

○ คำพิพากษา



(ต.18)

คดีหมายเลขดำที่ 3023/2544

คดีหมายเลขแดงที่ 612/2546

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ 7 เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช 2546

ระหว่าง { นายทองสุข สุโพธิ์ใหม่ ผู้ฟ้องคดี
นายอำเภอเขาสวนกลาง จังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอม หมู่ที่ 5 ตำบลดงเมืองแอม อำเภอเขาสวนกลาง จังหวัดขอนแก่น ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2544 โดยในการเลือกตั้งดังกล่าว นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ส่วนผู้ฟ้องคดีมิได้รับเลือกตั้ง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือ ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2544 ร้องเรียนต่อนายอำเภอเขาสวนกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้วินิจฉัยสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมของนายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ว่าขาดสมาชิกภาพจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมหรือไม่ เนื่องจากก่อนจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมในวันที่ 23 มิถุนายน 2544 นั้น นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอม ได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ตนได้เข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมในการกู้เงินตามโครงการเศรษฐกิจชุมชน โดยนายสัว แก้วกันยา ได้เข้าทำสัญญาดังกล่าวในคณะกรรมการและเลขานุการกลุ่มเลี้ยงไก่เนื้อ ส่วนนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ได้เข้าทำสัญญาดังกล่าวในคณะกรรมการกลุ่มศูนย์สาธิตการตลาด นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสมัครรับเลือกตั้งหรือในกิจการที่กระทำแก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นผลให้บุคคลทั้งสองเป็นผู้ที่ขาดสมาชิกภาพหรือสิ้นสุดสมาชิกภาพของการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมตาม มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยตามหนังสือที่ทำการปกครองอำเภอเขาสวนกลาง ที่ ขก 1918/2094 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2544 โดยได้วินิจฉัยว่าจากการที่นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ได้ทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมในการกู้เงินโครงการ

เศรษฐกิจชุมชนเป็นการทำสัญญาโดยปกติ แม้บุคคลดังกล่าวไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดงเมืองแอม องค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมก็จะทำสัญญาดังกล่าวอยู่ดี จึงฟังไม่ได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา และไม่ถือว่าเป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมของนายสัว แก้วกันยา และ นายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ สิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือที่ทำการปกครองอำเภอเขาสวนกวาง ที่ ขก 1918/2094 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2544 และขอให้ศาลมีคำสั่งให้อำเภอเขาสวนกวางจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมเฉพาะหมู่ที่ 5 บ้านห้วยยาง ตำบลดงเมืองแอม อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นที่เลือกตั้งที่นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ มีถิ่นพักอาศัยอยู่แทนตำแหน่งที่ว่างลง

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ในวันที่ 22 มีนาคม 2544 นายสัว แก้วกันยา ในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารกลุ่มเลี้ยงไก่เนื้อบ้านห้วยยาง กับพวกรวม 6 คน และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ในฐานะกรรมการบริหารกลุ่ม ศูนย์สาธิตการตลาดบ้านห้วยยางกับพวกรวม 6 คน ได้ลงนามในฐานะผู้ยืมในสัญญากู้ยืมเงินทุนโครงการเศรษฐกิจชุมชนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ต่อมา ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2544 นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอม หมู่ที่ 5 ตำบลดงเมืองแอม อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น เนื่องจากดำรงตำแหน่งครบวาระ ต่อมาในวันที่ 14 พฤษภาคม 2544 นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอม และในวันที่ 23 มิถุนายน 2544 นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมอีกครั้ง หลังจากนั้นในวันที่ 11 กรกฎาคม 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมร้องขอให้วินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอม โดยกล่าวหาว่านายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ตนเข้าทำสัญญามีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอม ทำให้บุคคลทั้งสองขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ต่อมาในวันที่ 12 กรกฎาคม 2544 ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยมีความเห็นว่า นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมได้ลงนามในสัญญากู้ยืมเงินทุนโครงการเศรษฐกิจชุมชนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ในฐานะตัวแทนกลุ่มเลี้ยงไก่เนื้อร่วมกับสมาชิกจำนวนรวม 6 คน และในฐานะตัวแทนกลุ่มสาธิตการตลาดร่วมกับสมาชิกจำนวนรวม 6 คน เพื่อนำเงินกู้ยืมดังกล่าวไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เป็นการทำสัญญาโดยปกติ แม้บุคคลดังกล่าวไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอม องค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมก็จะทำสัญญาดังกล่าวอยู่ดี ทั้งนี้ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแอมได้ลงนามในสัญญาดังกล่าว ในฐานะคณะกรรมการบริหารเงินทุนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม จึงฟังไม่ได้ว่านายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ เป็นผู้

ส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาดังกล่าว และไม่ถือว่าเป็นเหตุทำให้สมาชิกภาพ สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลลงเมืองแอมของบุคคลทั้งสองสิ้นสุดลง

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2546 โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการ เจ้าของสำนวนและคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2546 ด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารดังต่อไปนี้

- (1) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2544
- (2) คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2545

รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ในสำนวนคดีด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาบทกฎหมายและกฎที่สำคัญดังต่อไปนี้ ประกอบด้วยแล้ว

- (1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- (2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542
- (4) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2543

- (5) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ.2541

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เดิมนายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ได้รับเลือกเป็นสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลลงเมืองแอม อำเภอเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่นจนครบวาระเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2544 เมื่อมีการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลงเมืองแอมขึ้นใหม่ ผู้ฟ้องคดี นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ได้สมัครเข้ารับเลือกตั้ง ปรากฏว่านายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2544 เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลลงเมืองแอม หมู่ที่ 5 ตำบลลงเมืองแอม อำเภอเขาสวนกวาง อีกครั้ง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2544 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้วินิจฉัยสมาชิกภาพของนายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ว่า นายสัว แก้วกันยา พร้อมกับบุคคลผู้มีชื่อได้รวมกลุ่มกันตั้งกลุ่มเลี้ยงไก่เนื้อทำสัญญากู้ยืมเงินตามโครงการ เศรษฐกิจชุมชนจากองค์การบริหารส่วนตำบลลงเมืองแอมจำนวน 10,000 บาท (หนึ่งหมื่นบาทถ้วน) และ นายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ พร้อมกับบุคคลผู้มีชื่อได้รวมกลุ่มกันจัดตั้งกลุ่มศูนย์สาธิตการตลาดทำสัญญากู้ยืมเงิน ตามโครงการเศรษฐกิจชุมชนจากองค์การบริหารส่วนตำบลลงเมืองแอมจำนวน 15,000 บาท (หนึ่งหมื่นห้าพันบาท ถ้วน) ในคราวที่ได้รับเลือกตั้งครั้งที่แล้ว จึงเป็นการที่บุคคลทั้งสองใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ตนเองเข้าทำสัญญามีส่วน ได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือที่ ขก 1918/2094 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2544 เรียง ผู้ฟ้องคดีว่า อำเภอได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาแล้วมีความเห็นว่ากรณีนายสัว แก้วกันยา และ นายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลงเมืองแอมทำสัญญากู้เงินโครงการเศรษฐกิจ ชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลลงเมืองแอมเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2544 ในฐานะกรรมการกลุ่มเลี้ยงไก่เนื้อ และกรรมการกลุ่มศูนย์สาธิตการตลาดตามลำดับเพื่อนำไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เป็นการ

ทำสัญญาโดยปกติ แม้บุคคลดังกล่าวไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแถม องค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแถมก็จะทำสัญญาดังกล่าวอยู่ดี จึงฟังไม่ได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา และไม่ถือว่าเห็นเหตุทำให้สมาชิกภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลของนายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ สิ้นสุดลง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงได้มายื่นฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ไม่สิ้นสุดลงนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา 47 ทวิ (3) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสมัครรับเลือกตั้งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หมายความว่าผู้จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องไม่อาศัยตำแหน่งหน้าที่การเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ตนมีสิทธิหรือได้ประโยชน์เหนือกว่าประชาชนทั่วไปในการเข้าทำสัญญาหรือกระทำการใดให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนเป็นสมาชิกสภาอยู่อันเป็นลักษณะขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม แต่หากเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะหรือบริหารราชการแผ่นดินซึ่งประชาชนโดยทั่วไปรวมทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตท้องที่นั้นต่างมีสิทธิได้รับประโยชน์เช่นเดียวกันแล้ว ย่อมไม่ถึงว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสมัครเลือกตั้ง เพราะมิเช่นนั้นจะเท่ากับว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจได้รับประโยชน์หรือมีสิทธิน้อยกว่าประชาชนโดยทั่วไปจากการรับบริการการจัดทำบริการสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดินขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ นายสัว แก้วกันยา และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแถมได้ร่วมกับบุคคลผู้มีชื่อจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรกรเข้าทำสัญญากู้ยืมเงินทุนโครงการเศรษฐกิจชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลดงเมืองแถมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชนว่า รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบทอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นกระทรวงหลักในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนจึงได้จัดทำยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองขึ้นเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมด้วยการพัฒนาชุมชนระดับฐานราก คือ ตำบล หมู่บ้าน ให้มีความเข้มแข็งและศักยภาพในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืน อันแสดงถึงการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและจัดการบริหารราชการแผ่นดินในการนี้ให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป การที่นายสัว แก้วกันยา ในนามของกลุ่มเลี้ยงไก่เนื้อ และนายสุบรรณ ปัสสุวรรณ์ ในนามของกลุ่มศูนย์สาธิตการตลาดเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหาร

ส่วนตำบลเมืองแอม จึงไม่ถือว่าเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองแอมเข้าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย
ในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองแอม คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีชอบแล้ว

พิพากษายกฟ้อง

นายสมชัย วัฒนการุณ
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายกมล สกลเดชา
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายอนุวัฒน์ ธาราแสง
ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการผู้แถลงคดี: นายสมิง พรตระกูลพิพัฒน์