

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๐๔.๓ / ๑๗๑๒



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๗๐ เมษายน ๒๕๕๑

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต

- อ้างถึง ๑. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๔๘๘ ลงวันที่ ๑๗
ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๑
๒. หนังสือจังหวัดภูเก็ต ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๕๖.๔/๓๗ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑

ตามที่จังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอขอรื้อเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรณีคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในการพิจารณาขอรื้อหรือเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ว่านางอัญชลี วานิช เทพบุตร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตทำกับบริษัท เจียรวานิช จำกัด โดยขอรื้อว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยังสามารถสั่งให้นางอัญชลี วานิช เทพบุตร พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ (๖) ประกอบกับมาตรา ๔๔/๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ภายหลังจากที่นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้พ้นจากตำแหน่งด้วยการลาออกไปแล้วได้อีกหรือไม่ ซึ่งจังหวัดภูเก็ตมีความเห็นว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าว จะต้องเป็นกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอยู่ในตำแหน่ง แต่ข้อเท็จจริงนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้พ้นจากตำแหน่งด้วยการลาออกไปแล้ว จึงไม่สามารถนำมาตรา ๓๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันมาใช้บังคับได้ เพราะการพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียนี้เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง มิใช่เป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายเหมือนกับกรณีของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๓๗ (๖) และมาตรา ๑๑ (๕) ดังนั้น การที่นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตโดยการลาออก ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๑ แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถที่จะสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงขอรื้อว่าความเห็นของจังหวัดภูเก็ตดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอเรียนว่า ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๕๑/๒๕๕๑ เรื่อง การมีส่วนได้เสียของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต) คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า มาตรา ๓๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เป็น

/ การเฉพาะ ...

การเฉพาะ โดยกำหนดเป็นสาเหตุที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ ปรากฏว่า
ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีคำสั่งการอย่างไร นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดก็จะยังคง
ดำรงตำแหน่งอยู่ การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีนี้จึงเป็นการพ้นจาก
ตำแหน่งเมื่อมีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นต้นไป หรืออีกนัยหนึ่งการพ้นจากตำแหน่ง
ของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียนั้นมิได้เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย
หากแต่เกิดจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกโดยอาศัยเหตุแห่งการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย
ดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่านางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกองค้การ
บริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๑ อันมีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว จึงเป็นกรณีที่
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจที่จะสั่งให้นางอัญชลี วานิช เทพบุตร พ้นจากตำแหน่งนายก
องค้การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้อีก ดังนั้น ข้อหาหรือของจังหวัดภูเก็ตดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นกรณีที่
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายจรินทร์ จักกะพาก)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๔-๖

“ดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด”

ด่วนที่สุด

ที่ มท 0856.4/37



ศาลากลางจังหวัดภูเก็ต
ถนนนริศร ภก 83000

22 เมษายน 2551

เรื่อง หรือเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- อ้างถึง 1. หนังสือจังหวัดภูเก็ต ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท 0856.4/1 ลงวันที่ 29 มกราคม 2551
2. หนังสือจังหวัดภูเก็ต ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท 0856.4/17 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2551
3. หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท 0804.3/1488
ลงวันที่ 17 เมษายน 2551

ตามที่จังหวัดภูเก็ต ได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของ นางอัญชลี วานิช เทพบุตร นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ในสัญญาเช่าที่ดินที่อยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือขนสินค้า กับบริษัท เจียรวานิช จำกัด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาและมีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 291/2551 ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมีส่วนได้เสียของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นคู่สัญญา (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต) ซึ่งได้พิจารณาวินิจฉัยว่า นางอัญชลี วานิช เทพบุตร เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตทำกับ บริษัท เจียรวานิช จำกัด ที่ทราบแล้ว นั้น

จากกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่านางอัญชลี วานิช เทพบุตร นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตมีหุ้นอยู่ในบริษัท เจียรวานิช จำกัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้ทำสัญญาเช่าที่ดินพร้อมอาคารและสิ่งปลูกสร้างกับบริษัท เจียรวานิช จำกัด นั้น ถือได้ว่า นางอัญชลี วานิช เทพบุตร เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตทำกับ บริษัท เจียรวานิช จำกัด ตลอดระยะเวลาที่ยังถือหุ้นของบริษัทอยู่นั้น รัฐมนตรียังสามารถสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 44/3 (3) ประกอบมาตรา 36 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ได้หรือไม่ กล่าวคือ รัฐมนตรียังสามารถสั่งให้ นางอัญชลี วานิช เทพบุตร พ้นจากตำแหน่งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุเพราะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตทำกับ บริษัท เจียรวานิช จำกัด โดยข้อเท็จจริง นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้พ้นจากตำแหน่งด้วยการลาออกไปแล้ว ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2551

/ จังหวัดภูเก็ต ...

ลับ

จังหวัดภูเก็ตมีความเห็นว่า การที่รัฐมนตรีจะสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 44/3 (3) เพราะด้วยเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำกับบริษัท เจียรวานิช จำกัด นั้น จะต้องเป็นกรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดต้องอยู่ในตำแหน่ง แต่ข้อเท็จจริง นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้พ้นจากตำแหน่งด้วยการลาออกไปแล้ว จึงไม่สามารถนำมาตรา 36 (6) แห่งพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาใช้บังคับได้ กล่าวคือกรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุมีส่วนได้เสียในสัญญานั้น ได้เฉพาะกรณีที่รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่งเท่านั้น อันมิใช่ผลของข้อกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับรองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 37 (6) และมาตรา 11 (5) ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลโดยตรงในข้อกฎหมายตามบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 291/2551 แล้วนั้น จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายข้างต้นนั้น จังหวัดภูเก็ตจึงขอหารือว่าการที่นางอัญชลี วานิช เทพบุตร นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้พ้นจากตำแหน่งโดยการลาออกจากตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2551 รัฐมนตรีไม่สามารถที่จะสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่อย่างไร

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายนิรันดร์ กัลยาณมิตร)
ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต

สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด
กลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์
โทร/โทรสาร 0-7621-3632, 0-7621-1035

“ดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด”

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมีส่วนได้เสียของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด
เป็นคู่สัญญา (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ลับ ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๖๔๙ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดภูเก็ต ขอหารือเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นคู่สัญญากับบริษัท เจียรวานิช จำกัด โดยให้เช่าที่ดินที่อยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือขนถ่ายสินค้าซึ่งได้จัดทำสัญญาเช่าต่อเนื่องกันมาโดยตลอด และในครั้งหลังสุดได้มีการทำสัญญาเลขที่ ๒๕/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ โดย นายประสิทธิ์ โกยศิริพงศ์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตในขณะนั้นตกลงให้บริษัท เจียรวานิช จำกัด ซึ่งมีนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัท และมีหุ้นในบริษัท จำนวน ๑๐,๕๐๐ หุ้น เช่าที่ดินพร้อมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ต่อมา เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัท เจียรวานิช จำกัด และได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ซึ่งมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๗ ปรากฏว่า นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้รับเลือกตั้งเป็นนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต โดยที่ยังคงมีหุ้นอยู่ในบริษัท เจียรวานิช จำกัด และได้โอนหุ้นดังกล่าวไปให้บุคคลอื่นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑

จังหวัดภูเก็ตพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า สัญญาเช่าที่ดินพร้อมอาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว นางอัญชลี วานิช เทพบุตร มิได้เป็นคู่สัญญากับบริษัท เจียรวานิช จำกัด เนื่องจากได้ทำขึ้นในสมัยนายประสิทธิ์ โกยศิริพงศ์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตคนก่อน โดยเจตนารมณ์ของมาตรา ๔๔/๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น จะต้องเป็นการทำสัญญาในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้บัญญัติห้ามมิให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหุ้นส่วนใด ๆ ในบริษัท ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๐ ซึ่งห้ามบุคคลมิให้มีหุ้นส่วนในบริษัทใด ๆ เพียงเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ดังนั้น การที่นางอัญชลี วานิช เทพบุตร นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต มีหุ้นในบริษัท เจียรวานิช จำกัด จึงถือมิได้ว่ามีกฎหมายห้ามไว้ อีกทั้งการมีหุ้นอยู่ในบริษัท เจียรวานิช จำกัด จำนวน ๑๐,๕๐๐ หุ้น คิดเป็นจำนวนร้อยละสามของจำนวนหุ้นทั้งหมด ถือได้ว่ามีหุ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งไม่มีอำนาจในการครอบงำบริษัทดังกล่าวได้ ประกอบกับได้ลาออกจาก

ส่งพร้อมหนังสือ ลับ ส่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๓๕ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่ง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การเป็นกรรมการบริษัท เจียรวานิช จำกัด เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ก่อนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตแล้ว

จังหวัดภูเก็ตจึงหาหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า ความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของจังหวัดภูเก็ต โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การที่นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ยังคงมีหุ้นอยู่ในบริษัทดังกล่าว จำนวน ๑๐,๕๐๐ หุ้น ซึ่งเป็นจำนวนเพียงร้อยละสามของจำนวนหุ้นทั้งหมด จึงไม่มีอำนาจที่จะบริหารจัดการหรือกระทำการใด ๆ เพื่อผูกพันบริษัทได้ และแม้ว่านางบุญรอด วานิช มารดาของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร จะยังคงเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าวอยู่โดยมีหุ้นอยู่จำนวน ๖,๐๐๐ หุ้น ก็เป็นจำนวนหุ้นเพียงเล็กน้อย และยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางบุญรอด วานิช มิได้อาศัยอยู่บ้านเดียวกับนางอัญชลี วานิช เทพบุตร แสดงให้เห็นว่า นางบุญรอด วานิช ไม่จำเป็นต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ทั้งข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่า นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ให้การอุปการะเลี้ยงดูนางบุญรอด วานิช และแม้ว่านางบุญรอด วานิช จะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ซึ่งมีสิทธิได้รับมรดกของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ก็ตาม แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ถึงแก่ความตายก่อน กรณีดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน เนื่องจากนางบุญรอด วานิช อาจถึงแก่ความตายก่อนนางอัญชลี วานิช เทพบุตร หรือนางอัญชลี วานิช เทพบุตร อาจทำพินัยกรรมยกมรดกให้แก่บุคคลอื่นก็ได้ ประกอบกับตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๒๗/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๒๗/๒๕๕๐ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ มีเจตนารมณ์เพื่อห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ฐานะที่ตนเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐสร้างประโยชน์ส่วนตนโดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ กรณีของนางอัญชลี วานิช เทพบุตร ปรากฏว่า สัญญาเช่าดังกล่าวได้กระทำขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ก่อนที่นางอัญชลี วานิช เทพบุตร จะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และจากข้อเท็จจริงตามเอกสารรายงานสรุปการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏว่า นางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้กระทำการแก้ไขปรับปรุงสัญญาเช่าที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้บริษัท เจียรวานิช จำกัด ได้รับประโยชน์ของรัฐเพิ่มขึ้น หรือทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตต้องเสียประโยชน์ใดๆ ตั้งแต่เริ่มดำรงตำแหน่งจนถึงปัจจุบัน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงเห็นว่า นางอัญชลี วานิช เทพบุตรมิได้ใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตนโดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐอันมีลักษณะเป็นผู้กระทำการอันเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จึงไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาเช่าที่ดิน อาคาร และสิ่งปลูกสร้างที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตเป็นคู่สัญญาแต่อย่างใด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อหาหรือของจังหวัดภูเก็ตนี้เป็นประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญ และเพื่อให้การพิจารณาเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย จึงขอหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจังหวัดภูเก็ต) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีข้อหารือนี้เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อสิทธิและสถานะของบุคคลซึ่งต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบ จึงเสนอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๒ เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

ต่อมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๓๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวอันเนื่องมาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับแจ้งจากจังหวัดภูเก็ตว่านางอัญชลี วานิช เทพบุตร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตขอลาออกจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น เพื่อให้แนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้อง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือเพิ่มเติมว่า หากนางอัญชลี วานิช เทพบุตร เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๔๔/๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังคงมีอำนาจที่จะสั่งให้นางอัญชลี วานิช เทพบุตร พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ได้หรือไม่ และหากสั่งได้จะสามารถสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๑ อันเป็นวันที่เข้าดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นวันที่มูลเหตุแห่งการเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกิดขึ้นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และจังหวัดภูเก็ต) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่มาตรา ๔๔/๓ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓)

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

๑๓๑

๑๓๑

^๒มาตรา ๔๔/๓ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ

๑๓๑

๑๓๑

สำหรับกรณีที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเพิ่มเติมว่าหากนางอัญชลี วานิช เทพบุตร เป็นผู้มีส่วนได้เสียแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังคงมีอำนาจที่จะสั่งให้นางอัญชลี วานิช เทพบุตร พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญาไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการพ้นจากตำแหน่งของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ (๕)^๓ และมาตรา ๓๗ (๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดสมาชิกภาพและพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา ด้วยเหตุนี้ หากมีกรณีปรากฏว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็จะเป็นผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายนับแต่วันที่ เป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว โดยไม่ต้องมีผู้ใดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งอีก ซึ่งในกรณีเช่นนั้นแม้ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ การสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งก็ย่อมมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ตกเป็นผู้มีส่วนได้เสียนั้นด้วย

สำหรับกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา ๓๖ (๖)^๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดเป็นสาเหตุที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ ดังนั้น

^๓ มาตรา ๑๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อ

๑. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

นั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ

๒. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา

^๔ มาตรา ๓๗ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

๑. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๖) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๔/๓

๒. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา

^๕ มาตรา ๓๖ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

๑. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๖) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๔/๓ (๓) มาตรา ๕๕ วรรคห้า หรือ

มาตรา ๗๙

๒. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา

ตราบไคที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีได้สั่งการอย่างไค นายกองค้การบริหาร ส่วนจังหวัดก็จะมีค้คงดำรงตำแหน่งอยู่ การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีนี้จึงเป็นการพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นต้นไป หรืออีกนัยหนึ่ง การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียนั้นมิได้เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย หากแต่เกิดจากการที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกโดยอาศัยเหตุแห่งการเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริง ในกรณีนี้ปรากฏว่านางอัญชลี วานิช เทพบุตร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกองค้การบริหาร ส่วนจังหวัดภูเก็ตตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๑ อันมีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว จึงเป็น กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจที่จะสั่งให้นางอัญชลี วานิช เทพบุตร พ้นจาก ตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตได้อีก



(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๑