

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization) เป็นการบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ (décentralisation) กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง เพื่อให้ประชาชนเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และรู้จักการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และยังก่อให้เกิดประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้อีกมากกว่า เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีกว่าผู้อื่น<sup>1</sup> ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา ความสนใจเรื่องกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด สืบเนื่องจากการเมืองและการบริหารบ้านเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระ งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง 10% ของรายได้ทั้งประเทศ<sup>2</sup>

หากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นทางการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>3</sup> บทบัญญัติในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282-290 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรอบด้านอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่

---

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 177.

<sup>2</sup> อรรถัย กักพล. (2546). *รายงานการวิจัย เรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน. หน้า 5.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540

ถ่ายโอน 50 กรม ใน 11 กระทรวง โดยแบ่งภารกิจออกเป็น 6 ด้าน คือ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ (6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น<sup>4</sup>

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงมีการให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 ตั้งแต่มาตรา 281–290 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ในปัจจุบัน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากถึง 7,853 แห่ง กล่าวคือ องค์กรปกครองรูปแบบทั่วไปประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,283 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,492 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา อีกจำนวน 2 แห่ง<sup>6</sup> โดยกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2545). *คู่มือประชาชน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ประชาชนได้อะไร วันที่ 18 ตุลาคม 2545.

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1 วันที่ 24 สิงหาคม 2550

<sup>6</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). *สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ*. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/abt> [2556, 27 กรกฎาคม]

ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ในการปฏิบัติงาน หรือการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (Municipality) มี 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร<sup>7</sup> (City Municipality) เทศบาลเมือง<sup>8</sup> (Town Municipality) และเทศบาลตำบล<sup>9</sup> (Commune Municipality) ซึ่งมีความแตกต่างกันตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อันเป็นกฎหมายจัดตั้งเทศบาล เทศบาลเมืองประกอบด้วยสภาเทศบาล (Municipal Council) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล (Members of Municipal Council) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และผู้บริหารเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี (Mayor) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน ในการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานนั้น นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่บริหารราชการ โดยกฎหมายให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ขึ้นเพื่อช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ในกฎหมายจัดตั้งเทศบาล คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 18 ทวิ<sup>10</sup> บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ และมาตรา 48 จตุทศ<sup>11</sup> วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

<sup>7</sup> มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

<sup>8</sup> มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

<sup>9</sup> เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

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

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

นับตั้งแต่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 18 ทวิ ใน พ.ศ. 2542 และมาตรา 48 จตุทศ ใน พ.ศ. 2543 พบว่ามีปัญหาในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาการไม่มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก ได้มีการหารือปัญหาการฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>12</sup> เป็นจำนวนมาก ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงแรกนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในแต่ละเรื่องโดยที่ยังมิได้มีการวางหลักหรืออธิบายความหมายของบทบัญญัติข้อห้ามการมีส่วนได้เสียตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่อย่างใด

ปัญหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียที่น่าสนใจ คือ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 596/2544<sup>13</sup> ให้ความเห็นเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม สรุปได้ว่า ข้อเท็จจริงที่ว่าในบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตร มีสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของห้ามหุ้นส่วนจำกัด ป. เพียงแห่งเดียว และการซื้อน้ำมันนี้ได้กระทำมาตั้งแต่เทศบาลยังเป็นสุขาภิบาลอยู่ ซึ่งจังหวัดมีความเห็นว่าบุคคลทั้งสองมิได้มีเจตนาต้องการผลประโยชน์จากเทศบาลตำบลแจ้ห่ม และมีได้ระวางว่าตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อดำเนินการแก้ไขแล้ว น่าจะยังคงมีสมาชิกภาพต่อไปนั้น แต่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 18 ทวิ<sup>14</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว

ผลจากการตีความคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยตีความตามตัวอักษรถึงแม้ว่าจะเป็น การสอดคล้องกับข้อห้ามการมีส่วนได้เสียตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และสามารถจับบุคคลที่มุ่งหวังเข้ามาบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบได้ก็ตาม แต่ก็ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาลที่สุจริต และมีได้มุ่งหวังเข้ามาหาประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวเช่นเดียวกัน เนื่องจากกรณีนี้

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(2) รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

๑๓๑

๑๓๑

<sup>13</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 596/2544 เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม

<sup>14</sup> มาตรา 18 ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตร มีสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงแห่งนี้เพียงแห่งเดียว และไม่ปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้นี้ได้รับประโยชน์อื่นใดเป็นพิเศษแตกต่างจากประชาชนทั่วไปแต่อย่างใด แต่ต้องถูกวินิจฉัยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพลงเพราะเหตุฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียตามมาตรา 18 ทวิ นั้น ย่อมเป็นการไม่ยุติธรรมต่อสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นเป็นอย่างยิ่ง

จนถึงปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นและอธิบายความหมายหรือวัตถุประสงค์ของการห้ามมีส่วนได้เสียตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542<sup>15</sup> ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง)<sup>16</sup> สรุปได้ว่า มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลกระทำนั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกปฏิบัติหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาประโยชน์ของเทศบาลเป็นสำคัญโดยสมาชิกต้องไม่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งการพิจารณาว่าสมาชิกผู้ใดมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาว่าในการปฏิบัติตามสัญญานั้น สมาชิกผู้นั้นได้รับประโยชน์โดยตรงหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาว่าสมาชิกผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญาในลักษณะที่จะส่งผลดีหรือผลเสียต่อตนในทางอ้อม อันจะได้ชื่อว่ามีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่อาจจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยการเป็นผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ตัวแทน ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลที่มีการกระทำกับเทศบาล หรือความสัมพันธ์ในเชิงทุน โดยเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน ผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งสามารถรอบงำการจัดการบริษัทได้ หรือความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เช่นความสัมพันธ์ระหว่างสามีภรรยา<sup>17</sup> หรือความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 16 ตอนที่ 15 ก หน้า 1 วันที่ 10 มีนาคม 2542

<sup>16</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 605/2545 เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา

<sup>17</sup> มาตรา 1461 สามีภรรยาต้องอยู่กินด้วยกันฉันสามีภรรยา

สามีภรรยาต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน

บิดามารดากับบุตร<sup>18</sup> ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อฟังได้ว่า นาย ช. มีได้มีความสัมพันธ์ใด ๆ โดยตรงกับบริษัทฯ แม้จะมีน้องชายและลูกสาวเป็นผู้ถือหุ้น แต่น้องชายทั้งสองคนได้บรรลุนิติภาวะแล้วจึงไม่มีภาระตามกฎหมายที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดู สำหรับกรณีบุตรสาวซึ่งแม้จะยังมีภาระตามกฎหมายที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูกันฉันบิดากับบุตร แต่ก็เป็นผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างน้อยมิได้มีอำนาจในการจัดการหรือผูกพันบริษัทฯ แต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่า นาย ช. มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลทำกับบริษัทฯ ดังกล่าว

สำหรับการวินิจฉัยปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลของศาลปกครองสูงสุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดใช้หลักการวินิจฉัยแตกต่างจากคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ ศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยโดยอาศัยเพียงความสัมพันธ์ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเท่านั้น แต่ได้พิเคราะห์ถึงเจตนาของบุคคลดังกล่าวด้วยว่ามีเจตนาที่จะอาศัยประโยชน์จากการที่ตนดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลอยู่กระทำการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยคุกคามหรือเบียดเบียนประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 327/2550<sup>19</sup> ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า สำหรับการพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสัญญาจัดซื้อนมที่ผู้ฟ้องคดีลงนามในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในวาระที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ริเริ่มกิจกรรมดังกล่าว แต่เป็นกรณีที่สืบเนื่องมาจากโครงการถ่ายโอนงบประมาณกิจกรรมจัดซื้อวัสดุการศึกษาอาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นมพร้อมดื่ม) จากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ปีงบประมาณ 2544 โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีหนังสือแจ้งให้ทุกส่วนราชการภายในจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อนมพร้อมดื่มจากผู้ประกอบการแปรรูปนมที่มีสิทธิจำหน่ายนมพร้อมดื่มตามบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการที่กรมปศุสัตว์กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดซื้อตรงตามรายชื่อผู้มีสิทธิจำหน่ายนมตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้ง ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์

<sup>18</sup> มาตรา 1563 บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา

มาตรา 1564 บิดามารดาจำต้องอุปการะเลี้ยงดูและให้การศึกษาตามสมควรแก่บุตรในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์  
บิดามารดาจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วแต่เฉพาะผู้ทุพพลภาพและหาเลี้ยงตนเองมิได้

<sup>19</sup> คดีหมายเลขดำที่ อ.527/2547 คดีหมายเลขแดงที่ อ.327/2550 ระหว่าง นางสุดใจ เค้า โคน ผู้ฟ้องคดี และผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่ ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ อันมีลักษณะเป็นผู้กระทำการ อันเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ตามนัยมาตรา 18 ทวิ<sup>20</sup> แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ทั้งนี้ แม้ว่าภูมิลำเนา<sup>21</sup> ของผู้ฟ้องคดีและบุตรรวมทั้งที่ตั้งสำนักงานแห่งใหม่ของบริษัท<sup>22</sup> ของบุตรผู้ฟ้องคดีจะตั้งอยู่เลขที่เดียวกัน ก็ยังฟังไม่ได้ว่าการที่บุคคลมีภูมิลำเนาพร้อมกันสืบเนื่องจากการเป็นบิดา มารดากับบุตร และใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจเป็นกรณีตามปกติจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญากับบริษัทดังกล่าว

เมื่อพิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เห็นได้ว่าได้มีการวินิจฉัยความหมายและขอบเขตของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียแตกต่างกัน กล่าวคือ ความหมายของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นไว้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความบทบัญญัติดังกล่าวอย่างกว้างและเป็นการตีความตามตัวอักษร โดยพิจารณาเพียงความสัมพันธ์ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลที่มีความสัมพันธ์กับผู้เป็นคู่สัญญากับเทศบาล โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร ความสัมพันธ์ในเชิงทุน และความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล โดยใช้หลักการไม่มีส่วนได้เสียในการวินิจฉัย หลักการไม่มีส่วนได้เสียนี้เป็นหลักที่มีรากฐานมาจากความต้องการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้พิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดมีความเป็นกลาง (Impartiality) เพื่อให้เกิดความมั่นใจและความชอบธรรมต่อการออกนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง จึงมีลักษณะของการห้ามผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวพันหรือเกี่ยวข้องเป็นคู่สัญญาในด้านใดด้านหนึ่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมาย โดยสิ้นเชิง ซึ่งการใช้หลักความเป็นกลางในการพิจารณาดังกล่าวอาจมีผลทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมกับสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และได้มุ่งหวังเข้ามาดำรงตำแหน่งในเทศบาลเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบได้ เช่น กรณีการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงของเทศบาลซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าในบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตร มีสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเพียงแห่งเดียว และเทศบาลมีการซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

<sup>20</sup> มาตรา 18 ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 37 ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ

<sup>22</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 68 ภูมิลำเนาของนิติบุคคลได้แก่ถิ่นอันเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ทำการ หรือถิ่นที่ได้เลือกเอาเป็นภูมิลำเนาเฉพาะการตามข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง

แห่งนี้มาตั้งแต่ก่อนที่ผู้เป็นหุ้นส่วนของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล<sup>23</sup> หรือกรณีการเข้ารับบริการตรวจเช็คสภาพรถยนต์ของเทศบาล ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าในจังหวัดกำแพงเพชรมีศูนย์รถยนต์เพียงแห่งเดียว และมีนายกเทศมนตรีเป็นกรรมการบริษัท<sup>24</sup> ซึ่งทั้งสองกรณีไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวได้รับประโยชน์เป็นพิเศษแตกต่างจากประชาชนโดยทั่วไปแต่อย่างใด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบุคคลทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว

ในขณะที่ความเห็นของศาลปกครองสูงสุด ในคำพิพากษาที่ อ.327/2550 ดังกล่าว ศาลปกครองได้ใช้หลักการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของบทบัญญัติในมาตรา 18 ทวิ โดยใช้หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจอยู่ในสภาพความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยมีแรงจูงใจในการตัดสินใจจากประโยชน์ส่วนตัว ส่งผลให้การใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจของผู้นั้นขาดความอิสระ ไม่เป็นกลาง เบี่ยงเบนออกจากหลักการบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>25</sup> ซึ่งการใช้หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยพิจารณาเจตนาของผู้กระทำประกอบด้วยนั้น จะมีผลทำให้สามารถจับบุคคลผู้ที่มุ่งหวังเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบได้ และจะให้ความเป็นธรรมกับสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ถูกสอบสวนได้ดีกว่าการพิจารณาโดยอาศัยเพียงความสัมพันธ์ตามหลักความเป็นกลางเพียงประการเดียว เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ใดจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมตามบทบัญญัติของมาตรา 18 ทวิหรือมาตรา 48 จตุศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ย่อมต้องพิจารณาถึงเจตนาของผู้กระทำเป็นหลัก เพราะการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปโดยปราศจากเจตนาแล้วย่อมจะกล่าวว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหาได้ไม่

<sup>23</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 596/2544 เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงเทศบาลตำบลแจ้ห่ม

<sup>24</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 395/2544 เรื่อง การมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองกำแพงเพชร

<sup>25</sup> เฉลิมพล นาคสุวรรณ. (2539). *การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ : ศึกษาเฉพาะกรณีตำแหน่งหน้าที่รัฐมนตรี*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 9.



การที่มาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติในเรื่องข้อห้ามการมีส่วนได้เสียก็เพราะเหตุที่จะป้องกันผู้บริหารเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเข้าไปมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใด อันอาจจะกระทบต่อความเป็นกลางในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ อนุมัติหรืออนุญาต ในการพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียหรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของหลักการไม่มีส่วนได้เสียและหลักการขัดกันของผลประโยชน์เพื่อให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยใช้ดุลพินิจได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม หากสมาชิกสภาเทศบาลฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 18 ทวิ หรือผู้บริหารเทศบาลฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 48 จตุทศ ดังกล่าว กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และให้คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สุด<sup>26</sup> และเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้ใดถูกสอบสวนและวินิจฉัยว่ามีส่วนได้เสียแล้ว จะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลหรือความเป็นผู้บริหารเทศบาลของบุคคลดังกล่าวสิ้นสุดลง และยังมีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลผู้นั้นถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นเวลาห้าปี<sup>27</sup> อีกด้วย ผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลผู้ถูกสอบสวนและวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งเป็นอย่างมาก

<sup>26</sup> มาตรา 19 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ

๑๓๗

๑๓๗

(6) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18

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

๑๓๗

๑๓๗

มาตรา 48 ปัญจทศ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑๓๗

๑๓๗

(5) นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

<sup>27</sup> มาตรา 9 วรรคสอง และมาตรา 35/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 15 วรรคสอง และมาตรา 48 เบญจ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 47 ทวิ (2) และมาตรา 58/1 (3) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่าบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครเลือกตั้ง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งที่จะศึกษาปัญหาการใช้และการตีความข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลตามมาตรา 18 ทวิและมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาในการใช้และการตีความอย่างไร โดยศึกษาถึงแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด นับตั้งแต่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลในแต่ละประเด็นอย่างไร ใช้หลักการใดในการวินิจฉัย และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าวควรเป็นเช่นไร ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลกระทำการมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา
2. ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สาระสำคัญทางกฎหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ศึกษาหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และหลักการไม่มีส่วนได้เสีย ตลอดจนศึกษากฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ
3. พิจารณาหาคำอธิบายความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตลอดจนศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
4. เพื่อวิเคราะห์แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยปัญหาการห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเข้ามีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
5. เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางการวินิจฉัยปัญหาการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาก่อนที่เกิเกิดขึ้น

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

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

### 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งเน้นการวิจัยทางเอกสาร ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วารสาร ดัชนีบทกฎหมาย บทความ เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานการประชุมของรัฐสภา ข่าวกจากหนังสือพิมพ์ หนังสือราชการ ตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ว่า การที่กฎหมายใช้คำว่า “ส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม” จึงมีปัญหาการตีความว่าการกระทำอย่างใดจึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะถูกสอบสวนและวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล หรือต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารเทศบาล โดยศึกษาจากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้ทราบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารเทศบาลในแต่ละประเด็นอย่างไร ใช้หลักการใดในการวินิจฉัย และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าวควรเป็นเช่นไร ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจสภาพปัญหาและความเป็นมาของปัญหาเกี่ยวกับการห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลกระทำการมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา
2. ทำให้ทราบและเข้าใจแนวความคิดและหลักการพื้นฐานสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สาระสำคัญทางกฎหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และหลักการไม่มีส่วนได้เสีย ตลอดจนทราบถึงกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตลอดจนความเป็นมาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 18 ทวิและมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
4. ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการวินิจฉัยปัญหาการห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเข้ามีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
5. ทำให้ได้ข้อสรุปและแนวทางการวินิจฉัยปัญหาการมีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น