

อนุมัติให้จัดประชุม ... ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?

นางสาวจิราภรณ์ คงกัลป์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๔๘ จตุทศ ได้บัญญัติให้ “นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ... (๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการ ที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ” หากนายกเทศมนตรีได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี (ตามมาตรา ๔๘ บัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน)

แต่ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ไม่ได้ให้ความหมายของการกระทำในลักษณะของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาไว้ การวินิจฉัยจึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของพฤติการณ์ในแต่ละกรณีประกอบกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาวางแนวทางการวินิจฉัยไว้หลายคดี ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถนำไปเทียบเคียงหรือปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้

ดังเช่นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และได้คะแนนลำดับสองรองจากนาง ป. ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) กล่าวหานาง ป. ว่า ในขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี (ในวาระที่ผ่านมา) มีพฤติการณ์หรือการกระทำที่เข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่เทศบาลกระทำกับ บริษัท อ. จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของและผู้ประกอบกิจการโรงแรม อ. ซึ่งเมื่อนาง ป. จะลาออกจากการเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทแล้วแต่ได้ให้สามีและบุตรดำเนินการแทน โดยในการประชุม สัมมนาตามโครงการต่างๆ ของเทศบาลได้จัดที่โรงแรมดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อร้องเรียนซึ่งสรุปผลการสอบสวนว่า เทศบาลได้ทำสัญญากับโรงแรม อ. ซึ่งมีนาง ค. บุตรของนาง ป. เป็นกรรมการมีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัท อ. จำกัด และไม่ปรากฏว่านาง ป. เป็นผู้ถือหุ้นหรือมีอำนาจบริหารจัดการบริษัท อ. จำกัด และมีได้มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใดๆ ที่แสดงว่านาง ป. ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนายกเทศมนตรีสั่งการหรือดำเนินการอย่างใด เพื่อให้เทศบาลทำสัญญากับโรงแรม อ. ในการจัดประชุมสัมมนา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำวินิจฉัยว่า นาง ป. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่เทศบาลกระทำกับโรงแรม อ.

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหากนาง ป. เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของบริษัท อ. จำกัด และความเกี่ยวพันระหว่างบริษัท อ. จำกัด และนาง ป. ว่า

นาง ป. เป็นผู้เริ่มก่อการและจัดตั้งบริษัท อ. จำกัด และบริหารกิจการของบริษัท อ. จำกัด และธุรกิจโรงแรม อ. มาโดยตลอดก่อนที่จะโอนหุ้นทั้งหมดให้บุตร ต่อมาบริษัท อ. จำกัด ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากธนาคารให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ โดยมีข้อกำหนดให้โอนหลักทรัพย์จำนองเป็นที่ดินรวม ๑๑ แปลง พร้อมสิ่งปลูกสร้าง

ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงแรม อ. ชำระหนี้ธนาคาร โดยธนาคารให้สิทธิแก่ลูกหนี้ซื้อคืนหลักทรัพย์ภายใน ๕ ปี และกรรมสิทธิ์ในโรงแรม อ. ได้โอนเป็นของธนาคาร แต่ธนาคารให้สิทธิกับบริษัท อ. จำกัด เช่าที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงแรม อ. ได้ภายในกำหนดระยะเวลา บริษัท อ. จำกัด จึงสามารถประกอบกิจการโรงแรม อ. ภายในขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทได้ นาง ค. บุตรของนาง ป. ซึ่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจจัดการแทนบริษัทจึงมีอำนาจบริหารกิจการของบริษัท อ. จำกัด และโรงแรม อ. ภายใต้เงื่อนไขตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ดังกล่าว

การที่นาง ป. ขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีอนุมัติโครงการประชุมสัมมนาต่างๆ ของเทศบาลให้จัดขึ้นที่โรงแรม อ. โดยมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะเจ้าของกิจการหรือผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นจะถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าบริษัท อ. จำกัด จะเป็นนิติบุคคลแตกต่างหากจากผู้ถือหุ้นโดยมีกรรมการเป็นผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นตามมาตรา ๑๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่และนาง ค. ซึ่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัทต่างก็เป็นบุตรของนาง ป. แม้นาง ป. และสามีจะไม่มีหุ้นอยู่ในบริษัทแล้ว แต่โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดา กับบุตร บิดามารดา ย่อมต้องให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลบุตรของตนอยู่เสมอแม้บุตรจะบรรลุนิติภาวะหรือมีครอบครัวแล้วก็ตาม ส่วนบุตรก็มีหน้าที่ทางศีลธรรมจรรยาที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา และเมื่อพิจารณาถึงภาระหนี้สินตามสัญญาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ซึ่งเป็นเงินจำนวนมาก ประกอบกับการที่นาง ป. เป็นผู้เริ่มก่อการและจัดตั้งบริษัท อ. จำกัด และบริหารกิจการของบริษัทและบริหารธุรกิจโรงแรม อ. ก่อนที่จะโอนหุ้นให้แก่บุตร ย่อมไม่อาจยอมให้นาง ค. บุตรของตนซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัทต้องเดือดร้อนเสียหาย อีกทั้งทรัพย์สินของบริษัท อ. จำกัด ซึ่งเป็นธุรกิจของครอบครัวอาจจะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลภายนอกตลอดไป หากผู้บริหารบริษัทไม่สามารถชำระหนี้ดังกล่าวได้ทั้งหมด และการผินด้นชำระหนี้ตามเงื่อนไขการปรับปรุงโครงสร้างหนี้มีผลให้ธนาคารมีสิทธิเลิกสัญญาดังกล่าวได้ ดังนั้น นาง ป. จึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่บริษัท อ. จำกัด และโรงแรม อ. ทางอ้อม เพื่อให้กิจการมีรายได้มากขึ้นหรือเพียงพอที่จะปลดเปลื้องภาระหนี้สินทั้งหมดและซื้อหลักทรัพย์จำนองรวมทั้งธุรกิจโรงแรม อ. คืนจากธนาคารก่อนครบกำหนดเวลาซื้อคืนภายใน ๕ ปี ด้วยวิธีการพิจารณาอนุมัติโครงการประชุมสัมมนาต่างๆ ของเทศบาลให้จัดขึ้นที่โรงแรม อ. ดังกล่าว

เมื่อการอนุมัติได้กระทำในขณะนาง ป. ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และนาง ป. ก็เลือกที่จะจัดประชุมสัมมนาที่โรงแรม อ. จึงเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาเลือกสถานที่จัดประชุมสัมมนา โดยมีเจตนาที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท อ. จำกัด เพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะปลดเปลื้องภาระหนี้สินมิให้ผิดสัญญาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับธนาคาร และสามารถซื้อหลักทรัพย์จำนองรวมทั้งธุรกิจโรงแรม อ. คืนจากธนาคารก่อนครบกำหนดเวลาซื้อคืน

นาง ป. จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้สัญญากับโรงแรม อ. (มาตรา ๔๘ จตุทศ วรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖) อันเป็นผลให้นาง ป. ต้องตกเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี (มาตรา ๔๕ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบมาตรา ๔๘ เบญจ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖) และต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ เบญจ และกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ จตุทศ (ตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ วรคหนึ่ง (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖)

พิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๐๘/๒๕๕๔)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี ไม่เพียงแต่เฉพาะข้าราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการใช้อำนาจของตนไปในทางที่จะเป็นการเอื้อประโยชน์ทั้งต่อตนเองและบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม แม้การกระทำดังกล่าวจะมีได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการโดยตรงก็ตาม ที่สุดแล้วก็ถือเป็นการกระทำที่มีความผิดทางวินัยทั้งสิ้น และโดยเฉพาะข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารคเช่นนายกเทศมนตรีย่อมจะต้องตระหนักเป็นอย่างยิ่งว่า การเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับคู่สัญญาโดยตรงในฐานะเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นก็ตาม แต่หากการกระทำนั้นมีลักษณะที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กิจการที่บุคคลใกล้ชิดในครอบครัวควบคุมดูแล ย่อมถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันจะเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีและต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีอีกด้วย
