

ผู้นำท้องถิ่นจ้างลูกทำงาน ... ต้องหลุดจากตำแหน่งทุกกรณีหรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

“ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางปกครอง” ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่ง โดยเฉพาะกรณีความเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จากความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว เช่น สามีมียาตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วภรรยาหรือบุตร ได้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จึงต้องมีการออกกฎหมายมาควบคุมและป้องกัน ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ... เมื่อเกิดกรณีข้างต้น ผู้นำท้องถิ่นจะถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา และต้องพ้นจากตำแหน่งทุกกรณีเลยหรือไม่ ? และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรม ? วันนี้นายปกครองมีตัวอย่างคดีที่ช่วยไขข้อสงสัยมาฝากกันครับ !

คดีนี้ ... เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายก อบต. ได้ถูกนายอำเภอวินิจฉัย ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่ามีส่วนได้เสียในการทำสัญญาจ้างบุตรชายเข้าไปเป็นพนักงานของ อบต. เพื่อทำหน้าที่ขับรถแบคโฮ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนทำเพื่อประโยชน์ของราชการและไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ จึงยื่นฟ้องนายอำเภอต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้พ้นจากตำแหน่ง เรื่องดังกล่าวจึงเข้าสู่ การพิจารณาให้ความเป็นธรรมของศาลปกครองในที่สุดครับ ...

ประเด็นปัญหาของคดีนี้ก็คือ ผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญา จ้างเหมาบริการบุตรชายของตนให้ขับรถแบคโฮของ อบต. หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยความว่า การทำสัญญาจ้างที่พิพาทนั้น เกิดจากพื้นที่ อบต. ดังกล่าว ประสบปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง และผักตบชวาเต็มลำคลอง อำเภอจึงได้มอบรถแบคโฮ ๑ คัน เพื่อใช้ แก้ปัญหา แต่อำเภอมิได้จัดส่งพนักงานขับรถมาด้วยและพนักงานขับรถคนเดิมของ อบต. ได้ลาออกไป แม้ อบต. จะได้ประกาศรับสมัครแล้วแต่ก็ยังไม่มีการมีผู้ใดมาสมัคร

ต่อมาในการประชุมสภา อบต. สมาชิกสภาฯ และรองประธานสภาฯ ได้เสนอให้จ้าง บุตรผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขับรถแบคโฮ เพราะเห็นว่าสามารถขับรถแบคโฮบนพื้นดินและบนโป๊ะเพื่อทำงาน ในคลองได้ และยังสามารถซ่อมบำรุงรถได้เป็นอย่างดีด้วย แม้จะไม่ปรากฏว่ามติที่ประชุมสภาได้อนุมัติ ให้จ้างบุตรของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะเจาะจงก็ตาม แต่การที่ได้เห็นชอบให้จ้างแรงงานคนเพื่อทำการกำจัดวัชพืช ในลำคลอง ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหาวัชพืชโดยเร่งด่วน

นอกจากนี้ ในขณะที่ทำสัญญานั้น บุตรชายของผู้ฟ้องคดีได้บรรลุนิติภาวะแล้ว ย่อมพ้นจาก ภาวะผู้เยาว์และอำนาจปกครองของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีหน้าที่ใด ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุปการะเลี้ยงบุตรชาย ตามกฎหมายอีก และแม้บุตรจะมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดา แต่จากการสอบสวนของ คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้ตรวจสอบข้อร้องเรียน ไม่ปรากฏว่าบุตรชายได้นำรายได้จากค่าจ้างไปอุปการะ เลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างดูแลตัวเองได้และไม่ได้อยู่บ้านเดียวกัน

การที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างเหมาบริการบุตรชายซึ่งจบการศึกษาระดับ ปวช. ด้านก่อสร้าง ให้ขับรถแบคโฮในอัตราเดือนละ ๙,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นค่าจ้างในอัตราต่ำกว่าอาชีพเดิมที่เป็นช่างประจำอยู่ของเอกชน ประกอบกับ อบต. มีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรจะเกินกว่าร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่าย จึงจำเป็นต้องใช้ วิธีการจ้างเหมาบริการเพื่อประหยัดงบประมาณ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงหรือทางอ้อมจากการ ทำสัญญาดังกล่าวหรือได้รับประโยชน์ใด ๆ อันมากไปกว่าประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่จะพึงได้รับ การทำสัญญา พิพาทจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นสำคัญ และประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการกำจัดวัชพืช ซึ่งจำเป็นจะต้องทำโดยเร่งด่วน แต่ อบต. ไม่มีพนักงานขับรถแบคโฮในเวลานั้น

จึงยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะเจาะจง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ อบต. เป็นคู่สัญญา ตามมาตรา ๖๔/๒วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย รวมทั้งมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายในระหว่างที่ให้พ้นจากตำแหน่งแก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๑๑๗/๒๕๖๔)

จะเห็นได้ว่า ... กฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อกำหนดห้ามมิให้ผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายก อบต. รวมไปถึงรองนายกฯ และเลขานุการนายกฯ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำให้แก่ อบต. นั้น หรือที่กระทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน ซึ่งการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงในกรณีนั้น ๆ ว่าผู้นั้นได้รับผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมจากการทำสัญญาหรือไม่ โดยมีได้พิจารณาแต่เพียงสถานะความสัมพันธ์ของคู่สัญญาเท่านั้น ทั้งนี้เคยมีกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นจ้างบุตรชายของตนเป็น รปภ. กะกลางคืน ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยว่าถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาและต้องพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากสามารถบริหารจัดการโดยใช้บุคลากรที่มีอยู่ได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจ้างเพิ่ม การทำสัญญาจ้างบุตรชายจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ท่านที่สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒

ดังนั้น การที่ผู้บริหารท้องถิ่นทำสัญญากับบุคคลในครอบครัว ไม่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ต้องพ้นจากตำแหน่งในทุกกรณี ... แต่เพื่อป้องกันปัญหาข้อร้องเรียนและการที่อาจต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวได้ ก่อนที่จะทำสัญญากับบุคคลในครอบครัวจึงควรพิจารณาให้ถี่ถ้วน ... นะครับ !!

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ ... สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)