนายเมฆาก็ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในคณะเทศมนตรีที่จะมีอำนาจเกี่ยวกับการสั่งจ้างและทำสัญญาดังกล่าว นอกจากนี้การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบกรณีของนายเมฆานั้นก็เนื่องมาจากได้เห็นป้ายแสดงรายละเอียดโครงการของเทศบาลฯ ที่มีคู่สัญญาเป็นบริษัทซึ่งบุตรของนายเมฆาเป็นผู้ถือหุ้นรวมอยู่ด้วยเท่านั้น โดยไม่ได้มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใดๆ ที่แสดงได้ว่านายเมฆาเข้าไปมีส่วน

เกี่ยวข้องในสัญญาดังกล่าว คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่วินิจฉัยว่านายเมฆาไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (อ.76/2547)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีดังกล่าว... ถือเป็นการวางหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง กรณีความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตร ว่ามิได้พิจารณาแต่เพียงสถานะของความสัมพันธ์เท่านั้น หากแต่จะต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบกันด้วย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตลอดจนพยานหลักฐานในแต่ละกรณีว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้รับผลประโยชน์หรือมีส่วนได้เสียจากการทำสัญญานั้นจริงหรือไม่ รวมทั้งการพิจารณาประเด็นการเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้าง และการใช้ตำแหน่งหรือยอมให้ใช้ตำแหน่งเพื่อดำเนินการให้ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างหรือไม่ด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวยังจะเป็นประโยชน์ในการนำมาใช้เทียบเคียงเพื่อพิจารณาเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากรณีความสัมพันธ์ในลักษณะอื่นๆ เป็นเบื้องต้นได้อีกด้วยครับ...



ครองธรรม ธรรมรัฐ