



ที่ มท ๐๘๐๔.๓/  
0185

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
ถนนราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

9 มกราคม ๒๕๕๒

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของนายกเทศมนตรีตำบลโคกสูงสัมพันธ์ อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น

อ้างถึง หนังสือจังหวัดขอนแก่น ที่ มท ๐๘๑๙.๔/๒๓๑๗/๖ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑

ตามที่จังหวัดขอนแก่น ได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขอรื้อเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของนายกเทศมนตรี กรณี นางสาวสุมาลี เลิศอุดมสุข กับพวก ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกล่าวโทษนายรังสรรค์ กุลรัตน์ นายกเทศมนตรีตำบลโคกสูงสัมพันธ์ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาลตำบลโคกสูงสัมพันธ์ ตามโครงการก่อสร้างสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งมีห้างหุ้นส่วนจำกัด กุลรัตน์ก่อสร้าง (1997) เป็นคู่สัญญา โดยห้างหุ้นส่วนดังกล่าวมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เลขที่ ๑๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลโนนอุดม อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น ซึ่งตรงกับทะเบียนบ้านของ นายรังสรรค์ กุลรัตน์ นายกเทศมนตรีตำบลโคกสูงสัมพันธ์ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาเรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๙๖/๒๕๔๔ เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับเทศบาลตำบลแจ่ม สรุปลงได้ว่า การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่สมาชิกสภาเทศบาลกระทำกับเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างกว้าง โดยมุ่งหมายรวมไปถึงการมีส่วนได้เสียที่สมาชิกสภาเทศบาลมีอยู่ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือเทศบาลจะกระทำ ฉะนั้น หากมีข้อเท็จจริงใด ๆ ก็ตามที่พิจารณาได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์จากสัญญาของเทศบาลหรือกระทำกับเทศบาลไม่ว่าในทางใดแล้ว ก็ย่อมถือว่าเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว และตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๐๕/๒๕๔๕ เรื่อง การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง) ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่จะให้สมาชิกปฏิบัติหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาประโยชน์ของเทศบาล

/เป็นสำคัญ...

เป็นสำคัญ โดยสมาชิกต้องไม่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งการพิจารณาว่าสมาชิกผู้ใดมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาว่า ในการปฏิบัติตามสัญญานั้นสมาชิกผู้นั้นได้ประโยชน์โดยตรงหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาว่าสมาชิกผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญาในลักษณะที่ส่งผลดีหรือผลเสียต่อตนในทางอ้อม อันจะได้ชื่อว่ามีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่อาจจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยเป็นผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ตัวแทนผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลที่มีการกระทำกับเทศบาล หรือความสัมพันธ์ในเชิงทุน โดยเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน ผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นบริษัทจำกัดซึ่งสามารถครอบงำการจัดการบริษัทได้ หรือความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยาหรือความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้ให้ความเห็นในการพิจารณาเรื่องการมีส่วนได้เสียของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญา (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๕๑ ว่า การที่มาตรา ๔๔/๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดห้ามมิให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ ก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่งด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสำคัญ โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องไม่มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ฉะนั้น หากมีข้อเท็จจริงหรือมีพฤติการณ์ใด ๆ ก็ตามที่พิจารณาได้ว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์จากสัญญาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ว่าจะโดยผลของการปฏิบัติตามสัญญานั้นหรือความสัมพันธ์กับคู่สัญญาในลักษณะที่จะส่งผลดีหรือผลเสียต่อตนในทางใดแล้ว ก็ย่อมถือว่าเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของนายกเทศมนตรี ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๕๒๗/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๒๗/๒๕๕๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำนั้น กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่ตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างประโยชน์ส่วนตนโดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือ

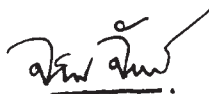
/ประโยชน์ ...

ประโยชน์ของรัฐ ซึ่งการพิจารณาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ใดที่แสดงให้เห็นว่าได้มีการใช้ออกลู่โอกาสในฐานะที่ตนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์ส่วนตนโดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ ก็ไม่เข้าลักษณะเป็นผู้กระทำการอันเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

๒. โดยที่มาตรา ๔๘ ปัญจทศ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดว่า เมื่อมีกรณีสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ซึ่งการพิจารณาว่านายกเทศมนตรีผู้ใดกระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป กรณีของนายรังสรรค์ กุลรัตน์ นายกเทศมนตรีตำบลโคกสูงสัมพันธ์ ปรากฏข้อเท็จจริงแต่เพียงว่า นายรังสรรค์ กุลรัตน์ มีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๙ หมู่ที่ ๔ ตำบลโนนอุดม อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น โดยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวในฐานะผู้เช่าด้วยเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณา จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อให้ได้ทราบข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ในเรื่องดังกล่าว และนำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง เช่น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๙๖/๒๕๔๔ เรื่องเสร็จที่ ๖๐๕/๒๕๔๕ และเรื่องเสร็จที่ ๒๙๑/๒๕๔๑ หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำที่ อ.๕๒๗/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๒๗/๒๕๕๐ มาใช้ประกอบการพิจารณาให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในเรื่องนี้แล้วพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายจรินทร์ จักกะพาก)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล

โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๔

โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

“ดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด”