

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ  
การห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล มีส่วนได้เสีย  
ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา**  
**LEGAL PROBLEM RELATING TO THE PROHIBITION  
OF MEMBERS OF MUNICIPAL COUNCIL AND ADMINISTRATORS  
FOR HAVING INTEREST WHETHER DIRECTLY OR INDIRECTLY  
IN THE CONTRACT THAT THE MUNICIPALITY IS A PARTY**

**สพรรณชนก จรุงจิรพัฒน์<sup>1</sup>**

Sapanchanok Jarunjirapat

**บทคัดย่อ**

มาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา โดยเหตุที่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีคำนิยามหรือคำอธิบายความหมายของคำว่า “ส่วนได้เสียทางตรงหรือทางอ้อม” ไว้ จึงมีปัญหาในการใช้และการตีความของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลเทศบาล และต้องเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยปัญหากรณีสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลมีส่วนได้เสียในสัญญา การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความหมายและขอบเขตการตีความบทบัญญัติดังกล่าวโดยศึกษาและวิเคราะห์จากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ทราบว่าคุณคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมายและขอบเขตของบทบัญญัติดังกล่าวอย่างไร ใช้หลักการใดในการวินิจฉัยปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลในแต่ละประเด็น และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าวควรเป็นเช่นไร

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า หลักเกณฑ์ที่คุณคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้ตีความคำว่า “ส่วนได้เสีย” เป็นการตีความโดยใช้หลักส่วนได้เสีย อันมีรากฐานมาจากหลักความเป็นกลาง (Impartiality) ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการวินิจฉัยออกคำสั่ง อนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใดๆ ในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียนั้น เนื่องจากจะทำให้การวินิจฉัยไม่มี

<sup>1</sup> เศรษฐศาสตรบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ปัจจุบันทำงานตำแหน่งนิติกร ระดับ 5, เทศบาลเมืองสระบุรี.

ความเป็นกลาง หรือมีอคติ หรือขาดความเที่ยงธรรม อันเป็นการตีความตามตัวอักษร แต่หลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองสูงสุดใช้ในการตีความ คือ หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค และป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งลดแรงจูงใจที่จะก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้อีกด้วย อันเป็นการตีความโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

**คำสำคัญ:** การมีส่วนได้เสียในสัญญา, การขัดกันแห่งผลประโยชน์, หลักการไม่มีส่วนได้เสีย, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

### Abstract

Section 18 bis and Section 48 quattuordecim (3) of the Municipality Act B.E. 2496 prohibit members of the City Council (alderman) and municipality administrators from having direct or indirect interest in the contract to which that municipality is the party. As those provisions do not provide definition or interpretation of the term “direct or indirect interest”, it is a problem for the Governor as an officer in charge of supervision of the municipality in implementing and interpreting the law when he/she needs to carry out investigation and make decision whether any member of the City Council (alderman) or municipality administrator has contractual interest. This thesis aims to investigate and analyze meaning and scope of interpretation of those provisions. The study will first focus on opinions given by the Council of the State and decisions of the Supreme Administrative Court in order to know what is the meaning and scope given to those provisions by the Council of the State and the Supreme Administrative Court and what principles are applied in answering the question of being an interested person of members of the City Council or municipality administrators and also to ultimately explore the actual intention of those provisions of law.

Findings from the study and analysis suggest that the criteria applied by the Council of the State in defining the term “interest” is based on the principle of impartiality which aims to prohibit public officer from exercising one’s power to issue decision and order, to grant approval or permission or to give instruction to any matter in which that such officer has an interest as it may cause his/her decision to be rendered



with partiality, prejudice or injustice; which is the textual interpretation approach. On the other hand, the criteria applied by the Supreme Administrative Court involves the principle of conflict of interest aimed to ensure that public services are provided properly to the extent that people can benefit of those public services equally and also to prevent possible damage from the situation of conflict of interest and to divert motive to seek for unjust benefit. This represents the interpretation by referring to the spirit of law.

**Keywords:** Contractual Interest, Conflict of Interest, Principle of Impartiality Local Administrative Organization

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Government organization) เป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ (décentralisation) กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง เพื่อให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และรู้จักการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และยังคงก่อให้เกิดประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่า เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีกว่าผู้อื่น<sup>2</sup> ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาความสนใจเรื่องกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด สืบเนื่องจากการเมืองการบริหารบ้านเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระ งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง 10% ของรายได้ทั้งประเทศ<sup>3</sup>

หากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในช่วงระยะเวลาที่หนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นทางการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทบัญญัติในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 – 290 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรอบด้านอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน 50 กรมใน 11 กระทรวง โดยแบ่งภารกิจออกเป็น 6 ด้าน คือ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ (6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>4</sup>

<sup>2</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2555), *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 177.

<sup>3</sup> อรทัย ก๊กผล, (2546), *รายงานการวิจัย เรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน), 5-1.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (2545), *คู่มือประชาชน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ประชาชนได้อะไร วันที่ 18 ตุลาคม 2545, (กรุงเทพฯ: สำนักงาน) .

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงมีการให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281 – 290 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipal) 3 ประเภท คือเทศบาลนคร<sup>5</sup> (City Municipality) เทศบาลเมือง<sup>6</sup> (Town Municipality) และเทศบาลตำบล<sup>7</sup> (Commune Municipality) ซึ่งมีความแตกต่างกันตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อันเป็นกฎหมายจัดตั้งเทศบาล เทศบาลเมืองประกอบด้วยสภาเทศบาล (Municipal Council) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล (Members of Municipal Council) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และผู้บริหารเทศบาล คือนายกเทศมนตรี (Mayor) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน โดยในการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานนั้น นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่บริหารราชการ โดยกฎหมายให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และ

<sup>5</sup> มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

<sup>6</sup> มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

<sup>7</sup> เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี<sup>8</sup> ขึ้นเพื่อช่วยนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ในกฎหมายจัดตั้งเทศบาล คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 18 ทวิ บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ และ มาตรา 48 จตุทศ วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

การที่มาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติในเรื่องข้อห้ามการมีส่วนได้เสียก็เพราะเหตุที่จะป้องกันผู้บริหารเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจจะกระทบต่อความเป็นกลางในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ อนุมัติหรืออนุญาตในการพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียหรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของหลักการไม่มีส่วนได้เสียและหลักการขัดกันของผลประโยชน์เพื่อให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยใช้ดุลพินิจได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม หากสมาชิกสภาเทศบาลฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 18 ทวิหรือผู้บริหารเทศบาลฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 48 จตุทศ ดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และให้คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สุด<sup>9</sup> และเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ใดถูกสอบสวนและวินิจฉัยว่ามีส่วนได้เสียแล้ว

<sup>8</sup> มาตรา 48 อัฐฐ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
- (2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
- (3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

<sup>9</sup> มาตรา 19 วรรคสอง

เมื่อมี ข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

มาตรา 48 บัญญัติศ วรรคสาม

เมื่อมี ข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

จะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลหรือความเป็นผู้บริหารเทศบาลของบุคคลดังกล่าวสิ้นสุดลง<sup>10</sup> และยังมีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้นั้นถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นเวลาห้าปี<sup>11</sup> อีกด้วยผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลผู้ถูกสอบสวนและวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งเป็นอย่างมาก

นับตั้งแต่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 18 ทวิ<sup>12</sup> ในปี พ.ศ. 2542 และมาตรา 48 จตุตศ<sup>13</sup> ในปี พ.ศ. 2543 พบว่ามีปัญหาในการพิจารณาวินิจฉัยการไม่มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก ได้มีการหารือปัญหาการฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นจำนวนมาก และมีคดีพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนหลายคดีด้วยกัน เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีคำนิยามความหมายของคำว่า “ส่วนได้เสียทางตรงหรือทางอ้อม” ไว้อย่างชัดเจน จึงมีปัญหาการใช้และการตีความของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลอยู่เรื่อยมา ผู้เขียนจึงทำการศึกษาปัญหาการใช้และการตีความบทบัญญัติดังกล่าว โดยศึกษาถึงแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนับตั้งแต่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลในแต่ละประเด็นอย่างไร ให้หลักการใดในการวินิจฉัย และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าวควรเป็นเช่นไร ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

## 1.2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและบริหารเทศบาลกระทำการมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา

<sup>10</sup> มาตรา 19 วรรคแรก (6) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ มาตรา 48 บัญญัติ วรรคแรก (5) นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุตศ

<sup>11</sup> มาตรา 9 วรรคสอง, มาตรา 35/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคสอง, มาตรา 48 เบญจ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 47 ทวิ (2), มาตรา 58/1 (3) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่าบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง

<sup>12</sup> มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>13</sup> มาตรา 48 จตุตศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 และได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญา

2) ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญา

3) เพื่อวิเคราะห์แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยปัญหาการห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเข้ามีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

4) เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางการวินิจฉัยปัญหาการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

### 1.3. สมมติฐานของการศึกษา

มาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้วางหลักการห้ามสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ มีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาว่าการเป็น “ผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” นั้นมีความหมายอย่างไร และมีขอบเขตเพียงใด ซึ่งหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาใช้ตีความคำว่า “ส่วนได้เสีย” เป็นการตีความโดยใช้หลักส่วนได้เสีย อันมีรากฐานมาจากหลักความเป็นกลาง (Impartiality) ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการวินิจฉัยออกคำสั่ง อนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใดๆ ในเรื่องที่ดินมีส่วนได้เสียนั้น เนื่องจากจะทำให้การวินิจฉัยไม่มีความเป็นกลาง หรือมีอคติ หรือขาดความเที่ยงธรรม อันเป็นการตีความตามตัวอักษร แต่หลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองสูงสุดใช้ในการตีความ คือ หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาค และป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งลดแรงจูงใจที่จะก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้อีกด้วย อันเป็นการตีความโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### 1.4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งเน้นการวิจัยทางเอกสาร ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสารทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วารสาร ดัชนีบทกฎหมาย บทความ เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานการประชุมของรัฐสภา ข่าวจากหนังสือพิมพ์ หนังสือราชการตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 1.5. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุตศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ว่าการที่กฎหมายใช้คำว่า “ส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” จึงมีปัญหาคือความว่าการกระทำอย่างใดจึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะถูกสอบสวนและวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล หรือต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารเทศบาล โดยศึกษาจากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ทราบว่าคุณสมบัติของคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลในแต่ละประเด็นอย่างไร ใช้หลักการใดในการวินิจฉัยและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าวควรเป็นเช่นไร ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

### 1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

- 1) ทำให้เข้าใจสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลกระทำการมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา
- 2) ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา
- 3) ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยปัญหาการห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเข้ามีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุตศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 4) ทำให้ได้ข้อสรุปและแนวทางการวินิจฉัยปัญหาการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

## 2. ทฤษฎี แนวความคิด และหลักการเกี่ยวกับการห้ามมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล

แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องในการศึกษาเพื่อการใช้และการวิเคราะห์ข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล มีดังนี้

### 2.1 หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์

หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีแนวความคิดและหลักการที่สำคัญอยู่ด้วยกัน 3 ประการดังต่อไปนี้

### 2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

รัฐสมัยใหม่แบบตะวันตกเกิดมาบนพื้นฐานการแยกประโยชน์ส่วนตัว (Personal Interest) และอำนาจส่วนบุคคล (Personal Power) ของผู้ปกครองออกจากอำนาจการเมือง (Political Power) ซึ่งเป็นของรัฐ (State) ซึ่งทำหน้าที่ปกป้องและสนองประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ของคนทุกคนในรัฐ ปรัชญาการณที่แยกอำนาจส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากอำนาจการเมืองของรัฐที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ เราเรียกว่า การจัดสถาบันของอำนาจการเมือง (Institutionalization of Political Power) เงื่อนไขข้อแรกของรัฐสมัยใหม่ คือ การแยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองออกจากรัฐ รัฐซึ่งกลายเป็นสถาบันนั้น ประกอบไปด้วยตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีภาระหน้าที่ (Function and Duties) ที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ภาระหน้าที่ลุล่วงไปได้ ตำแหน่งดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอันหมายถึง ความสามารถที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องกระทำตาม รวมทั้งมีทรัพย์สินและเงินงบประมาณของรัฐไว้ใช้ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามตำแหน่ง<sup>14</sup> และด้วยเหตุที่ตำแหน่งหน้าที่สาธารณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่กฎหมายก่อตั้งขึ้นจึงจำเป็น ต้องอาศัยบุคคลธรรมดาเข้าไปดำรงตำแหน่งหน้าที่เช่นนั้นแต่อย่างไรก็ดี ตำแหน่งหน้าที่สาธารณะดังกล่าวมิใช่สถานะส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งอาจเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงตามความเป็นอยู่หรือชีวิตของผู้ดำรงตำแหน่ง หากแต่จะคงอยู่โดยมีบุคคลธรรมดาผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่ต่อไป และในการดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ (Public Office) นี้ ทฤษฎีกฎหมายมหาชนกำหนดไว้ว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในทางราชการนั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) และวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นหลัก และ “ความสัมพันธ์ส่วนตัว” ก็ดี หรือ “ประโยชน์ส่วนตัว” ก็ดี ไม่สามารถนำมาเป็นเหตุผลอ้างอิงเพื่อการใช้หรือไม่ใช้อำนาจรัฐได้

### 2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสมัยใหม่

เป็นแนวความคิดที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการทำงานสาธารณะและหน้าที่สาธารณะซึ่งรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ให้บริการประชาชน หรือทำงานเพื่อส่วนรวมไม่ใช่เป็นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว<sup>15</sup> นอกจากนี้ แนวความคิดดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้รัฐเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณชนโดยถือหลักที่ว่า “ประโยชน์สาธารณะต้องมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน” ซึ่งรัฐโดยองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะและสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ โดยมีวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการ

<sup>14</sup> ชาญ โชติกิตติกุล, (2553), “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์: ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 11.

<sup>15</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุข พงษ์ไพจิตร. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 24 – 25.

ของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น<sup>16</sup>

### 2.1.3 ทฤษฎีว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวม อยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้ โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ และก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังที่ Lord Acton ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้อำนาจที่มิชอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่มิชอบอย่างแน่นอน” ดังนั้นหากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้ และได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจโดยนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ Montesquieu ได้นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถควบและดุลอำนาจกันได้เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้ Montesquieu ยังได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้อิสระจากกัน<sup>17</sup>

### 2.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับความถูกต้องตามกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

แนวความคิดนี้ถือว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่มิชอบหากสำคัญในการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขการควบคุมไม่ให้คนในสังคมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป ซึ่งอาจเข้าไปก้าวก่ายละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลอื่น เนื่องจากการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ถือเป็นความชอบธรรมและเป็นเสรีภาพของปัจเจกชน แต่หากพิจารณาเรื่องดังกล่าวกับบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะแล้ว การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสาธารณะอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการพิจารณาใช้อำนาจหน้าที่ขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะบางประการ<sup>18</sup> ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังที่ Cicero (106BC-43BC) กล่าวว่า “...ผู้ดำรงตำแหน่งของรัฐ คือ ผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ หาใช่เพื่อความร่ำรวยของตนเองไม่”<sup>19</sup>

<sup>16</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, (2553), คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 16. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 71 – 72.

<sup>17</sup> สมยศ เชื้อไทย, (2535), คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ: เว็อนแก้วการพิมพ์), 146.

<sup>18</sup> วุฒิพงษ์ พาณิชยชัย, (2542), “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 14 .

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, 16.

### 2.1.5 ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีปัจจัยที่สำคัญกล่าวคือ เมื่อมีตำแหน่งหน้าที่สาธารณะซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายก่อตั้งขึ้น และมีความจำเป็นต้องอาศัยบุคคลธรรมดาเข้ามาสู่การดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ เพื่อทำภารกิจในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ และในการทำหน้าที่สาธารณะดังกล่าว จึงมีผลประโยชน์ของบุคคลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน อยู่สามฝ่าย ฝ่ายแรก คือ ผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งได้แก่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม (Public Interest) ฝ่ายที่สอง คือ ผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐ และฝ่ายที่สาม คือ ผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนในฐานะปัจเจกชนที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับรัฐ<sup>20</sup> โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ด้วยเหตุนี้ ตามหลักกฎหมายมหาชนจึงต้องมีกฎเกณฑ์ที่ป้องกันและจัดการทุจริตและบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ (Abuse of Power) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบด้วย<sup>21</sup> เพราะการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมก่อความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชน และอันที่จริงวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชน ก็คือ วัตถุประสงค์ของ “รัฐ” ซึ่งตามทฤษฎีกฎหมาย (Legal Theory) ได้กำหนดให้ “รัฐ” เป็นนิติบุคคลและการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อมไม่ถือว่าเป็นการกระทำแทนรัฐและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality)

กฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นมีทั้งส่วนที่เป็นวิธีสารบัญญัติ (Substantive Law) และ วิธี สบัญญัติ (Procedural Law) กล่าวโดยเฉพาะในส่วนที่เป็นวิธีสารบัญญัติอาจอยู่ในรูปของความ ผิดทางอาญาหรือความผิดทางบริหารสำหรับการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยไม่ถูกต้อง ซึ่งแต่ละกฎเกณฑ์จะมีลักษณะ วิธีการและจุด ประสงค์เฉพาะตัวที่แตกต่างกันออกไป แต่ทุกกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะรับใช้จุดประสงค์ใหญ่ที่มี ุ่ มุง ป้องกันและจัดการทุจริตและบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ<sup>22</sup> และมีกฎเกณฑ์อยู่ประการหนึ่งที่มี ลักษณะในการสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีอันจะส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่ง หน้าที่สาธารณะหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคงคุณธรรมได้ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง โดยการป้องกันมิ ให้เกิดสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะไปขัดแย้งกับผล ประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ รวมถึงในการ

<sup>20</sup> กำชัย จงจักรพันธ์, (2550), การขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรา 100, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ), 28 – 29.

<sup>21</sup> อมร จันทรสมนบุญ, (2543), การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปสู่หลักการของนิติปรัชญา. เอกสาร ประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 เรื่อง กฎหมายมหาชนกับทิศทางของ ประเทศไทย 30 ตุลาคม 2543, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง), 61.

<sup>22</sup> กำชัย จงจักรพันธ์, การขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรา 100, 30.

ประกอบอาชีพภายหลังพ้นจากตำแหน่ง (Post-employment) ด้วย ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่รู้จักกัน โดยรวม ๆ ว่า “หลักการว่าด้วยการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)”

## 2.2 หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

หลักการไม่มีส่วนได้เสียถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ (Natural Justice) มีความหมายใกล้เคียงกับกฎหมายของเทพเจ้า (Divine Law) และ “*Jus gentium*” หรือ “Common Law of Nation” ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ ประกอบด้วยหลักการฟังความสองฝ่าย (*Audi alteram partem*) และการไม่มีส่วนได้เสีย (*Nemo judex in causa sua potest*)<sup>23</sup>

หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลาง และจะไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรรมการในคณะกรรมการใดๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใดๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่<sup>24</sup>

สำหรับประเทศไทย ได้มีการนำหลักการไม่มีส่วนได้เสียมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายสำคัญ คือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยสามารถแยกพิจารณาถึงหลักการไม่มีส่วนได้เสียที่บัญญัติไว้ ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่<sup>25</sup>

1) การไม่มีส่วนได้เสียทางภาวะวิสัย หมายถึง กรณีอันเกิดจากสภาพภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันมีเหตุมาจากสถานภาพหรือฐานะบางประการของตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจกระทบต่อความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง โดยเป็นกรณีที่กำหนดไว้ใน มาตรา 13<sup>26</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>23</sup> ชาญ โชติกิตติกุล, “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์: ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 13

<sup>24</sup> บุปผา อัครพิมาน, (2548), “หลักกฎหมายทั่วไป,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 5 (1), 14 – 15.

<sup>25</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, (2545), *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง), 20-21.

<sup>26</sup> มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

2) การไม่มีส่วนได้เสียทางอัตวิสัย หมายถึง กรณีอื่นเกิดจากสภาพภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 16<sup>27</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จากการพิเคราะห์ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าหลักการไม่มีส่วนได้เสียถือเป็นที่มาของหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม อันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจขาดความเป็นอิสระไม่เป็นกลาง โดยเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ดำเนินการใช้อำนาจในการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันต่อสาธารณชน อันเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจในการบริหารการปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสาธารณชน นอกจากนี้ยังเป็นการทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องตระหนักถึงความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแทนของสถาบันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐและสาธารณชน

### 3. บทสรุป

#### 3.1 สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด สามารถสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อห้ามสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเข้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ดังนี้

#### 3.1.1 ปัญหากรณีที่ยังมิได้เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลหรือในกิจการที่เทศบาลจะกระทำ

ปัญหากรณีที่ยังมิได้เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลหรือในกิจการที่เทศบาลจะกระทำ ผู้เขียนแยกพิจารณาสองประเด็นปัญหา คือปัญหากรณียื่นซองเสนอราคาต่อเทศบาล และปัญหากรณีการโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญา โดยมีประเด็นปัญหาในแต่ละกรณี ดังนี้

##### 1) กรณียื่นซองเสนอราคาต่อเทศบาล

ปัญหากรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ถูกร้องเรียนและถูกผู้ว่าราชการ

(5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>27</sup> มาตรา 16 ในกรณีนี้เหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

จังหวัดสอภวนนั้น ได้ยื่นขอเสนอราคาต่อหน่วยงานเทศบาลตามประกาศขอราคา หรือประกาศประกวดราคา กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเมื่อได้กระทำกรยื่นขอเสนอราคาต่อเทศบาลเป็นการกระทำเพื่อจะได้รับผลประโยชน์จากกิจการที่เทศบาลจะกระทำ จึงเป็นการเข้ามมีส่วนได้เสียในกิจการที่เทศบาลจะกระทำโดยสมบูรณ์ และเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ<sup>28</sup> หรือมาตรา 48 จตุทศ<sup>29</sup> และมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลหรือความเป็นผู้บริหารเทศบาลสิ้นสุดลงทันที ตามมาตรา 19 (6) <sup>30</sup> หรือมาตรา 48 ปัญจทศ<sup>31</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้วแต่กรณี แม้ว่า จะมิได้รับการคัดเลือกในการเสนอราคาเพื่อเข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่เทศบาลนั้นจะกระทำทันที ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 20/2544<sup>32</sup>, เรื่องเสร็จที่ 526/2545<sup>33</sup> และเรื่องเสร็จที่ 761/2546<sup>34</sup>

<sup>28</sup> มาตรา 18 ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้น เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

<sup>29</sup> มาตรา 48 จตุทศ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑.ล๑ ๑.ล๑

(3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

๑.ล๑ ๑.ล๑

<sup>30</sup> มาตรา 19 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

๑.ล๑ ๑.ล๑

(6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ

๑.ล๑ ๑.ล๑

<sup>31</sup> มาตรา 48 ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑.ล๑ ๑.ล๑

(5) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ

๑.ล๑ ๑.ล๑

<sup>32</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 20/2544 เรื่อง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ห้างฉัตร

<sup>33</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 526/2545 เรื่อง การมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ (กรณีเทศบาลตำบลบ้านโดนด และเทศบาลตำบลบ้านม่วง)

<sup>34</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 761/2546 เรื่อง การมีส่วนได้เสียของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางชะแยง ปัญหาการตีความมาตรา 47 ตริ (4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เพียงแต่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลยื่นขอเสนอราคาต่อเทศบาลยังไม่ถือว่าเป็นการเข้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือในกิจการที่เทศบาลนั้นจะกระทำแต่อย่างใด แต่หากการเสนอราคานั้นได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้สัญญาแล้วจึงจะถือว่าเป็นการเข้าไปถือเอาประโยชน์หรือเข้าไปดำเนินกิจการของเทศบาลทันที ซึ่งต้องพิจารณาพฤติการณ์ประกอบข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป เนื่องจากการที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลนั้นเพียงแต่กระทำการยื่นขอเสนอราคา ยังเป็นเพียงคำเสนอที่จะทำสัญญา หากเทศบาลไม่ทำค้ำสนอง สัญญาจึงยังไม่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลนั้นกับเทศบาลจึงยังไม่มีนิติสัมพันธ์ที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อกัน กรณีจึงไม่ถือว่าบุคคลนั้นเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำกับเทศบาลตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 18 ทวิ หรือมาตรา 48 จตุตศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่ถ้าหากว่า การยื่นขอเสนอราคานั้นได้รับการคัดเลือกให้เข้าเป็นผู้สัญญากับเทศบาล บุคคลผู้นั้นย่อมถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือในกิจการที่กระทำกับเทศบาลเพราะได้มุ่งเข้าไปเอาผลประโยชน์จากสัญญาหรือกิจการนั้นแล้ว ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ .71/2549, อ.90/2549 และ อ.211/2553

## 2) กรณีการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินตามสัญญา

ประเด็นปัญหากรณีนี้ที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเป็นที่ปรึกษาของบริษัทฯ ได้รับการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินตามสัญญาของบุคคลผู้เป็นผู้สัญญากับเทศบาลที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเป็นที่ปรึกษาของบริษัทฯ ได้รับการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินตามสัญญาของบุคคลผู้เป็นผู้สัญญากับเทศบาลที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ ไม่ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาตามมาตรา 18 ทวิ หรือมาตรา 48 จตุตศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เนื่องจากการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินตามสัญญาดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องที่พึงโอนแก่กันได้ตามมาตรา 303<sup>35</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ไปยังบุคคลอื่นมิใช่เป็นการโอนหน้าที่หรือความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามสัญญา และไม่มีผลเป็นการทำสัญญาขึ้นใหม่และคู่สัญญาเดิมต่างฝ่ายต่างยังคงมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามสัญญาอยู่เช่นเดิม โดยผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามสัญญาแต่อย่างใด การรับเงินจากเทศบาลจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในการรับเงินตามสัญญาเท่านั้น ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2547<sup>36</sup>

<sup>35</sup> มาตรา 303 สิทธิเรียกร้องนั้นท่านว่าจะพึงโอนกันได้ เว้นไว้แต่สภาพแห่งสิทธินั้นเองจะไม่เปิดช่องให้โอนกันได้ ความที่กล่าวมานี้ย่อมไม่ใช่งับคับ หากคู่กรณีได้แสดงเจตนาเป็นอย่างอื่น การแสดงเจตนาเช่นว่านี้ ท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

<sup>36</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2547 เรื่อง การมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา

### 3.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

ปัญหาเกี่ยวกับการที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเข้าเป็นคู่สัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

ประเภทของสัญญาที่ต้องห้ามเข้ามีส่วนร่วมได้เสีย

สัญญาที่ต้องห้ามผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเข้ามีส่วนร่วมได้เสียในสัญญานั้นตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มีสัญญาเกือบทุกประเภทที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา เช่น สัญญาจ้างก่อสร้าง สัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างซ่อมแซมครุภัณฑ์ แต่กรณีสัญญาจ้างแรงงานพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปของเทศบาล หากพนักงานจ้างของเทศบาลมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับนายกเทศมนตรี ผู้ลงนามในสัญญาจ้างนั้น ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในคดี แม้ว่านายกเทศมนตรีจะเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างบุตรสาวและหลานชายของตนเป็นพนักงานจ้างของเทศบาลก็ตาม แต่กรณีที่เทศบาลมีการปฏิบัติตามขั้นตอนตามระเบียบฯ และหลักเกณฑ์ในการสรรหาพนักงานจ้างและไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้ใช้อำนาจของตนในการแทรกแซงหรือได้เข้าไปมีส่วนร่วมได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นพนักงานจ้างแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่านายกเทศมนตรีไม่มีส่วนได้เสียในสัญญาดังกล่าว<sup>37</sup>

2) กรณีที่ทำสัญญากับเทศบาลก่อนดำรงตำแหน่งแต่ส่งมอบงานตามสัญญาขณะดำรงตำแหน่ง

ประเด็นปัญหากรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลได้เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลตั้งแต่ก่อนดำรงตำแหน่ง แต่ได้ส่งมอบงานตามสัญญาเมื่อได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล หรือได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรี หรือได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองนายกเทศมนตรี เลขาธิการนายกเทศมนตรี หรือที่ปรึกษานายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าแม้ว่าขณะทำสัญญาสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้นั้นจะยังมีได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ก็ตาม แต่ถ้าหากสัญญานั้นยังมีนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาอยู่ และได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี ก็ถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนร่วมได้เสียตามมาตรา 18 ทวิ หรือมาตรา 48 จตุพศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>37</sup> คดีหมายเลขดำที่ อ.400/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อ.742/2555 ระหว่าง นายสุรศักดิ์ วัฒนาศิริพร ผู้ฟ้องคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ที่ 1 นายกเทศมนตรีตำบลบ้านฝาง ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

แล้ว ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 78/2547<sup>38</sup> และ เรื่องเสรีจที่ 262/2547<sup>39</sup> แต่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าในขณะที่ทำสัญญากันนั้นผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล จึงไม่อาจใช้ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลในการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ส่งมอบน้ำมันตามสัญญาในวันเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นวันที่เริ่มต้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาล เพราะการส่งมอบน้ำมันดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามสัญญาที่ทำกันไว้ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.115/2549

3) กรณีที่ทำสัญญากับเทศบาลและได้ส่งมอบงานตามสัญญา ก่อนดำรงตำแหน่งแต่ยังอยู่ภายในระยะเวลาบังคับความชำรุดบกพร่องตามสัญญา

ประเด็นปัญหากรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลได้ทำสัญญากับเทศบาล ก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้งและได้ส่งมอบงานตามสัญญา ก่อนได้รับเลือกตั้งแล้ว แต่การที่มีข้อกำหนดในสัญญาว่าให้คู่สัญญานั้นต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่ส่งมอบภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันตรวจรับมอบงานนั้น หากผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันตรวจรับงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากรณีดังกล่าว ไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่อย่างไรก็ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 18/2548<sup>40</sup> ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นในทำนองเดียวกัน เพราะความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องเป็นความรับผิดที่กำหนดไว้ตามกฎหมายและตามสัญญา เป็นผลต่อเนื่องมาจากการเป็นคู่สัญญา หากใช้กรณีที่คู่สัญญากระทำการใดเพื่อกำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดขึ้นใหม่แต่อย่างไรไม่ การพิจารณาเรื่องความมีส่วนได้เสียจึงไม่อาจยกเอาเรื่องความรับผิดมาใช้พิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียซ้ำกับการพิจารณาส่วนได้เสียจากการกระทำหลักคือ การเข้าเป็นคู่สัญญาได้อีก ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.454/2551<sup>41</sup> และ

<sup>38</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 78/2547 เรื่อง การมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตำบลหนองกี่ อำเภอหนองกี่ จังหวัดบุรีรัมย์

<sup>39</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 262/2547 เรื่อง การดำเนินกิจการของคณะเทศมนตรีภายหลังสมาชิกสภาเทศบาลลาออกจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี และการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>40</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 18/2548 เรื่อง การมีส่วนได้เสียของนายกเทศมนตรีตำบลหนองแสง

<sup>41</sup> คดีหมายเลขดำที่ อ.578/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อ.454/2551 ระหว่าง นายบุญพา เกื้อทอง ผู้ฟ้องคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุง ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

อ.484/2555<sup>42</sup>

4) กรณีลาออกจากห้างหุ้นส่วนจำกัดแต่ยังไม่ได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงหลักฐานทางทะเบียน

ประเด็นปัญหากรณีนี้ที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือกรรมการผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนจำกัด หากได้ทำสัญญากับเทศบาลก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้ง และได้มีการลาออกจากห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลง และได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ได้ลาออกจากห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยเพียงแต่ทำหนังสือแสดงเจตนาแจ้งการลาออกกับหุ้นส่วนด้วยกัน แล้วมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีผลเป็นการลาออกโดยสมบูรณ์ เพราะการเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัดมีผลสมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อเมื่อได้จดทะเบียนต่อนายทะเบียนแล้ว และตราบใดที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นจึงยังคงต้องรับผิดชอบกับบุคคลภายนอกตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 ความมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลจึงยังคงมีอยู่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นในทำนองเดียวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ กรณีสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลที่เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัดที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาล หากจะสมัครรับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี บุคคลผู้นั้นจะต้องลาออกจากห้างหุ้นส่วนฯ โดยต้องมีการแจ้งต่อนายทะเบียนและมีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนก่อน จึงจะไม่นับว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุพศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 526/2545<sup>43</sup> และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.299-300/2549<sup>44</sup>

### 3.3.3 ปัญหาการตีความคำว่า ผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญา

ปัญหากรณีนี้ที่บทบัญญัติมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุพศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วน

<sup>42</sup> คดีหมายเลขดำที่ อ.708/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อ.484/2555 ระหว่าง นายพงศ์ภักดิ์ หรือพงศ์ภักดิ์ สัมพันธ์สมัคร ผู้ฟ้องคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

<sup>43</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 526/2545 เรื่อง การมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ (กรณีเทศบาลตำบลบ้านม่วง)

<sup>44</sup> คดีหมายเลขดำที่ อ.159/2547, อ.409/2548 คดีหมายเลขแดงที่ อ.299-300/2549 ระหว่าง นายจาจิระศักดิ์ วงษ์วิลาศ ผู้ฟ้องคดี และ ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอบ้านแฮด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เทศบาลตำบลบ้านแฮด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

ได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ การที่กฎหมายใช้คำว่า โดยทางอ้อม นั้น มีปัญหาการตีความและขอบเขตของการบังคับใช้ว่าจะตีความครอบคลุมเพียงใด จากการศึกษาความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าในการพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ใดมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาว่าในการปฏิบัติตามสัญญานั้น สมาชิกผู้นั้นจะได้รับประโยชน์โดยตรงหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาว่าสมาชิกผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญาในลักษณะที่จะส่งผลดีหรือผลเสียต่อตนในทางอ้อมอันจะได้ชื่อว่ามีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่อาจจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยเป็นผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ตัวแทน ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดา หรือของนิติบุคคลที่มีการกระทำกับเทศบาล หรือความสัมพันธ์ในเชิงทุน โดยเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัดฯ หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทฯ ซึ่งสามารถครอบงำกิจการได้ หรือความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจ 605/2545<sup>45</sup> หากบุคคลดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับบุคคลผู้เป็นคู่สัญญากับเทศบาล ดังที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีความเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะเอาประโยชน์จากสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาและถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุตศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 395/2544<sup>46</sup> และเรื่องเสรีจที่ 596/2544<sup>47</sup> แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ในบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตร ของสำนักงานเทศบาล มีสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่อยู่ใกล้กับสำนักงานเทศบาลที่สุด การซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงจากห้างหุ้นส่วนฯ แห่งนี้มีได้เป็นการทำให้เทศบาลเสียประโยชน์ และสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมิได้มีเจตนาที่จะต้องการผลประโยชน์จากเทศบาลเนื่องจากการใช้อำนาจในตำแหน่งเพราะมีการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกันมาตั้งแต่ครั้งยังมีฐานะเป็นสุขาภิบาล

แต่เมื่อพิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้วจะเห็นได้ว่าการที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาล หรือมีความสัมพันธ์

<sup>45</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 605/2545 เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา

<sup>46</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 395/2544 เรื่อง การมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองกำแพงเพชร เรื่องเสรีจที่ 395/2544

<sup>47</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 596/2544 เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม

ทางเครือข่ายติดกับผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด มิได้ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาในทันที ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละกรณีว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้นั้นมีเจตนาที่จะใช้โอกาสในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลสร้างประโยชน์ให้แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐหรือไม่ หากไม่ปรากฏพฤติการณ์ดังกล่าวแล้วก็ไม่ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา 18 ทวิ หรือมาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.187/2548, อ.127-128/2552, อ.68/2555 และอีกหลายฉบับที่วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน

### 3.3.4 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการในการออกคำสั่งหรือคำวินิจฉัย

#### 1) ปัญหากรณีกฎหมายมิได้บัญญัติกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่ง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้มีการบัญญัติกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการในการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเนื่องจากการสอบสวนนั้นควรต้องมีกระบวนการที่ประกันความเป็นธรรมที่ได้มาตรฐาน แม้ว่าในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการไว้โดยเฉพาะก็ตาม เพราะกระบวนการและขั้นตอนก็เป็นส่วนหนึ่งในหลักประกันความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และศาลตั้งนั้น เมื่อกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะในเรื่องการแจ้งเรื่องที่ถูกต้องหาให้ผู้ถูกสอบสวนทราบ และให้โอกาสผู้ถูกสอบสวนได้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน หากไม่ปฏิบัติจะเป็นเหตุให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดถือว่าการมีคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง<sup>48</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>49</sup>

<sup>48</sup> มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

<sup>49</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.78/2553 คดีระหว่าง นายสุเมธ อุดไชย ผู้ฟ้องคดี และนายอำเภอ ปง ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) เนื่องจากมาตรา 47 ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติข้อห้ามการมีส่วนได้เสียไว้ในลักษณะเดียวกับมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้เขียนจึงวิเคราะห์คำพิพากษาดังกล่าวโดยเทียบเคียงกับการวินิจฉัยการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาล

ในปัจจุบันมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขาธิการผู้บริหารท้องถิ่นและที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน และให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุกจังหวัด อีกทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับการปฏิบัติอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น ระเบียบฯ ดังกล่าวจึงเป็นแนวทางให้จังหวัดถือปฏิบัติในการสอบสวนและวินิจฉัยกรณีผู้บริหารเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นนั่นคู่สัญญา และระเบียบฯ ดังกล่าวมีการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการในการสอบสวนและวินิจฉัยซึ่งมีมาตรฐานความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## 2) ปัญหาผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง

กรณีสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ใดกระทำการเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19 วรรคสอง<sup>50</sup> และมาตรา 48 ปัญจทศ วรรคสาม<sup>51</sup> แห่งพระราชบัญญัติฯ เดียวกัน บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัย ปัญหากรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งโดยใช้คำว่า “จังหวัดพะเยา” ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และมีคำสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากสมาชิกภาพ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า<sup>52</sup> การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้คำว่า จังหวัดพะเยา ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัย คำว่า จังหวัดพะเยา แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง<sup>53</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดา

<sup>50</sup> มาตรา 19 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

๑.ลข ๑.ลข

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

๑.ลข ๑.ลข

<sup>51</sup> มาตรา 48 ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑.ลข ๑.ลข

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

<sup>52</sup> คดีหมายเลขดำที่ อ.711/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อ.127/2552 ระหว่าง นายไตรภพ ไชยวุฒิ ผู้ฟ้องคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา ผู้ถูกฟ้องคดี คดีหมายเลขดำที่ อ. 712/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 128/2552 ระหว่าง นายจันทร์ ห้วยเสน ผู้ฟ้องคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

<sup>53</sup> มาตรา 52 ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง<sup>54</sup> การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ข้อความว่า จังหวัดพะเยาในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและในคำวินิจฉัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว คำว่า “จังหวัดพะเยา” จึงหมายถึงผู้ถูกฟ้องคดี หากใช้จังหวัดพะเยาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่ ดังนั้น แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้คำว่า “จังหวัดพะเยา” ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง และในคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ก็ไม่ทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 3.2 อภิปรายผลการศึกษา

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้มีนิยามหรือความหมายของคำว่า “ส่วนได้เสียทางตรงหรือทางอ้อม” เอาไว้ ดังนั้นการที่จะพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียจำต้องอาศัยการตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามการมีส่วนได้เสียตามบทบัญญัติมาตรา 18 ทวิ หรือมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละเรื่อง กรณีจึงทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมายในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว และได้มีการหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายครั้ง นับตั้งแต่ภายหลังที่ได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา และมีข้อโต้แย้งเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดเป็นจำนวนหลายคดี โดยความเห็นในวงแรกของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในแต่ละเรื่องโดยที่ยังมิได้มีการวางหลักหรืออธิบายความหมายของบทบัญญัติข้อห้ามการมีส่วนได้เสียตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มีการวินิจฉัยความหมายและขอบเขตของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียตามบทบัญญัติมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แตกต่างกัน กล่าวคือความหมายของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นไว้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความบทบัญญัติดังกล่าวอย่างกว้างโดยพิจารณาเพียงความสัมพันธ์ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลที่มีความสัมพันธ์กับผู้เป็นคู่สัญญาเทศบาล โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร ความสัมพันธ์ในเชิงทุน และความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล โดยใช้หลักการไม่มีส่วนได้เสียในการวินิจฉัย หลักการไม่มีส่วนได้เสียนี้เป็น

<sup>54</sup> มาตรา 54 ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับ นโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดา ข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับ ผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งสองรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

หลักที่มีรากฐานมาจากความต้องการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดมีความเป็นกลาง (Impartiality) เพื่อให้เกิดความมั่นใจและความชอบธรรมต่อการออกนิตินกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง จึงมีลักษณะของการห้ามผู้บริหารเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปเกี่ยวพันหรือเกี่ยวข้องเป็นคู่สัญญาในด้านใดด้านหนึ่งกับเทศบาลที่ตนดำรงตำแหน่งตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง ซึ่งการใช้หลักความเป็นกลางในการพิจารณาดังกล่าวอาจมีผลทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมกับสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และมีได้มุ่งหวังเข้ามาดำรงตำแหน่งในเทศบาลเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบได้ เช่น กรณีการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงของเทศบาลซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าในบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตรมีสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเพียงแห่งเดียว และเทศบาลมีการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงแห่งนี้มาตั้งแต่ก่อนที่ผู้เป็นหุ้นส่วนของสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว

ในขณะที่ความเห็นของศาลปกครองสูงสุด ได้ใช้หลักการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของบทบัญญัติในมาตรา 18 ทวิ โดยใช้หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนได้เสียในใจอยู่ในสภาพความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยมีแรงจูงใจในการตัดสินใจจากประโยชน์ส่วนตน ส่งผลให้การใช้อำนาจในการตัดสินใจของผู้นั้นขาดความอิสระไม่เป็นกลาง เบี่ยงเบนออกจากหลักการบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการใช้หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยพิจารณาเจตนาของผู้กระทำประกอบด้วยจะมีผลทำให้สามารถจัดบุคคลผู้มุ่งหวังเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบได้ และสามารถให้ความเป็นธรรมกับสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ถูกสอบสวนได้ดีกว่าการพิจารณาโดยอาศัยเพียงความสัมพันธ์ตามหลักความเป็นกลาง เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ใดจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมตามบทบัญญัติของมาตรา 18 ทวิหรือมาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ย่อมต้องพิจารณาถึงเจตนาของผู้กระทำเป็นหลัก เพราะการกระทำใดๆ ที่เป็นไปโดยปราศจากเจตนาแล้วย่อมจะกล่าวว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหาได้ไม่

ผู้เขียนเห็นว่า ในการตีความคำว่า “ส่วนได้เสีย” ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของเทศบาลโดยมิให้ผู้บริหารเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาลใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งในทางทำให้ผลประโยชน์ของเทศบาลเสียหาย ซึ่งเป็นลักษณะตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแล มิใช่มีเจตนารมณ์ในทางเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลาง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับแนวทางคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ตีความโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งสำคัญกว่าการตีความตามตัวอักษรเพียงอย่างเดียว

### 3.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล ตามบทบัญญัติมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุพศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคำพิพากษาไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลในการวินิจฉัยปัญหาการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ขอเสนอให้กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่วิจัยและเขียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดใช้แนวทางการวินิจฉัยปัญหาการมีส่วนได้เสียเพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยพิจารณาประเด็นหลัก ดังนี้

1) กรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลได้เป็นคู่สัญญากับเทศบาลอย่างสุจริตก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ไม่ควรถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา เนื่องจากขณะที่เข้าทำสัญญานบุคคลดังกล่าวยังมีได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลที่จะสามารถใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยคุกคามหรือเบียดเบียนประโยชน์สาธารณะได้

2) ในกระบวนการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัด ควรถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่นและที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554 อย่างเคร่งครัด เนื่องจากระเบียบฯ ดังกล่าว มีหลักประกันความเป็นธรรมให้กับผู้ถูกสอบสวนไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากไม่ปฏิบัติตามในข้อที่เป็นสาระสำคัญ เช่น การเรื่องแจ้งที่ถูกกล่าวหาให้ผู้ถูกสอบสวนทราบและให้โอกาสผู้ถูกสอบสวนโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน หากไม่ปฏิบัติตามจะเป็นเหตุให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดถือว่าการมีคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3) ในการพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญานั้นให้พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่ปรากฏในแต่ละกรณี โดยพิจารณาประเด็นหลัก ดังนี้

3.1) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการทำสัญญาของบุคคลนั้นเป็นกรณีทั่วไป หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติ ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวแม้มิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล เทศบาลก็จะทำสัญญาดังกล่าวอยู่ดี กรณีเช่นนี้ไม่ควรถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา

3.2) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการทำสัญญาของบุคคลนั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ตนได้ทำสัญญากับเทศบาล กรณีเช่นนี้ควรถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา

3.3) ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ไม่ควรถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เช่น กรณีมีสถานีบริการน้ำมันเพียงแห่งเดียวในพื้นที่ซึ่งเป็นของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาล ถ้าไม่ยกเว้น รถยนต์ของเทศบาลต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น ประกอบกับราคาของสินค้ามีราคามาตรฐานไม่ว่าซื้อที่ไหนก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ควรกำหนดให้ขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล ข้อยกเว้นนี้มีขึ้นเพราะตระหนักถึงเทศบาลขนาดเล็กและไม่กีดกันผู้มีความสามารถ ขณะเดียวกันการยกเว้นดังกล่าวต้องมีกระบวนการแสดงเหตุผลและความจำเป็นอย่างชัดเจนก่อนดำเนินการ

### บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). **สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กำชัย จงจักรพันธ์. (2550). **การขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรา 100**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ชาญ โชติภิตติกุล. (2553). “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์: ศึกษากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของกรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2545). **หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง .
- บุปผา อัครพิमान. (2548). “หลักกฎหมายทั่วไป.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง**. 5 (1), 14-15.ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- วุฒิพงษ์ พาณิชย์สว. (2542). **การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมยศ เชื้อไทย. (2535). **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุข พงษ์ไพจิตร. (2537). **คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). **คู่มือประชาชน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ประชาชนได้อะไร วันที่ 18 ตุลาคม 2545**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน.
- อมร จันทร์สมบูรณ์. (2543). **การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปสู่หลักการของนิติปรัชญา**. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 เรื่อง กฎหมายมหาชนกับทิศทางของประเทศไทย 30 ตุลาคม 2543. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

อรทัย ก๊กผล. (2546). รายงานการวิจัย เรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน.

B.C.,Smith. (1972). 'The justification of local government',in L.D. Feldman and M.D. Goldrick (eds), *Politics and Government of Urban Canada*. 2<sup>nd</sup> ed. London: Methuen.

Daniel, Wit. (1967). *A comparative Survey of Local Govt. and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.

Georges VEDEL et Pierre DELVOLLE. (1984). *Droit Administratif*. Paris: PUF.

Haris G., Montagu. (1984). *Comparative Local Government in the United States*. Great Britain: William Brendon and Son Ltd..