

เพียงยื่นซองเสนอราคา ... จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้วหรือไม่ ?

นางสาวเบญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอทำการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วกรณีมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลง ด้วยเหตุที่ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนอกจากกระบวนการสอบสวนเพื่อให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวได้ใช้อำนาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับโครงการหรือการดำเนินการที่จะต้องทำสัญญาในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่นด้วย

ดังนั้น กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้แต่เพียงยื่นซองเสนอราคา แต่มิได้รับรับการคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลอันมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๑/๒๕๕๓ ได้วินิจฉัยดังนี้

ผู้ฟ้องคดีขณะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อผูกพันบริษัท ส. แต่เพียงผู้เดียว ได้ยื่นซองสอบราคาในนามบริษัทตามโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังในหมู่บ้านที่องค์การบริหารส่วนตำบลประกาศสอบราคา แต่ไม่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้ดำเนินการสอบสวนกรณีดังกล่าวโดยสอบปากคำพยานบุคคลและพิจารณาพยานหลักฐานโดยไม่ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและไม่สอบปากคำหรือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงโดยอ้างเหตุว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณียื่นซองเสนอราคาแล้ว แต่ไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นเพียงการแสดงเจตนาที่จะทำสัญญาเท่านั้น และเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบ ต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนจะมีคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ กระบวนการสอบสวนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ฟ้องคดี

ยื่นขอเสนอราคาเป็นเพียงคำเสนอจะทำสัญญา ซึ่งเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทำคำสนอง สัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับองค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่เกิดขึ้น และยังไม่มิตัดสัมพันธ์ที่จะต้อง ปฏิบัติตามสัญญาต่อกัน และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับโครงการ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะการจะถือว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนี้ หมายถึง การที่ได้เข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไป ดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขององค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้นแล้วไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยมีเจตนาประสงค์ให้ตนได้รับประโยชน์หรือเป็น การเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลอื่น ดังนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้ยื่นขอเสนอราคา แต่ถูกคณะกรรมการปรับตกไปก่อนจะได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำสัญญาจ้างกับองค์การบริหาร ส่วนตำบล จึงหาใช่เป็นการเข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไปดำเนินกิจการขององค์การบริหาร ส่วนตำบลแล้ว ซึ่งจะมีผลให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดี ต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากสมาชิกสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายลักษณะความ “เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล” ตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีเจตนา ประสงค์ให้ตนเองได้รับประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้บุคคลอื่นโดยใช้อำนาจหน้าที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ โครงการนั้น เช่น กรณีนายกเทศมนตรีใช้อำนาจเลือกโรงแรมซึ่งบุตรเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และเป็น กรรมการผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคล เป็นสถานที่จัดการประชุมสัมมนาโดยมีเจตนาหรือ เอื้อประโยชน์ให้กับโรงแรมเพื่อให้มีรายได้เพียงพอที่จะปลดเปลื้องภาระหนี้สิน (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๕๐๙/๒๕๕๔) แต่เมื่อคดีนี้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงแต่ยื่นขอเสนอราคา และมีได้รับเลือกให้เข้าทำสัญญาเท่านั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไปดำเนินกิจการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่จนจะถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งทำให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง