

เพียงแค่พยานหลักฐาน “มีมูล” ... วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ !

นางสาวนิตา บุญรัตน์

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง (๕) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือ (๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ กล่าวคือ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยกรณีมีเหตุสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรฐานการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อวินิจฉัยลงโทษตามมาตรา ๑๕ จำต้องรับฟังพยานหลักฐานถึงขนาดชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัยเช่น ในคดีอาญาหรือไม่ หรือเพียงแต่ปรากฏพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวอ้างก็เพียงพอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงก็ได้

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ขณะนั้นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นภริยาและเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ถูกร้องเรียนว่ามีส่วนได้เสียโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยผู้รับเหมาก่อสร้างได้นำรถบรรทุกสิบล้อที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ครอบครองมาใช้บรรทุกดินและหินลูกรังในลักษณะเป็นการร่วมดำเนินการกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำความผิดตามที่ถูกร้องเรียนจริง จึงมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลง เนื่องจากกระทำการอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ตามมาตรา ๑๘ ทวิ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นสมาชิกภาพ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า นาย ป. ได้ทำสัญญาเช่ารถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนที่นาย ป. จะเป็นผู้แทนห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. เข้าทำสัญญาจ้างก่อสร้างถนนกับเทศบาล ซึ่งเมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. เช่ารถจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปแล้วก็เป็นสิทธิของผู้เช่าไม่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่ประการใด

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า นาย ป. ให้การว่ามีได้มีการเช่ารถบรรทุกและการลงลายมือชื่อในสัญญาเช่าเป็นการลงลายมือชื่อภายหลังจากที่มีการร้องเรียนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะได้แสดงหลักฐานเกี่ยวกับใบสำคัญรับเงินค่าเช่ารถก็ตาม แต่หลักฐานดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้เชื่อว่า นาย ป. ได้ทำสัญญาเช่ารถจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จริง ดังนั้น เมื่อฟังไม่ได้ว่ามีมีการเช่ารถบรรทุกตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง ทั้งโดยข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีมีการนำรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้าไปดำเนินการกิจการในโครงการตามสัญญา ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ได้ทำไว้กับเทศบาลและมี

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. จึงเป็นการดำเนินการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีส่วนได้รับประโยชน์จากสัญญาดังกล่าว อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลงจึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า กระบวนการสอบสวนในการรับฟังพยานหลักฐานไม่ถูกต้อง เป็นการรับฟังพยานหลักฐานรวบรัดเกินไป ไม่รับฟังพยานหลักฐานอื่น โดยเฉพาะพยานเอกสารที่เป็นเอกสารของทางราชการมีแต่การให้ถ้อยคำ ซึ่งการให้ถ้อยคำนั้นสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา และมีความน่าเชื่อถือน้อยกว่าพยานเอกสาร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเห็นว่าการรับฟังพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง มีเจตนารมณ์กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริง ซึ่งต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยใดๆ ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีส่วนเกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. จึงจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการอันต้องห้ามตามกฎหมายได้

จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การรับฟังพยานหลักฐานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะห้ามสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามีผลประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและมิให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ประโยชน์ใดๆ จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดจากเทศบาลไม่ว่าโดยตนเองหรือโดยผ่านทางผู้อื่น ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง และตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามภาพถ่ายว่าในการก่อสร้างผู้รับจ้างได้นำรถบรรทุกซึ่งเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปขนหินลูกรัง อันเป็นส่วนหนึ่งของงานก่อสร้างถนน ซึ่งจากการสอบปากคำผู้ร้องเรียนที่ยืนยันว่าเป็นการลงหินลูกรังเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๘ ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยอมรับว่าเป็นเจ้าของรถบรรทุกคันดังกล่าวแต่ได้ให้นาย ป. เช่ารถคันดังกล่าวไปใช้ในกิจการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับชำระค่าเช่าเดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท รวม ๓ เดือน โดยมีการออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น เมื่อฟังข้อเท็จจริงได้ว่า มีการนำรถบรรทุกดังกล่าวไปลงหินลูกรังในงานก่อสร้างที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ตกงรับจ้างทำงานไว้กับเทศบาล โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ลงนามในฐานะนายกเทศมนตรีผู้รับจ้าง ซึ่งหากมีการเช่ารถบรรทุกจริงตามสัญญาเช่าและได้รับเงินค่าเช่ารถบรรทุกจากผู้เช่า ก็ย่อมแสดงถึงการได้รับประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับเทศบาลที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลอยู่

เมื่อฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติกรรมตามที่ผู้ร้องเรียน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่ทำไว้กับเทศบาล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๖/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานว่า การรับฟังพยานหลักฐานจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยการกระทำอันต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าวไม่จำเป็นต้องขัดแย้ง จนปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำความผิดอย่างเช่นในคดีอาญา เพียงแต่ปรากฏพยานหลักฐานมีมูลว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีส่วนได้เสีย

กับสัญญาที่ทำกับเทศบาลตำบล ก็เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการอันต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าว
ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่
กระทำการใดๆ ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นว่า จะต้องระมัดระวังและตระหนักในหน้าที่ของตน
อย่างที่สุดไม่ให้มีพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์หรือเข้ามามีส่วนได้เสียกับองค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะสร้างความเสียหาย
ต่อประโยชน์ขององค์กรและประชาชนในท้องถิ่นอย่างร้ายแรงแล้ว สถานภาพของการเป็นผู้แทนของท้องถิ่นก็ต้องสิ้นสุดลง
ด้วยเช่นกัน
