



ที่ มท ๐๘๐๔.๓/ ๑๗๕๗๖

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๖ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง หารือเกี่ยวกับกรณีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างเหมาบุคคลภายนอกหรือเอกชน
ดำเนินการกิจการของเทศบาล

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย

อ้างถึง หนังสือจังหวัดเชียงราย ลับ ที่ ชร ๐๐๒๓.๔/๔๑๗ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖

ตามที่จังหวัดเชียงรายได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของนายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม อำเภอเวียงแก่น กรณีที่มีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่า นางนิตยา ยาละ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของเทศบาลตำบลท่าข้าม ในการจ้างเหมาบุคคลภายนอกหรือเอกชนมาดำเนินการกิจการของเทศบาล โดยได้ทำบันทึกตกลงจ้างนางสาวญาณิศา ยาละ บุตรสาวของตน เข้าทำงานตามโครงการจ้างดังกล่าว นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามที่จังหวัดเชียงรายหารือมาประกอบ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๘ จดเทศ (๓) ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้น จะกระทำ และคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไว้ ได้แก่

(๑) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๐๕/๒๕๕๕ เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ สรุปได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ มีความมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกปฏิบัติหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาประโยชน์เป็นสำคัญ โดยสมาชิกต้องไม่ผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งการพิจารณาว่าสมาชิกผู้ใดมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาว่า ในการปฏิบัติตามสัญญานั้นสมาชิกผู้นั้นได้ประโยชน์โดยตรงหรือไม่แล้วยังต้องพิจารณาว่าสมาชิกผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญาในลักษณะที่ส่งผลดีหรือผลเสียต่อตนในทางอ้อม อันจะได้ชื่อว่ามีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่อาจจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยเป็นผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ตัวแทนผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดา หรือของนิติบุคคลที่มีการกระทำกับเทศบาล หรือความสัมพันธ์ในเชิงทุน โดยเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน ผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งสามารถครอบงำการจัดการบริษัทได้ หรือความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยาหรือความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

/ (๒) คำพิพากษา ...

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๒๗/๒๕๕๐ ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นในกรณีที่นางสุดใจ คำโคน ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตำบลสูงเม่น กรณีเมื่อครั้งที่นางสุดใจ คำโคน ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสูงเม่น ได้ทำสัญญาซื้อขายนมกับบริษัท ส.ซูปเปอร์มาร์เก็ต จำกัด โดยบริษัทดังกล่าวมีบุตรสาวของนางสุดใจ คำโคน เป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท และผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ได้ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยว่า นางสุดใจ คำโคน เป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลสูงเม่นเป็นคู่สัญญากับบริษัท ส.ซูปเปอร์มาร์เก็ต จำกัด ตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า การทำสัญญาของเทศบาลตำบลสูงเม่น กับบริษัท ส.ซูปเปอร์มาร์เก็ต ดังกล่าว สืบเนื่องมาจากโครงการถ่ายโอนงบประมาณกิจกรรมจัดซื้อวัสดุการศึกษา อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ให้จัดซื้อนมพร้อมดื่มตามที่กรมการปกครอง ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่า นางสุดใจ คำโคน นายกเทศมนตรีตำบลสูงเม่น ใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐอันมีลักษณะเป็นผู้กระทำการอันเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างใด

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๒๗-๑๒๘/๒๕๕๒ ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นไว้สรุปได้ว่า มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล หรือที่เทศบาลจะกระทำ นั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่บริการสาธารณะตามกฎหมายอย่างเที่ยงธรรม จึงบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญา หรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลหรือไม่

(๔) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นในกรณีที่ นายเจม สอนไชยา ได้ยื่นฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีพนา เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตำบลศรีพนา กรณีร้านทวีชัยบล็อก โดยนางบุญเลิศ สอนไชยา มารดาของผู้ฟ้องคดี ได้เข้าทำสัญญากับเทศบาลตำบลศรีพนา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเห็นว่า ในวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๗ ที่ร้านทวีชัยบล็อก โดยมารดาของนายเจม สอนไชยา ยื่นขอเสนอราคาต่อเทศบาลตำบลศรีพนานั้น นายเจม สอนไชยา ยังมิได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลศรีพนา อันจะมีหน้าที่ในการบริหารจัดการการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ดังนั้น แม้มารดาของนายเจม สอนไชยา ได้เข้าทำสัญญากับเทศบาลตำบลศรีพนา อันเป็นความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างบุคคล และเป็นความสัมพันธ์โดยตรง แต่ไม่ปรากฏว่านายเจม สอนไชยา ได้มีเจตนาให้ความช่วยเหลือหรือเข้ามาเกี่ยวข้องในสัญญาดังกล่าว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่านายเจม สอนไชยา ได้ใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลสร้างประโยชน์แก่นายเจม สอนไชยา หรือ

/มารดา ...

มารดาของนายเจม สอนไซยา โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ของรัฐ อันมีลักษณะเป็นผู้กระทำการอันเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาดังกล่าวตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖

(๕) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๖ สรุปได้ว่า มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) ดังกล่าว บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาวได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ส.ฤทัยการโยธา โดยมีนางหทัย รวงแดง บุตรสาวของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดี เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาวและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาวด้วย แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือใช้อำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่หุ้นส่วนจำกัด ส.ฤทัยการโยธา หรือใช้โอกาสในตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาวสร้างประโยชน์แก่ตนแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาวจึงไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะสั่งอนุญาตอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะเกี่ยวกับการทำสัญญาจ้างดังกล่าว และไม่ปรากฏว่ามีส่วนได้เสียกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ส.ฤทัยการโยธาไม่ว่าในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นหรือมีตำแหน่งใด ๆ ในห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น การที่นางหทัย รวงแดง จะต้องอุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๕๖๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีฐานะตามกฎหมายเป็นทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๑๖๒๙ และมาตรา ๑๖๓๐ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันหาใช่ประโยชน์ที่เกิดจากการที่หุ้นส่วนจำกัด ส.ฤทัยการโยธา โดยบุตรสาวของผู้ฟ้องคดี หุ้นส่วนผู้จัดการทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กกับองค์การบริหารส่วนตำบลหนองยาว แต่เกิดจากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะครอบครัว ไม่อาจถือได้ว่าเป็นประโยชน์ทางอ้อมเพราะสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ดังกล่าว

(๖) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๖๔/๒๕๕๕ ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นในกรณีที่นายวิชัย ศรีบุญเรือง ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามได้วินิจฉัยว่า นายวิชัย ศรีบุญเรืองเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเมืองมหาสารคามได้จ้างร้านด็กสลาจัดทำปฏิทินแสดงผลงานเทศบาลเมืองมหาสารคาม อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามของนายวิชัย ศรีบุญเรืองสิ้นสุดลง โดยศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๘ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า สมาชิกภาพของ

/สมาชิก ...

สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ (๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้หรืออาศัยฐานะที่ตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างหรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์ของรัฐ ซึ่งในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่คนใดจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องใดหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป

คดีนี้เทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยนายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา นายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม ได้ทำสัญญาจ้างโดยวิธีตกลงราคากับร้านด็กสילהให้จัดทำปฏิทินแสดงผลงานของเทศบาลเมืองมหาสารคาม โดยฝ่ายผู้รับจ้าง คือ ร้านด็กสילה มีนางทตสนวดี ศรีบุญเรือง ซึ่งเป็นคู่สมรสของนายมาโนช ศรีบุญเรือง บุตรชายของนายวิชัย ศรีบุญเรือง เป็นผู้ลงชื่อในสัญญาจ้างดังกล่าว โดยนายวิชัย ศรีบุญเรือง ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำสัญญาในฐานะผู้ว่าจ้างหรือผู้รับจ้างด้วย นอกจากนี้ จากผลการสอบสวน ก็ไม่ปรากฏว่า นายวิชัย ศรีบุญเรือง ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการร้านด็กสילהหรือมีความสัมพันธ์ในเชิงการลงทุนร่วมกับนายมาโนช ศรีบุญเรือง บุตรชาย หรือกับนางทตสนวดี ศรีบุญเรือง บุตรสะใภ้ ในกิจการของร้านดังกล่าวแต่อย่างใด แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ร้านด็กสילהเปิดกิจการโดยตั้งโรงพิมพ์อยู่บ้านเลขที่ ๕๓๐/๑๒ ถนนศรีสวัสดิ์ดำเนิน ตำบลตลาด อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม อันเป็นกรรมสิทธิ์ของนายวิชัย ศรีบุญเรือง โดยการเช่าจากนายวิชัย ศรีบุญเรือง หรือนายวิชัย ศรีบุญเรือง ให้ใช้ประโยชน์โดยไม่คิดค่าเช่า เพื่อเป็นการช่วยเหลือบุตรก็ตาม ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ได้เสียตามสัญญาจ้างดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะเป็นคนละเหตุกัน และโดยข้อเท็จจริงจริงแล้ว นางทตสนวดี ศรีบุญเรือง บุตรสะใภ้ กับบุตรชายของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๔๔ ของนายวิชัย ศรีบุญเรือง แต่ไปอาศัยอยู่บ้านเช่าเลขที่ ๑๑๒ ถนนธรรมวงศ์สวัสดิ์ ตำบลตลาด อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ตั้งแต่ได้สมรสกันแล้ว เพียงแต่ยังไปมาหาสู่กับนายวิชัย ศรีบุญเรือง ในบางครั้งในฐานะญาติเท่านั้น จึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้โอกาสในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามสร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามในประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ หรือจงใจหรือข่มขู่หรือโน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาเพื่อให้จำจ้าง นางทตสนวดี ศรีบุญเรือง บุตรสะใภ้ของผู้ฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นการกระทำอันเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่อย่างใด

(๗) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๐๙/๒๕๕๔ ศาลปกครองสูงสุด ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาในเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลของนายกเทศมนตรี ในกรณีที่นายชัยวัฒน์ คลศรีชัย ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกวินิจฉัยว่า นางเปรมฤดี ขามพูนท อดีตนายกเทศมนตรีนครพิษณุโลก ขาดคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครพิษณุโลก เพราะเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครพิษณุโลก นางเปรมฤดี ขามพูนท มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในสัญญาหรือในกิจการที่บริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบการกิจการโรงแรมอมรินทร์ลาгуน ได้กระทำให้แก่เทศบาลนครพิษณุโลก โดยศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นในเรื่องนี้ว่า มาตรา ๔๘ เศรศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (๒) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล และมาตรา ๔๘ จตุศศ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒)

/ พ.ศ. ๒๕๔๖ ...

พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้บัญญัติให้นายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้น จะกระทำ โดยมาตรา ๔๘ ปัญจทศ วรรคหนึ่ง (๕) ได้บัญญัติให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ จตทศ ดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางเปรมฤดี ชามพูนท เป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้ง บริษัทดังกล่าว เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๓๓ ต่อมาวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ บริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด มีผู้ถือหุ้น ๗ คน มีหุ้นจำนวน ๑๗๕,๐๐๐ หุ้น หุ้นละ ๑,๐๐๐ บาท โดยมีผู้ถือหุ้นที่มีจำนวนหุ้นมากกว่า ๕,๐๐๐ หุ้น ได้แก่ นางดิลกา ขาน จำนวน ๑๒๙,๖๕๐ หุ้น นางอดิศรี ภัทรประสิทธิ์ จำนวน ๑๓,๑๘๐ หุ้น และนางพิชญา วชิระนิเวศ จำนวน ๕,๑๕๐ หุ้น แม้ว่าบริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด จะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้น โดยมีกรรมการเป็นผู้แทนนิติบุคคล กรรมการจะต้องปฏิบัติตามมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นตามมาตรา ๑๑๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่และนางดิลกา ขาน ซึ่งเป็นกรรมการ ผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัทต่างก็เป็นบุตรของนางเปรมฤดี ชามพูนท แม่นางเปรมฤดี ชามพูนท และนายสุชน ชามพูนท ไม่มีหุ้นอยู่ในบริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด เนื่องจากได้โอนหุ้นทั้งหมดในส่วนของตนให้แก่บุตรโดยการยกให้ แต่โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดา กับบุตร บิดามารดาจะต้องให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลบุตรของตนอยู่เสมอแม้บุตรจะบรรลุนิติภาวะ หรือมีครอบครัวแล้วก็ตาม ส่วนบุตรนั้นก็มิหน้าที่ทางศีลธรรมจรรยาที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา เมื่อพิจารณาถึงภาระหนี้สินตามสัญญาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่บริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด เป็นหนี้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นเงินจำนวนมาก ประกอบกับนางเปรมฤดี ชามพูนท เป็นผู้เริ่มก่อการและจัดตั้งเป็นบริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด หลังจากนั้น ได้บริหารกิจการของบริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด และบริหารธุรกิจโรงแรมอมรินทร์ลากูนก่อนที่จะโอนหุ้นในส่วนของตน ให้แก่บุตร นางเปรมฤดี ชามพูนท ย่อมไม่อาจยอมให้นางดิลกา ขาน บุตรของตน ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัทต้องเดือดร้อนเสียหาย อีกทั้งทรัพย์สินของบริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด ซึ่งเป็นธุรกิจของครอบครัวชามพูนท อาจจะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลภายนอก ตลอดไป หากผู้บริหารบริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด ไม่สามารถชำระหนี้ได้ทั้งหมด นางเปรมฤดี ชามพูนท จึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่บริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด และโรงแรมอมรินทร์ลากูน ทางอ้อม เพื่อให้กิจการมีรายได้มากขึ้นหรือเพียงพอที่จะปลดปล่อยภาระหนี้สินทั้งหมดและซื้อหลักทรัพย์ จำนวนรวมทั้งธุรกิจโรงแรมอมรินทร์ลากูนจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ก่อนครบกำหนดเวลาซื้อคืน ภายใน ๕ ปี ด้วยวิธีการพิจารณาอนุมัติโครงการประชุมนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลภาคเหนือ ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๖ โดยใช้งบประมาณจากเงินสำรองจ่ายของเทศบาลนครพิษณุโลก และได้ลงชื่อเป็นคู่สัญญาในบันทึกตกลงการจ้าง กับอนุมัติโครงการจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการสันนิบาตเทศบาล จังหวัดพิษณุโลก โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครพิษณุโลก และอนุมัติโครงการประชุมนายกเทศมนตรีสตรีทั่วประเทศ ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๕๐ โดยจัดขึ้น ณ โรงแรมอมรินทร์ลากูน จึงเห็นได้ว่า เทศบาลนครพิษณุโลกโดยนางเปรมฤดี ชามพูนท ขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครพิษณุโลกได้ใช้อำนาจในการพิจารณาเลือกโรงแรมอมรินทร์ลากูนเป็นสถานที่จัดประชุมสัมมนา โดยมีเจตนาที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด เพื่อให้บริษัทดังกล่าวมีรายได้เพียงพอที่จะปลดปล่อยภาระหนี้สินมิให้ผิดสัญญาการปรับปรุงโครงสร้างหนี้กับ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และซื้อหลักทรัพย์จำนวนรวมทั้งธุรกิจโรงแรมอมรินทร์ลากูนคืนจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนครพิษณุโลกเป็นคู่สัญญากับโรงแรมอมรินทร์ลากูน

/ (๘) คำพิพากษา ...

(๘) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๘/๒๕๕๕ ศาลปกครองสูงสุด ได้ให้ความเห็นในกรณีที่นายตัน ใจดี ได้ยื่นฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ตำบลบ้านทราย ในกรณีที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทวีศักดิ์เชียงคำก่อสร้าง มีนายชาญณรงค์ สติราษฎร์ บุตรชายของผู้ฟ้องคดี เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ได้เข้าทำสัญญาจ้างเหมาโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุก โดยวิธีตกลงราคากับเทศบาลตำบลบ้านทราย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดี ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลบ้านทราย มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๘ (๒) และ (๖) ในการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับ ราชการของเทศบาล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น และผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามนัยข้อ ๕ แห่งระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕ มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๕๗ ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดว่า การสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง ทุกวิธีที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ นอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๘ และข้อ ๕๙ ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน และตามข้อ ๑๒๕ ของระเบียบเดียวกัน ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งว่า การลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบนี้ เป็นอำนาจ ของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่าผู้ฟ้องคดี ได้อนุมัติซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุกในเขตเทศบาลตำบลบ้านทรายตามที่ช่างโยธาทำบันทึกเสนอขออนุมัติ ฉบับลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ เสนอให้เทศบาลตำบลบ้านทรายจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ทวีศักดิ์เชียงคำก่อสร้าง ดำเนินการตามแบบแปลนของเทศบาลภายในเขตเทศบาลตำบลบ้านทราย เป็นเงิน ๙๙,๔๐๙.๕๐ บาท โดยวิธีตกลงราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับการจ้างในวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ โดยห้างหุ้นส่วนจำกัด ทวีศักดิ์เชียงคำก่อสร้าง มีนายชาญณรงค์ สติราษฎร์ ซึ่งสมรสกับนางสุภิญญา สติราษฎร์ บุตรสาวของผู้ฟ้องคดี ที่ทำงานอยู่ที่สำนักงานปลัดเทศบาลตำบลบ้านทราย เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๗๗ ประกอบกับมาตรา ๑๐๘๗ ต้องรับผิดชอบในบรรดาหนี้ของห้างหุ้นส่วนโดยไม่มีจำกัดจำนวน และผู้ฟ้องคดีก็รับรู้ถึงความข้อนี้ได้อยู่แล้วในเวลาที่อนุมัติให้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ทวีศักดิ์เชียงคำก่อสร้าง ประกอบกับการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี มีสภาพร้ายแรงอันอาจ ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และผู้ฟ้องคดีจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนี้ไม่ได้ ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะ ดำเนินการตามวรรคสองของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดว่า (๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตน มีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือ ประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี (๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุ ตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่ง หรือ ประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี (๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา ทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการ พิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติไว้แล้วว่า ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๐ ให้หมายความว่ารวมถึงผู้ซึ่งกฎหมาย

/กำหนด ...

กำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแล สำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้เป็นรัฐมนตรี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีโอนมติจ้างทำหุนส่วนจำกัด ทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าก่อสร้าง ที่มีบุตรชายของตนเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการให้ดำเนินการโครงการซ่อมแซมถนนลูกรัง และหินคลุกในเขตเทศบาลตำบลบ้านทราย โดยวิธีตกลงราคากับเทศบาลตำบลบ้านทราย โดยไม่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปมีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลบ้านทรายเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลตำบลบ้านทราย หรือที่เทศบาลตำบลบ้านทรายจะกระทำ ตามมาตรา ๔๘ จตุพศวรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว

๒. เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ กฎฎีกาและศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวแล้ว เห็นว่า

(๑) การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะกระทำ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้บริหาร ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยในการ พิจารณาว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่ จะต้อง พิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป โดยผู้มีอำนาจสอบสวนจะต้องตรวจสอบให้ได้ทราบถึงข้อเท็จจริง แห่งพฤติการณ์ในเรื่องนั้น ซึ่งคณะกรรมการฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องการเป็นผู้มี ส่วนได้เสียในสัญญา ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๐๕/๒๕๕๔ โดยให้ พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของผู้บริหารท้องถิ่นกับคู่สัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่า มีความสัมพันธ์กับคู่สัญญาในลักษณะที่ส่งผลดีหรือผลเสียต่อตนในทางอ้อม อันจะได้ชื่อว่ามีส่วนได้เสีย ในทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่อาจจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยเป็นผู้จัดการ กรรมการ ผู้จัดการ ตัวแทนผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลที่มี การกระทำกับเทศบาล หรือความสัมพันธ์ในเชิงทุน โดยเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน ผู้เป็นหุ้นส่วนใน ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งสามารถรอบำการจัดการบริษัทได้ หรือความสัมพันธ์ ในระหว่างบุคคล ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา หรือความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ต่อมาได้ปรากฏความเห็นของศาลปกครองสูงสุดที่ได้พิจารณาในคดีต่าง ๆ เกี่ยวกับการ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยศาลปกครองสูงสุด ได้ใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา โดยพิจารณาด้วยว่า มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ใช้โอกาส ในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าวสร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามในประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ ศาลปกครองสูงสุดมิได้พิจารณาแต่เพียงความสัมพันธ์ของผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นกับคู่สัญญาของเทศบาลในความสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อกันตามกฎหมายเท่านั้น แต่ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นแต่ละกรณีไปว่า ในการทำสัญญานั้น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิก สภาท้องถิ่นผู้นั้นมีความผูกพันที่จะต้องช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกันกับคู่สัญญาอยู่หรือไม่ อันเป็นหน้าที่ทาง

/ศีลธรรม ...

ศีลธรรมจรรยา และมีพฤติกรรมใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นได้ใช้โอกาสในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าวเอื้อประโยชน์แก่คู่สัญญา โดยเบียดเบียนคุกคามในประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่ ดังเช่นการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๐๙/๒๕๕๔ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาถึงพฤติกรรมในคดีนี้แล้วเห็นว่า นายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลกได้โอนหุ้นทั้งหมดในส่วนของตนให้แก่บุตรโดยการยกให้ แต่โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร บิดามารดาจะต้องให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลบุตรของตนอยู่เสมอ แม้บุตรจะบรรลุนิติภาวะหรือมีครอบครัวแล้ว ส่วนบุตรก็มีหน้าที่ทางศีลธรรมจรรยาที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา เมื่อพิจารณาถึงภาระหนี้สินตามสัญญาของบริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด ประกอบกับนายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลกเป็นผู้เริ่มก่อการและจัดตั้งบริษัทดังกล่าว ย่อมไม่ยอมให้บุตรของตนซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงชื่อผูกพันบริษัทต้องเดือดร้อนเสียหาย อีกทั้งบริษัทดังกล่าวเป็นธุรกิจของครอบครัว จึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทเพื่อให้กิจการมีรายได้มากขึ้นหรือเพียงพอที่จะปลดปล่อยภาระหนี้สิน จึงพิจารณาอนุมัติเพื่อให้มีการจัดประชุมต่างๆ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณของเทศบาลนครพิบูลย์โลก ณ โรงแรมอมรินทร์ลากูน ของบริษัท อมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด ซึ่งถือว่ามีเจตนาที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทอมรินทร์แลนด์แอนด์เฮาส์ จำกัด เพื่อให้บริษัทดังกล่าวมีรายได้เพียงพอที่จะปลดปล่อยภาระหนี้สิน หรือตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๘/๒๕๕๕ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาตามพฤติกรรมในคดีนี้แล้วเห็นว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทวีศักดิ์เชียงคำก่อสร้าง มีบุตรชายของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้ววินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความข้อนี้ตั้งอยู่แล้วในเวลาที่ยื่นคำฟ้องคดีให้ทำสัญญาจ้าง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสภาพอันร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จะทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีเรื่องนี้ไม่ได้ แต่กลับไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๐ จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปมีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล

๓. ข้อเท็จจริงและหลักฐานที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายหรือมาปรากฏว่า อำเภอเวียงแก่นได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แล้วปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า เทศบาลตำบลท่าข้ามมีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานไม่เหมาะสมกับปริมาณงาน และไม่สอดคล้องกับงานในหลายๆ ด้าน จึงได้มีการเสนอให้ทำการจ้างเหมาบริการบุคคลภายนอกหรือเอกชนมาดำเนินการกิจการของเทศบาลในด้านต่าง ๆ โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งกรณีการทาบ้นที่ตกลงจ้างนางสาวญาณิศา ยาละ นี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่านางสาวสุนิสา ทะนันไชย นักพัฒนาชุมชน ๖ว สำนักปลัดเทศบาล ได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงนายกเทศมนตรีตำบลท่าข้ามเพื่อขอความอนุเคราะห์ผู้ช่วยในการปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสังคมสงเคราะห์และงานสวัสดิการชุมชนเพื่อแบ่งเบาภาระงานให้เกิดความสำเร็จและเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จำเริญสุชาติ แสงงาม หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล จึงได้จัดทำโครงการจ้างเหมาบริการดังกล่าวเสนอผู้บังคับบัญชา โดยปลัดเทศบาลตำบลท่าข้ามได้ให้ความเห็นชอบ ต่อมานายกเทศมนตรีตำบลท่าข้ามได้อนุมัติให้ดำเนินการตามโครงการนี้ได้ เทศบาลตำบลท่าข้ามจึงได้จัดทำประกาศเทศบาลตำบลท่าข้าม ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง รับสมัครเลือกสรรบุคคลเพื่อคัดเลือกเป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ โดยกำหนดตำแหน่งที่รับสมัครคือพนักงานจ้างจัดทำเอกสาร สำนักปลัดเทศบาล จำนวน ๑ อัตรา ๆ ละ ๕,๕๐๐ บาท/เดือน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและเลือกสรรโดยวิธีสอบสัมภาษณ์ ประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่งจากประวัติการทำงาน และจากการสัมภาษณ์เพื่อพิจารณาความเหมาะสม

/ในด้าน ...

ในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้ที่อาจใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ และความสามารถ ประสบการณ์ ปฏิภาณไหวพริบ ทักษะ การปรับตัวเข้ากับผู้ร่วมงานทั้งทางสังคม และบุคลิกภาพอื่นๆ และจะทำสัญญาจ้าง ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกเทศมนตรีตำบลท่าข้ามแล้วเท่านั้น ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ยื่นใบสมัครและเสนอ ราคาจำนวน ๓ คน คือ นางสาวภาวิณี ทะพรม วุฒิการศึกษา ปวส. เสนอราคาค่าจ้าง ๖,๐๐๐ บาท/เดือน นางสาวญาณิศา ยาละ วุฒิการศึกษาปริญญาตรี เสนอราคาค่าจ้าง ๕,๕๐๐ บาท/เดือน และนางสาวฐาภรณ์ ชินะขำ วุฒิการศึกษาปริญญาตรี เสนอราคาค่าจ้าง ๖,๕๐๐ บาท/เดือน

จากนั้นปลัดเทศบาลตำบลท่าข้ามได้มีบันทึกข้อความของสำนักปลัดเทศบาล ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เรื่อง ผลการพิจารณาผู้ได้รับการคัดเลือกตามโครงการจ้างเหมาบริการบุคคลภายนอกหรือเอกชน ดำเนินกิจการของเทศบาล รายงานว่าผู้รับผิดชอบโครงการพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้เสนอราคายี่ห้อ ๒ เสนอราคาไม่ต่ำกว่า เงื่อนไขในการรับสมัคร และมีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขในการรับสมัคร จึงเห็นควรจ้างนางสาวญาณิศา ยาละ และได้รับการอนุมัติจากนางนิตยา ยาละ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม ต่อมาเทศบาลตำบลท่าข้ามได้ทำบันทึกตกลงจ้าง เลขที่ ๑๔๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ จ้างนางสาวญาณิศา ยาละ เป็นผู้รับจ้างตามโครงการดังกล่าว และได้ ปฏิบัติงานในตำแหน่งพนักงานจ้างเหมาบริการ ช่วยเหลืองานด้านธุรการ งานพัฒนาชุมชนและงานธุรการ สำนักปลัดเทศบาล ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ - ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ บันทึกตกลงจ้างดังกล่าวมีกำหนด ระยะเวลาจ้างไว้หนึ่งเดือน และได้มีการทำบันทึกตกลงจ้างกันต่อทุกเดือน

การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามโครงการจ้างเหมาบริการบุคคลจากภายนอกหรือ เอกชนดำเนินกิจการของเทศบาลตำบลท่าข้ามดังกล่าว ตั้งแต่การขออนุมัติโครงการ การออกประกาศเทศบาล ตำบลท่าข้าม ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง รับสมัครเลือกสรรบุคคลเพื่อคัดเลือกเป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ การพิจารณาผลว่าผู้ใดจะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก การพิจารณาอนุมัติ ตลอดจนการทำบันทึกตกลงจ้างระหว่าง เทศบาลตำบลท่าข้ามกับนางสาวญาณิศา ยาละ ปรากฏว่าได้มีการรายงาน การขออนุมัติ และได้อนุมัติโดยนางนิตยา ยาละ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม ในทุกขั้นตอน โดยนางนิตยา ยาละ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม เป็นผู้ลงนามในฐานะผู้ว่าจ้างในบันทึกตกลงจ้างระหว่างเทศบาลตำบลท่าข้ามกับนางสาวญาณิศา ยาละ ทุกเดือน ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕ จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางนิตยา ยาละ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม ได้เป็นผู้พิจารณาและอนุมัติให้ปรับเพิ่มค่าจ้างให้แก่นางสาวญาณิศา ยาละ ผู้รับจ้างตามโครงการจ้างเหมาบริการ ดังกล่าว ซึ่งเป็นบุตรสาวของตน จากอัตรา ๕,๕๐๐ บาท/เดือน เพิ่มเป็นอัตรา ๙,๐๐๐ บาท/เดือน โดยปรากฏ ตามบันทึกข้อความของสำนักปลัดเทศบาล ที่ ชร ๕๕๘๐๑/๓๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่อง ขอบปรับเงิน เพิ่มค่าจ้างเหมาบริการของพนักงานจ้างเหมาบริการ ซึ่งสำนักปลัดเทศบาลเสนอว่า ปัจจุบันค่าครองชีพสูงขึ้น ทำให้ภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันเพิ่มขึ้น ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายในการเพิ่มค่าครองชีพให้กับ ข้าราชการ พนักงานจ้าง และเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนและลดภาระค่าใช้จ่ายให้กับ พนักงานจ้างเหมาบริการ จึงเห็นควรให้เพิ่มอัตราจ้างอีกไม่เกินเดือนละ ๑,๐๐๐ บาท และนางนิตยา ยาละ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม ได้มีความเห็นว่า ให้พนักงานจ้างเหมาจำนวน ๔ คน ได้รับค่าจ้างเพิ่มเป็นคนละ ๙,๐๐๐ บาท/เดือน ซึ่งมีนางสาวญาณิศา ยาละ รวมอยู่ด้วย ต่อมาจึงได้มีการทำบันทึกตกลงจ้างนางสาวญาณิศา ยาละ ตามบันทึกตกลงจ้างเลขที่ ๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ กำหนดราคาค่าจ้างเป็นเงิน ๙,๐๐๐ บาท/เดือน และกองคลัง เทศบาลตำบลท่าข้าม ได้มีบันทึกข้อความ ที่ ชร ๕๕๘๐๒/๔๑ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้ามยืนยันการอนุมัติและสั่งปรับเพิ่มเงินค่าจ้างเหมาบริการของพนักงานจ้างเหมาบริการ ดังกล่าว นางนิตยา ยาละ นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้าม ได้พิจารณาและยังคงมีความเห็นว่า “อนุมัติ” ดังนั้น ตั้งแต่ เดือนตุลาคม ๒๕๕๕ จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงได้มีการทำบันทึกตกลงจ้าง โดยกำหนดราคาค่าจ้างเป็นเงิน ๙,๐๐๐ บาท/เดือน

/๔. พระราชบัญญัติ ...

๔. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๘ ปัญหาค่า ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัย เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเพราะกระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ จตุทศ (๓) คือ เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนและวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว ได้สอบสวนในเรื่องนี้ให้ปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจน ว่ามีเหตุการณ์ใดที่แสดงว่านางนิตยา ยาละ นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่ง การอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาลตำบลท่าข้าม ได้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปในทางเบียดเบียน คุณคาม เพื่อให้มีการจ้างเหมานางสาวญาณิศา ยาละ บุตรสาวของตน เป็นผู้รับจ้างตามโครงการดังกล่าวของเทศบาลตำบลท่าข้าม อันเป็นการเบียดเบียน คุณคาม ในประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ ที่จะถือได้ว่านางนิตยา ยาละ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาดังกล่าว ที่ทำกับเทศบาลตำบลท่าข้ามหรือไม่ อย่างไร โดยดำเนินการสอบสวนตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายสามารถนำแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะกรณีของผู้บริหารท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ และข้อสังเกตของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เกี่ยวกับข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นไปใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายวัลลภ พริ้งพงษ์)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑๕ ก.ย. ๒๕๕๖

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล

โทร. ๐ ๒๒๔๑ ๙๐๓๖

โทรสาร ๐ ๒๒๔๑ ๙๐๓๖