

บทที่ 4

การกำกับดูแลเทศบาลในประเทศไทย

เทศบาลเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งในประเทศไทยมีการกำหนดให้เทศบาลมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อดูแลไม่ให้เทศบาลดำเนินงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และการกำกับดูแลเทศบาลนั้น ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศและประชาชนในท้องถิ่น โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ โดยในการกำกับดูแลเทศบาลนั้น กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเป็นสำคัญ ซึ่งการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลนั้นจะถูกผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลโดยการใช้มาตรฐานทั่วไปอันได้แก่ การอนุมัติ การเพิกถอน หรือการระงับการกระทำ การชี้แจง แนะนำ การตักเตือน รวมทั้งการใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ เป็นต้น

4.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับเทศบาล

เนื่องจากเทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประเทศไทยได้จำแนกรูปแบบของการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1) รูปแบบทั่วไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ จะมีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ

2) รูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความ

เจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยว ที่มีชื่อเสียงมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น¹ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะถือได้ว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตามความในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ไม่สามารถพบได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศ แต่จะพบในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ

อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง 2 รูปแบบเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่าให้จัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้²

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล³
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สรุปว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

4.1.1 พัฒนาการและการกำเนิดเทศบาลไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

เมื่อกล่าวย้อนไปเมื่อปี พ.ศ. 2469 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองอย่างจริงจังจตามรูปแบบการปกครองตนเองในต่างประเทศ จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้นใช้บังคับในเขตตำบลบ้านชะอำไปจนถึงหัวหิน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากเงินจังกอบที่เก็บจากที่ดินและโรงเรือนในเขตชายทะเลตะวันตกตามพระราชบัญญัติจังกอบ พ.ศ. 2471 มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น ทำถนน จัดให้มีประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุขในเขตชายทะเลตะวันตก โดยมีกรรมการของสภาซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากเหล่าข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกนี้ถือได้ว่าเป็นการทดลอง

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ช “ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2555, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>

² ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. หน้า 329.

³ ปัจจุบันไม่มีสุขาภิบาลในประเทศไทยแล้วเพราะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542.

การปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก แต่การดำเนินงานไม่ได้ผลมากนักต่อมาจึงได้ล้มเลิกไป⁴

ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมุ่งมั่นที่จะให้ท้องถิ่นได้จัดการปกครองตนเองเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย” มีนายอาร์.ดี.เกรก ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรราธิการในขณะนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาการดำเนินกิจการท้องถิ่นในประเทศต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาพิจารณาจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย ซึ่งปรากฏผลการศึกษาในสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

- (1) ควรตั้งกรมเทศบาลอยู่ในกระทรวงมหาดไทย
- (2) การตราข้อบัญญัติและการทำงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- (3) ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ เมื่อรายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง
- (4) ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่มิสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด
- (5) ให้สภาเทศบาลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ ท่านั้น และสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ⁵

ผลจากการศึกษาของคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตยดังกล่าวมีผลให้ในปี พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” มีหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นประธานแต่การดำเนินการเพื่อร่างกฎหมายว่าด้วยเทศบาลยังไม่ทันแล้วเสร็จเป็นพระราชบัญญัติ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เสียก่อน การดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นจึงถูกยกเลิกไป

เทศบาลในประเทศไทยจึงได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร

⁴ สุขสมาน วงศ์สุวรรณ. (2527). ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย. หน้า 400. อ้างถึงใน โภคิน พลกุล และคณะ. แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานผลการวิจัย). หน้า 23

⁵ พรชัย รัชมิแพทย์. (2535). หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น. หน้า 6

ยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ 1 ปี ภายใต้รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น⁶ และนายปรีดี พนมยงค์ ก็ถือเป็นบุคคลสำคัญคนหนึ่งที่เกิดการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นผู้นำแนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แพร่หลายในตะวันตกเข้ามาใช้ในประเทศไทย นอกจากนี้ นายปรีดี พนมยงค์ยังเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่สุดคนหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ ปี พ.ศ. 2475 อีกด้วย

ความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยมีความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลหลายครั้งตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เช่น พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ต้องการให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำการปกครองตนเองขึ้นตามแบบอย่างประเทศตะวันตกที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลดังจะเห็นได้จากการให้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวันที 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ซึ่งมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า

“เรากำลังเตรียมออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล...ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะมีโอกาสนักเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งใน กิจการปกครองท้องถิ่น”⁷

นอกจากนี้ เรายังพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยขึ้นคณะหนึ่งซึ่งมีนายอาร์ ดี เรก เป็นประธาน⁸ ซึ่งภายหลังต่อมาเรียกว่า “เทศบาล” และความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลยังปรากฏให้เห็นอีกครั้งในการจัดตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งไม่มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

⁶ นรนิติ เศรษฐบุตรและคณะ. (2545). การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานวิจัยร่วมกันระหว่างไทย-ญี่ปุ่น). หน้า 1.

⁷ ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 123-124.

⁸ สนธิ เตชานันท์. (2519). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. หน้า 24-25. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนการ. (2546) แนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. หน้า 42.

หลายคนอาจสงสัยว่า ทำไมเทศบาลจึงกลายเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานที่สุดแทนที่จะเป็นสุขาภิบาล ซึ่งถือเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเช่นกัน คำตอบตอบคำถามเหล่านี้ ก็คือ นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มองว่า สุขาภิบาลไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง กล่าวคือ สุขาภิบาล มีองค์ประกอบบางประการที่ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เพราะมีกรรมการสุขาภิบาลหลายตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้ประธานสุขาภิบาลบางแห่งเป็นนายอำเภอ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีผู้กล่าวว่า “เทศบาล” ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476 จึงกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เต็มรูปแบบประเภทแรกของการปกครองท้องถิ่นไทย⁹

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการทำภารกิจต่างๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวมาเป็นพัฒนาการและการกำเนิดเทศบาลไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงมีประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งต่อไปผู้เขียนจะกล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยการกำเนิดของเทศบาลในประเทศไทย เหตุผลในการจัดตั้ง

⁹ มารุต วันทนกร. (2547). *สาหรานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เรื่อง เทศบาล*. หน้า 1-3.

เทศบาลขึ้นในประเทศไทย และพัฒนาการของเทศบาลไทย ซึ่งมีรูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลมีดังนี้¹⁰

(1) แนวคิดว่าด้วยการกำเนิดของเทศบาลในประเทศไทย

นักวิชาการส่วนใหญ่ที่ศึกษาเรื่องเทศบาลในประเทศไทยมองว่า เทศบาลมาจาก “พัฒนาการของสุขาภิบาล” กล่าวคือ มองว่าเทศบาลในปัจจุบันจะมีไม่ได้เลย หากไม่มีการเกิดขึ้นของสุขาภิบาล เพราะเทศบาลถือเป็นผลพวงประการสำคัญของสุขาภิบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองคล้ายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกก่อนเทศบาลเสียอีก นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ยกตัวอย่างอันเป็นที่น่าสนใจเพื่อสนับสนุนแนวคิดของตนดังกล่าวว่าในระหว่างรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 ประเทศไทยมีสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 35 แห่ง ซึ่งในระยะนี้สุขาภิบาลแทบจะ ไม่มีการขยายตัวในแง่ของจำนวนเลย จนทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำริเพื่อกระจายอำนาจให้มากขึ้นดังกล่าวก่อนที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ จึงได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย อันเป็นแนวคิดที่จะให้เทศบาลขึ้นมาทำหน้าที่แทนสุขาภิบาลที่มีอยู่ จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่า เทศบาลที่มีขึ้นในปัจจุบัน เป็นผลพวงประการหนึ่งของการจัดตั้งสุขาภิบาลในอดีตที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าแนวคิดว่าด้วยการกำเนิดขึ้นของเทศบาลไทยจะเป็นอย่างไรก็ไม่ใช่ว่าจะสำคัญมากนักที่จะเป็นประเด็นในการมุ่งพิจารณาหรือถกเถียงสำหรับกาลปัจจุบันหากแต่ประเด็นที่สำคัญกว่านั้นก็คือ เราจะทำให้เทศบาลไทยเข้มแข็งขึ้นได้อย่างไรต่างหาก

(2) เหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย

หากจะกล่าวถึงเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยแล้ว เราอาจมีเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยได้ 3 เหตุผลใหญ่ๆ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง จัดตั้งเทศบาลเพื่อให้สอดคล้องกับการเมืองการปกครองในระดับชาติที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อการปกครองในระดับชาติเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรของตนเข้าไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น การปกครองในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจึงจำเป็นต้องมีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ โดยที่เทศบาล เป็นองค์กรทางการเมืองแรกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังมีการจำลองโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติมาไว้

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น*. หน้า 31-32.

ในเทศบาลด้วย คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติออกจากกัน และในทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ การจัดตั้งเทศบาลยังคงต้องให้สอดคล้องไปกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ที่ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลก็คือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประการที่สอง จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาล เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีมากขึ้นเรื่อยๆ จนไม่อาจจะลงไปควบคุมดูแล หรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรการเมืองอื่นๆ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ต่างๆ นี้อย่างนี้ และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการจากภาครัฐได้รวดเร็วและทั่วถึงยิ่งขึ้น

เหตุผลในประการนี้ พิจารณาได้จากคำกล่าวของ ปรีดี พนมยงค์ ที่ว่า

“ในประเทศไทยที่มีอาณาเขตกว้างขวางและมีพลเมืองมาก พลเมืองทั้งหมดในประเทศนั้นๆ อาจมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกันก็มี และกิจการบางอย่างพลเมืองอันอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง อาจมีส่วนได้เสียกับพลเมืองอีกท้องถิ่นหนึ่ง เหตุฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะรวมอำนาจบริหารมาไว้ที่ศูนย์กลาง...แห่งเดียวย่อมจะทำได้ไปไม่ได้ เพราะจะเป็นการเพิ่มความติดขัดและไม่สะดวกแก่ราชการ”¹¹

นอกจากการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลแล้ว ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างอื่นแก่รัฐบาลได้อีกส่วนหนึ่ง นั่นก็คือ “แรงสนับสนุนทางการเมือง” ที่รัฐบาลในขณะนั้นจะได้รับมากขึ้น เนื่องจากเมื่อรัฐบาลได้แบ่งภาระหน้าที่บางอย่างไว้ให้แก่เทศบาลแล้ว เทศบาลจะทำหน้าที่ในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในเขตเทศบาล เมื่อประชาชนได้รับการบริการอย่างรวดเร็วจากเทศบาลโดยตรง ก็ไม่จำเป็นต้องรอนบประมาณหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล และได้รับการบริการที่รวดเร็ว ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติในแง่บวกต่อรัฐบาล เนื่องจากสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้เมื่อเปรียบเทียบกับกรปกครองในระบบเก่าที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาปกครองตนเอง

¹¹ ปรีดี พนมยงค์. (2477). *ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476*. หน้า 6. อ้างถึงใน สุวัสดิ โกษณัฏฐ์. (2543). *เทศบาลและผลกระทบอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476 – 2500*. หน้า 50.

ประการที่สาม จัดตั้งเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เนื่องจากในขณะนั้น เพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยได้เพียง 1 ปี ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลที่มีโครงสร้างจำลองมาจากการปกครองในระดับชาติ จึงเป็นเสมือนสถาบันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมากขึ้น

หากพิจารณาถึงเหตุผลต่างๆ ของการจัดตั้งเทศบาลแล้ว เราจะพบว่าเหตุผลในการจัดตั้งเทศบาลในระยะเริ่มต้น มีวัตถุประสงค์ในสร้างความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติมากกว่าการมีเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักการจัดการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

(3) พัฒนาการของเทศบาลไทย

เทศบาลในประเทศไทย นับว่ามีการพัฒนาการที่ก้าวหน้ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ อย่างไรก็ตามการพัฒนาของเทศบาลไทยในอดีตที่ผ่านมา ก็ไม่ก้าวหน้าเท่าใดนัก เนื่องจากยังมีเทศบาลอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา

หากนับถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาแล้วกว่า 70 ปี มีกฎหมายแม่บทเทศบาล (ที่ไม่นับรวมกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) ทั้งสิ้น 4 ฉบับ และยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลอีก เช่น กฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาล และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมอีกหลายฉบับ

กฎหมายแม่บทของเทศบาล ทั้ง 4 ฉบับ มีดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (สมัยรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา)
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 1 ครั้งในปี พ.ศ. 2487 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)
4. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันรวม 13 ครั้ง โดยกฎหมายแม่บทของเทศบาล ตั้งแต่ พ.ศ. 2496 ถึงปัจจุบันมีดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)
- (2) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2498 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)
- (3) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2499 (สมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม)
- (4) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 (สมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์)
- (5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510 (สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร)
- (6) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2511 (สมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร)
- (7) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 (พ.ศ. 2515) (สมัยคณะปฏิวัติของจอมพล ถนอม กิตติขจร)
- (8) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2517 (สมัยรัฐบาลของสัญญา ธรรมศักดิ์)
- (9) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 (สมัยรัฐบาลของธานินทร์ กรัยวิเชียร)
- (10) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2523 (สมัยรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์)
- (11) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย)
- (12) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 (สมัยรัฐบาลของชวน หลีกภัย)
- (13) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 (สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร)
- (14) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 (สมัยรัฐบาลของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล เมื่อปี พ.ศ. 2476 จนกระทั่งถึงพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 13 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2552 นั้น เห็นได้ว่า เทศบาลไทยมีการพัฒนาเป็นอย่างมาก บางช่วงมีพัฒนาการอย่างช้าๆ มีการลองผิดลองถูก

หลายต่อหลายครั้ง ในบางช่วงเทศบาลต้องได้รับผลกระทบ เช่น ไม่มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเมืองในระดับชาติ และในบางช่วงมีพัฒนาการอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่าเทศบาลจะมีปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาอย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่าพัฒนาการของเทศบาลไทย นับว่าก้าวหน้ากว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นอยู่มาก และเห็นได้ชัดที่สุดในพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถแสดงเจตนารมณ์ได้ว่าตนจะเลือกให้เทศบาลของตนใช้รูปแบบโครงสร้างแบบใด

4.1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทย เทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน ประเด็นที่ผู้เขียนจะใช้ในการอธิบายถึงโครงสร้างของเทศบาล ผู้เขียนได้แบ่งการอธิบาย ตามหัวข้อดังนี้

1) ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท อันได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มี ลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

(1) เทศบาลนคร

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร¹²

เทศบาลนครประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี(หรือนายกเทศมนตรี) แล้วแต่กรณี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน¹³ โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน¹⁴ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลอีกด้วย ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อหน้าที่ของเทศบาล

¹² มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

¹³ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

¹⁴ มาตรา 48 อัญญ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้¹⁵

- 1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 4) มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

(2) เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมืองการจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง¹⁶

เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน¹⁷ และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน¹⁸

เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้¹⁹

1) ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2) ส่วนท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- (2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- (3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (4) มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

(3) เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล²⁰ (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร)

¹⁵ โกวิท พวงงาม ข (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 191-192.

¹⁶ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

¹⁷ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

¹⁸ มาตรา 48 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

¹⁹ โกวิท พวงงาม ข เล่มเดิม. หน้า 191.

²⁰ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิก สภาเทศบาลได้ 12 คน²¹ โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน²²

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

4) ได้รับความเห็นชอบจากรายการในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย²³

2) โครงสร้างของเทศบาล

(1) รูปแบบของฝ่ายบริหารเทศบาล

เดิมก่อนปี พ.ศ. 2543 เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลังปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล

อย่างไรก็ตาม ในปลายปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งได้แก่การที่

²¹ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

²² มาตรา 48 อัญญุ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

²³ โกวิท พวงงาม ข เล่มเดิม. หน้า 191.

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี²⁴

สำหรับโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีสามารถมี “ผู้ช่วย” ได้ เช่นกัน แต่ผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะไม่เรียกว่า “เทศมนตรี” แต่จะเรียกว่า “รองนายกเทศมนตรี” ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าวคือ ความสัมพันธ์มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
- 2) รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี
- 3) รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกเทศบาล

จากความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้านดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารห่างกัน โดยมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจนและต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียว คือ ถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาลซึ่งผิดกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่มีนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน

สำหรับสาระสำคัญในประการอื่นของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้นผู้เขียนได้อธิบายไปแล้วบ้างในหัวข้อที่แล้ว ในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอย้ำถึงความสำคัญในบางประการดังนี้

- 1) นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- 2) การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรี ไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
- 3) สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารโดยตรง
- 4) ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล มีกลไกที่แตกต่างจากเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ดังที่มาตรา 62 ตรี²⁵ กำหนดไว้ว่า

²⁴ มารุต วันทนกร. (2547). *เล่มเดิม*. หน้า 25.

²⁵ มาตรา 62 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

“ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคนเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง และยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ที่ตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งสภาเทศบาลเสนอจำนวนเจ็ดคนและบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้แต่งตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เทศมนตรี และมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็วแล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลตามมาตรา 61 ทวิ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง”

เมื่อสภาเทศบาลได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีแล้ว ให้สภาเทศบาลพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จ หรือไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แล้วให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่แล้ว

ไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล²⁶

จะเห็นได้ว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีมีวิธีหรือกลไกในการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล นอกจากนี้กฎหมายยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลได้ และรวมถึงให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้อีกด้วย²⁷

(2) โครงสร้างภายในเทศบาล²⁸

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในองค์กรของเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้

(1) สำนักงานปลัดเทศบาล

(2) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้น ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการกลางเทศบาล (ก.ท.) ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาล ให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้²⁹

(1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาภิบาลของเทศบาล (โรงจมน้ำ)

(2) กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย

1) ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง

การคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาลควบคุมดูแลพัสดุและ

²⁶ มาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.

²⁷ มารู้ทัน วันทนกร. (2547). *เล่มเดิม*. หน้า 28-31.

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 35-37.

²⁹ ประกาศกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล.

ทรัพย์สินของเทศบาลตลอดจนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

การช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมืองและงานสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งรวมเรียกว่า การประกอบการค้าอันอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมายเทศบาลแห่งที่มีรายได้เพียงพอก็จัดตั้งโรงพยาบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้ แล้วเทศบาลเล็กๆ ก็จะจัดให้มีสถานอนามัย ศูนย์บริการสาธารณสุข

การศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

การประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการ และจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

นอกจากนี้ก็ยังกำหนดให้มีกองวิชาการและแผนงาน กองการแพทย์ กองการช่าง สุขาภิบาล กองสวัสดิการสังคมด้วย

ส่วนต่างๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้ โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล แต่หากงานใดยังไม่มีคามจำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม³⁰

³⁰ โกวิท พวงงาม ข เล่มเดิม. หน้า 194.

2) หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ (ที่เป็นสำนักหรือกอง) ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลางเทศบาลกำหนด (ก. กลาง เทศบาล)

สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาลและราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ

สำนัก กอง หรือ ส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.จ.)

การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็น และพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ

3) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

(1) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ภารกิจหน้าที่ของเทศบาลไทยนั้นได้ โดยข้อกำหนดทางกฎหมายแสดงให้เห็นว่า อำนาจในการจัดทำภารกิจหน้าที่ของเทศบาลจะเป็นไปตามข้อบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งระบุถึงกิจกรรมที่เทศบาลสามารถจัดทำได้ทั้งในกฎหมายที่ระบุถึงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลซึ่งก็คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติในกฎหมายแล้ว ก็จะพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เทศบาลไทยสามารถจะดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งนี้ ลักษณะของภารกิจตามกฎหมายต่างๆ ข้างต้นจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง “หน้าที่ที่ต้องจัดทำ” ซึ่งหมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นภายในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

กลุ่มที่สอง “หน้าที่อาจจะจัดทำ” ซึ่งหมายถึง กลุ่มภารกิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้กับท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการจัดทำได้ หากท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ

นอกจากนี้ ยังปรากฏภารกิจบางประเภทที่รัฐได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะมอบหมายให้จัดทำแทน ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ และ

แต่เดิมหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำ แต่ได้มอบหมายโดยโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการแทน

ในการทำความเข้าใจถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จึงอาจจัดแบ่งการนำเสนอตามลักษณะของภารกิจ ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่ที่อาจจะจัดทำ และภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ ผลจากกระบวนการกระจายอำนาจที่เริ่มปรากฏผลอย่างจริงจังนับแต่ปี พ.ศ. 2542 ได้ปรากฏกลุ่มภารกิจอีกลักษณะหนึ่งอันเกิดจากการถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งในส่วนท้ายยังจะได้นำเสนอถึงวิธีการในการจัดทำและส่งมอบภารกิจ เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีรูปแบบใดบ้าง ซึ่งรายละเอียด มีดังนี้

(1) ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ³¹

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งสิ้น 5 ประเภท (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ผู้เขียนจึงขออธิบายเฉพาะภารกิจและหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) ดังนั้นภารกิจและหน้าที่ของเทศบาลจึงแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีภารกิจหน้าที่ดังนี้

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

³¹ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่อง ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*. หน้า 18-22.

เทศบาลเมือง มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังนี้

- (1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลต้องกระทำ
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลนคร มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการดังนี้

- (1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองต้องกระทำ
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถาน

บริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

จากภารกิจหน้าที่ข้างต้นเห็นได้ว่า ภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลนั้น ส่วนใหญ่เป็นภารกิจหน้าที่ขั้นพื้นฐานที่เทศบาลจำเป็นต้องมีเพื่อเป็นการให้บริการแก่คนในท้องถิ่นของตนและเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าจะได้รับบริการสาธารณะในระดับพื้นฐานที่สุดจากรัฐ

- (2) ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ

เหตุที่กฎหมายกำหนดประเภทของภารกิจหน้าที่ออกเป็น “ภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ” และ “ภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำ” สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ ศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งแตกต่างกัน ในท้องถิ่นที่มีความเจริญสุข จำนวนประชากรมาก ย่อมส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสูงในขณะที่ท้องถิ่นที่มีประชากรน้อย ระดับความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจยังเป็นไปอย่างจำกัด รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต่ำไปด้วย เมื่อรายได้ และฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แตกต่างกันเช่นนี้แล้ว ศักยภาพในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมแตกต่างกันไป ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำ ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสามารถจัดทำภารกิจต่างๆ ได้มากและหลากหลายขึ้น ขณะเดียวกันก็ไม่เป็นการบังคับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้แบกรับภาระมากเกินไป

เทศบาล มีภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำได้ดังต่อไปนี้

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ที่อาจกระทำได้ดังนี้

- (1) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง มีหน้าที่ที่อาจกระทำได้ดังนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีสาธารณสุขการ
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

สำหรับ เทศบาลนครมีหน้าที่ที่อาจกระทำได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้

- (1) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (2) กิจกรรมอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

นอกจากนี้ กฎหมายเทศบาลยังได้กำหนดให้เทศบาลทำภารกิจหน้าที่ที่อาจกระทำได้อีก 2 เงื่อนไข ได้แก่ เงื่อนไขการทำกิจการนอกเขตเทศบาล และเงื่อนไขการทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยการก่อตั้งเป็นบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

จากภารกิจหน้าที่ดังกล่าว เห็นได้ว่า ภารกิจหน้าที่เทศบาลอาจจะทำเป็นภารกิจที่ต้องใช้ศักยภาพทั้งทางด้านการคลังและด้านความรู้ความชำนาญ แต่ทำให้เทศบาลบางแห่งขาดศักยภาพไม่สามารถทำได้ หรือทำได้ก็ไม่เต็มที่มากนัก กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ภารกิจหน้าที่ข้างต้นเป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่บังคับให้เทศบาลต้องทำ แต่สามารถทำได้หากเทศบาลนั้นมีศักยภาพเพียงพอ³²

มีข้อสงสัยเกิดต่อประเด็นเรื่องหน้าที่ของเทศบาลประการหนึ่งก็คือ หน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เทศบาลจะสามารถกระทำได้ ก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายอื่นๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ อีกแล้ว เทศบาลจึงจะสามารถกระทำได้โดยเห็นได้จากการที่กฎหมายใช้คำนำหน้ามาตรว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาล...มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้...” คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” อัน ทำให้หน้าที่ของเทศบาลถูกจำกัดไว้ แม้กฎหมายเทศบาลจะกำหนดให้เทศบาลทำหน้าที่นั้นได้ แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นกำหนดเป็นอย่างอื่น เทศบาลก็ไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายเทศบาลกำหนดได้ หรือกระทำได้อีกด้วยข้อจำกัดตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดเท่านั้น ดังนั้น แม้ในข้อกฎหมายจะได้กำหนดภารกิจหน้าที่ของเทศบาลเอาไว้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มิได้หมายความว่าเทศบาลจะสามารถกระทำได้ในทุกหน้าที่เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าว³³

³² แหล่งเดิม. หน้า 27-29.

³³ มารุต วันทนากร. เล่มเดิม. หน้า 39.

(3) การกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย³⁴

สืบเนื่องมาจากรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่แตกต่างกัน โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่ดูแลภารกิจในภาพกว้างของประเทศ ภารกิจที่ต้องการความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ภารกิจที่ต้องใช้เงินงบประมาณลงทุนเป็นจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นและเป็นภารกิจที่อาศัยความรวดเร็วและใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

ในทางปฏิบัติแล้วก็นับเป็นเรื่องซับซ้อนและยุ่งยากอยู่มากในการที่จะกำหนดได้อย่างชัดเจนและแน่นอนกว่าภารกิจหน้าที่ใดเป็นของรัฐและภารกิจใดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะรัฐอาจกระทำการบางอย่างอยู่แต่เดิมแล้ว และในขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำภารกิจดังกล่าวได้ด้วย

ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างการจัดทำภารกิจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หน้าที่ในการจัดทำทะเบียนเรือที่มีการกำหนดให้ทั้งรัฐและท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการด้วยกันทั้งคู่ หน้าที่ในการจัดการศึกษา หน้าที่ในการจัดบริการระบบสาธารณสุข เป็นต้น เมื่อเป็นดังนี้แล้วจึงเกิดปัญหาตามมาว่าในท้องถิ่นหนึ่งๆ หากต้องมีการจัดการศึกษา จัดทำทะเบียนเรือ แล้วองค์กรใดที่เป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการ

โดยหลักการแล้ว ดูเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจะมีภารกิจหน้าที่ต่างๆ มากมายตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในความเป็นจริงแล้วกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

การระบุคำไว้ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” นี้ เท่ากับว่า หากหน้าที่ใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่หากมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นใดที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจกระทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจกระทำการกิจดังกล่าวเพราะภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย (อื่น) ตามที่กำหนด

ด้วยเหตุนี้เอง จึงกล่าวได้ว่า แม้ในกฎหมายจะมีการกำหนดภารกิจ หน้าที่ต่างๆ ในกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มากมาย แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดมากเพราะมีกฎหมายหลายฉบับจำกัดบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว

จากความสลับซับซ้อนของการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นซึ่งเกิดความคลุมเครือจึงทำให้ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐนั้นไม่ชัดเจน

³⁴ แหล่งเดิม, หน้า 31-34.

ตามไปด้วย เนื่องจากการทำหน้าที่ในลักษณะนี้ถือเป็นดุลยพินิจของรัฐโดยสมบูรณ์ว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดจัดทำภารกิจหน้าที่ใดแทนรัฐในเรื่องใด โดยรัฐมีอำนาจบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน

ในปัจจุบันได้ปรากฏความพยายามที่จะทำให้ภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้เกิดความชัดเจนเป็นมาตรฐานและเป็นการทั่วไป (General) มากขึ้น จึงได้แยกประเภทภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มีการกำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ดำเนินการด้านการทะเบียนและสำมะโนประชากรแทนรัฐ เป็นต้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเมืองทุกแห่งจะต้องได้รับมอบหมายจากรัฐให้ทำหน้าที่ด้านการทะเบียนและสำมะโนประชากรทุกเทศบาลเสมอไป

ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐได้ และ “เป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำ” ซึ่งเป็นการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ โดยผ่านเครื่องมือทางด้านการกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำโดยได้รับมอบหมายจากรัฐ

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ยังมีการกิจหน้าที่ต่างๆ ที่จะต้องกระทำอีกมากมาย ซึ่งเป็นการกิจที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายเฉพาะต่างๆ ซึ่งจากข้อมูลที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้ทำการรวบรวมไว้ ปรากฏว่า มีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมเป็นจำนวนมาก โดยผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างรายชื่อพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสังเขป ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงรายชื่อพระราชบัญญัติ/พระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานะของกฎหมาย	รายชื่อ พระราชบัญญัติ / พระราชกฤษฎีกา	ปี พ.ศ.
พระราชบัญญัติ	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	2541
พระราชบัญญัติ	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ	2539
พระราชบัญญัติ	กักพืช	2507
พระราชบัญญัติ	การกักเรือ	2534
พระราชบัญญัติ	การขนส่งทางบก	2522

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

สถานะของกฎหมาย	รายชื่อ พระราชบัญญัติ / พระราชกฤษฎีกา	ปี พ.ศ.
พระราชบัญญัติ	การขุดดินและถมดิน	2543
พระราชบัญญัติ	การแข่งขันทางการค้า	2542
พระราชบัญญัติ	การค้าข้าว	2489
พระราชบัญญัติ	การจํานองเรือและบุริมสิทธิทางทะเล	2537
พระราชบัญญัติ	การชลประทานราษฎร	2482
พระราชบัญญัติ	การชลประทานหลวง	2485
พระราชบัญญัติ	การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	2524
พระราชบัญญัติ	การเล่นแชร์	2534
พระราชบัญญัติ	การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น	2545
พระราชบัญญัติ	การศึกษาแห่งชาติ	2542
พระราชกฤษฎีกา	ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	2546
พระราชกฤษฎีกา	ให้ใช้ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ในท้องที่นอกเขตเทศบาล และนอกเขตสุขาภิบาล	2516
พระราชกฤษฎีกา	ให้ใช้ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2474 ในเขตเทศบาล	2487
พระราชกฤษฎีกา	ให้ใช้ พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 (ฉบับที่ 3)	2499

จากกฎหมายต่างๆ ที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายเฉพาะเหล่านี้ ถือเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแทนรัฐในการบังคับใช้หรือดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกฎหมายเหล่านี้

(2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกัน ในมาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์กรบริหารส่วนตำบล

มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก ป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไว้มากมายเช่นนี้ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งเทศบาล ต้องเตรียมตัวรับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรจากรัฐบาล ตามทิศทางที่เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542³⁵

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา บทบาทและภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีมากขึ้น ทั้งนี้เกิดจากผลของกฎหมาย 2 ฉบับคือ 1) รัฐธรรมนูญ และ 2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้วยผลของกฎหมายนี้เองที่ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่สำคัญๆ ในหลายประการ และภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของแผนปฏิบัติการฯ นั้น มีการกำหนดการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งได้กำหนดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับการถ่ายโอน กำหนดหน่วยงานที่ถ่ายโอน กำหนดภารกิจที่รับการถ่ายโอนรวมถึงกำหนดระยะเวลาที่จะต้องถ่ายโอนไว้อีกด้วย

จากแผนการถ่ายโอนดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งประเภท ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยผู้เขียน จะขอยกตัวอย่าง ตามตารางที่ 2.3: แสดงตัวอย่างภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเทศบาล พอสังเขปดังต่อไปนี้

³⁵ แหล่งเดิม, หน้า 39-40.

ตารางที่ 4.2 แสดงตัวอย่างภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล

เทศบาล		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การดูแลรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ภายในปี พ.ศ. 2545
ซ่อมบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำแบบบ่อลึก	กรมทรัพยากรธรณี	ภายในปี พ.ศ. 2545
การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กระทรวงสาธารณสุข	ภายในปี พ.ศ. 2545
งานด้านการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน	กรมการปกครอง	ภายในปี พ.ศ. 2545
สนามกีฬาระดับรอง ยกเว้น สนามกีฬาจังหวัดที่มีวิทยาลัยพลศึกษา	กรมพลศึกษา	ภายในปี พ.ศ. 2545
การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม	ภายในปี พ.ศ. 2545
การส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	กรมอนามัย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตตั้งโรงแรม	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาลนคร เมือง	กรมการขนส่งทางบก	ภายในปี พ.ศ. 2546
การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือวัยปฐม	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	(เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเกณฑ์การประเมินความพร้อม)
การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตเล่นการพนัน	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

เทศบาล		
ภารกิจ	หน่วยงานที่ถ่ายโอน	ปีที่ถ่ายโอน
การออกใบสั่งและการเปรียบเทียบปรับตาม พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เฉพาะความผิดการจอดรถในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ภายในปี พ.ศ. 2546
การอนุญาตให้ขายสุราและยาสูบ	กรมสรรพสามิต	ภายในปี พ.ศ. 2546
การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	ภายในปี พ.ศ. 2546
การดูแลโรงงานจำพวกที่ 1	กรมโรงงานอุตสาหกรรม	ภายในปี พ.ศ. 2546
การศึกษาขั้นพื้นฐาน	สนง.คกก. การประถมศึกษาแห่งชาติ	ภายในปี พ.ศ. 2546

จากตัวอย่างภารกิจหน้าที่ ที่จะต้องมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น ทำให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นในระดับหนึ่งว่า ในอนาคตอันใกล้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเตรียมความพร้อมในการรับการถ่ายโอนในภารกิจอะไรบ้าง และมีภารกิจใดบ้างที่รัฐบาลลดภาระลง แล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งมีความครอบคลุมเกือบทุกด้าน ทั้งในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษา ภารกิจด้านสังคม ตลอดจนการส่งเสริมมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งล้วนแต่เป็นงานที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเคยทำมาแล้วทั้งสิ้น กระนั้นก็ดี สิ่งที่ได้นำเสนอขึ้นเป็นแต่เพียงกรอบที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจ ทั้งนี้สำหรับในอนาคตต่อไปข้างหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีภารกิจกว้างขวางเพียงใดนั้น ก็จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงกระบวนการของการถ่ายโอนและการส่งมอบภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยว่า มีความก้าวหน้าและเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้เพียงใด ซึ่งจากกระบวนการที่ปรากฏจริงในรอบปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ที่ผ่านมา การถ่ายโอนภารกิจยังคงเป็นไปอย่างจำกัด และมีปัญหาอยู่มาก ซึ่งในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงอีกครั้งในตอนท้าย³⁶

³⁶ แหล่งเดิม, หน้า 34-36 และ หน้า 40.

4.2 ระบบการกำกับดูแลเทศบาลในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แบ่งออกเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และโดยที่การจัดระเบียบราชการบริหารของไทยแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จึงเป็นระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ในที่นี้ผู้เขียนขออธิบายถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เฉพาะกรณีเทศบาลเท่านั้น

4.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลในประเทศไทย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของเทศบาล โดยการกำกับดูแลโดยฝ่ายบริหารของรัฐ อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งจะศึกษาถึงมาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเทศบาลของราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาคที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

1) รัฐธรรมนูญ

การกำกับดูแลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ ดังเราจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เองที่เป็นต้นกำเนิดของการกำกับดูแลที่สำคัญของรัฐที่มีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย³⁷

การกำกับดูแลมีสาระสำคัญอยู่ที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล การจะใช้อำนาจกำกับดูแลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจอย่างชัดแจ้ง กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มาหรือบ่อเกิดของอำนาจกำกับดูแลและเป็นทั้งขอบเขตจำกัดของการกำกับดูแล โดยการกำกับดูแลจะมีอยู่เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ “กฎหมาย” ที่สำคัญที่ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ

การกำกับดูแลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำหรับการบัญญัติรับรองเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะ

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ค เล่มเดิม. หน้า 85.

จะมีผลให้นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ชัดเจน โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐเดี่ยวที่ต้องการเอกภาพในการปกครอง อันจะทำให้องค์กรส่วนกลางของรัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง มิฉะนั้นอาจจะขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

การปกครองท้องถิ่นของไทยเกิดขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญ โดยความคิดริเริ่มในการให้ประชาชนปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่น ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมาภายหลังการปฏิวัติ 2475 ประเทศไทยเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 หลังจากนั้นไทยมีรัฐธรรมนูญอีก 17 ฉบับ รวมจำนวนทั้งสิ้น 18 ฉบับ ในจำนวนดังกล่าวข้างต้นมีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น รวม 7 ฉบับ ได้แก่ ฉบับแรก คือรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2492 ฉบับที่ 8 พุทธศักราช 2511 ฉบับที่ 10 พุทธศักราช 2517 ฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2521 ฉบับที่ 15 พุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 และฉบับที่ 18 พุทธศักราช 2550 ในจำนวน 7 ฉบับดังกล่าวนี้ มีรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียง 3 ฉบับ คือ ฉบับที่ 15 พุทธศักราช 2534 ฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 และฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 อันเป็นฉบับปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแล

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2534 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 196 วรรคสองว่า “การควบคุมหรือการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนร่วม”

วัตถุประสงค์สำคัญที่มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ก็เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลเข้าไปควบคุมหรือกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นมากเกินไปนั่นเอง³⁸

การกำกับดูแลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ³⁹ คือ

1) ต้องกำกับดูแล “เท่าที่จำเป็น” เท่านั้น นั่นก็หมายความว่าโดยหลักแล้วท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเอง การกำกับดูแลจะมีได้ก็แต่ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ทั้งนี้สอดคล้องกับหลักการที่ว่า “ไม่มีการกำกับดูแลถ้าปราศจากกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากกฎหมาย”

³⁸ สรุปคำอภิปรายแสดงความคิดเห็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวาระที่ 1 ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ 26-28 สิงหาคม 2534. หน้า 66.

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก. เล่มเดิม. หน้า 44-45.

ดังนั้น ถ้าใช้อำนาจควบคุมเป็นไปตามหลักการ ย่อมเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่น ปฏิบัติการในทางที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น แต่ถ้าใช้อำนาจควบคุมในลักษณะ เข้มงวด โดยไม่มีผ่อนปรนตามความเหมาะสมของสถานการณ์ใดๆ หรือควบคุมจนกระทั่งว่า องค์การปกครองท้องถิ่นจะกระทำการใดต้องขออนุมัติจากส่วนกลางเสียทุกเรื่อง จนไม่อาจจะ ริเริ่มกระทำการสิ่งใดๆ ได้ ก็จะทำให้การปกครองท้องถิ่นไร้ความหมาย ขอบเขตที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล จะพึงกระทำต่อผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความ ถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำ หรือความถูกต้องของคุณสมบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล ซึ่งในที่นี้หมายถึงความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นกระทำการ หรือกำหนดคุณสมบัติของ บุคคลผู้กระทำการในฐานะองค์กรของท้องถิ่น

ความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือการปฏิบัติ ตามเนื้อหาที่ปรากฏตามลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่ออก โดยอำนาจของกฎหมาย

ส่วนความถูกต้องตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น มีขอบเขตกว้างกว่า และให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการซึ่งหมายความว่า รวมถึงความถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครองด้วย เช่น เรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาประโยชน์สาธารณะ หลักการรวมอำนาจบริหาร หลักการกระจายอำนาจบริหาร เป็นต้น

2) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ ของประเทศเป็นส่วนรวมที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นอาจจะกระทำการ ใดๆ ก็ตามในลักษณะละเลย หรือละเมิดกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นได้ เช่น ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ดูแลถนนหนทางในเขตเทศบาลของตนให้สะอาด เรียบร้อย ก็มีผลเสียทั้งต่อประชาชนในเขตเทศบาลนั้นที่สัญจรไปมาและมีผลเสียทำให้เทศบาลนั้น สกปรกไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย หรือเช่นในกรณีที่เทศบาลจัดเก็บภาษีมากเกินไปเกินกว่าที่กฎหมาย บัญญัติให้เก็บได้ ก็จะมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐเช่นกัน

วิญญู อังคนารักษ์ ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า “ปกติ การควบคุมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและเพื่อ ประโยชน์แก่ท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น ลักษณะการควบคุมที่เหมาะสมและเป็นไปตามหลักการ ดังกล่าวจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

- เพื่อป้องกันความผิดพลาด
- เพื่อที่จะดูว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น
- เพื่อที่จะดูว่าบริการที่จัดทำนั้น ถึงขนาดมาตรฐานขั้นต้นที่กำหนดไว้
- เพื่อส่งเสริมให้การบริการมีมาตรฐานสูงขึ้น”

(2) รัฐธรรมนูญฉบับที่สองที่ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแล

รัฐธรรมนูญฉบับที่สองที่ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติในวรรคสองของมาตรา 283 ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้”

เพื่อให้ “การกำกับดูแล” ไม่กลายเป็น “การบังคับบัญชา” รัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมในส่วนของการกำกับดูแลจากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2534 บัญญัติไว้เพียง 2 ประการ เพิ่มเป็น 4 ประการ ได้แก่⁴⁰

1. การกำกับดูแลต้อง “ทำเท่าที่จำเป็น” หมายความว่า โดยหลักแล้วท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเอง การกำกับดูแลจะมีได้ก็แต่ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ซึ่งกฎหมายในที่นี้ไม่ได้หมายถึงกฎหมายของฝ่ายบริหาร แต่หมายถึงกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้นคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้จึงหมายความว่า กฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั่นเอง อันสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “...ไม่มีการกำกับดูแลถ้าปราศจากกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากกฎหมาย”⁴¹

2. วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลคือ

- ก. เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ
- ข. เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลนั้นมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ช (2541). “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540” ใน *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* โดยคณะ ส.ส.ร. หน้า 383-384.

⁴¹ Jean RIVERO. *Droit administrative*. (1985). p. 312. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ ฉ (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 1 เรื่อง รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*. หน้า 37.

ท้องถิ่นอาจจะกระทำใดๆ ก็ตามในลักษณะละเลย หรือละเมิดกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ เช่น ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นไม่ดูแลถนนหนทางในเขตเทศบาลของตนให้สะอาดเรียบร้อยก็มีผลเสียทั้งต่อประชาชนในเขตเทศบาลนั้นที่สัญจรไปมาและมีผลเสียทำให้เทศบาลนั้นสกปรกไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย หรือเช่นในกรณีที่เทศบาลจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมากเกินไปที่กฎหมายบัญญัติให้เก็บได้ ก็จะมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐเช่นกัน⁴²

3. การกำกับดูแลและกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

4. การกำกับดูแลและกระทันนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

(3) รัฐธรรมนูญฉบับที่สามที่มีบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแล

รัฐธรรมนูญฉบับที่สามที่มีบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสมัยปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลไว้ใน มาตรา 282 ดังนี้

“การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินการตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้⁴³

⁴² สมคิด เลิศไพฑูรย์ ฌ เล่มเดิม. หน้า 37.

⁴³ คณะกรรมาธิการวิสามัญยั้งที่เจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 272-273.

1. เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนในการกิจและความไม่ชัดเจนระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดวิธีการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม และไม่ขัดกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นๆ รัฐจะต้องตรากฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

2. กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ และจะกระทบสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการกำกับดูแลควรสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในหลายรูปแบบ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกไปปฏิบัติได้เองตามความเหมาะสม

3. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ในขณะเดียวกันก็ต้องเคารพบทบาทและการทำงานร่วมกันของภาคราชการท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบการบริหารการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว สิ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางไว้คือยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มหลักการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเป็นมาตรฐานกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง มิใช่การกำกับในแต่ละกิจกรรม ทั้งนี้ มาตรฐานกลางนั้นสามารถนำไปใช้ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันได้และให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการ

จากการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 ได้กำหนดไว้ อาจสรุปหลักของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น
2. ต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ต้องเป็นการกำกับดูแลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
4. วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

5. วิธีการกำกับดูแลให้มีการกำหนดมาตรฐานกลาง เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้เอง

6. มาตรฐานกลางที่ใช้เป็นเครื่องมือกำกับดูแล จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. การกำกับดูแลนั้น จะต้องมีการจัดกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

จากที่กล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่น⁴⁴

(2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁴⁵

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความ เป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหาร งานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ⁴⁶

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น หลักการกำกับดูแล และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติลักษณะสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้⁴⁷

(ก) การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น

(ข) การกำกับดูแลต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และต้องกำกับดูแลภายในขอบเขตของกฎหมายนั้นด้วย

⁴⁴ มาตรา 281 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

⁴⁵ มาตรา 282 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

⁴⁶ มาตรา 283 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

⁴⁷ วุฒิสาร ตันไชยและธีรพรณ ใจมัน. (2548). รายงานผลการวิจัยเรื่องรูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 44-45.

การกำกับดูแลต้องทำ “เท่าที่จำเป็น” หมายความว่า โดยหลักแล้วท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเอง การกำกับดูแลจะมีได้ก็แต่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้หมายความว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่สามารถตรากฎหมายลำดับรองหรือออก “กฎ” เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เป็นต้น เพื่อให้อำนาจในการกำกับดูแลได้เว้นแต่เป็นกรณีที่มีพระราชบัญญัติให้อำนาจในการกำกับดูแลไว้ และให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียด ดังนั้น กฎหมายหรือพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจในการกำกับ และเป็นข้อจำกัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะเดียวกัน ด้วยอันสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “...ไม่มีการกำกับดูแลถ้าปราศจากกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากกฎหมาย...”⁴⁸

(ค) การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่

(ง) การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

(จ) การกำกับดูแลนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้⁴⁹

1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ส่วนราชการท้องถิ่นชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่น⁵⁰

⁴⁸ Jean RIVERO, *Droit administrative*. (1985). p. 312. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ ฌ เล่มเดิม. หน้า 37.

⁴⁹ วุฒิสาร ตันไชยและธีรพรณ ใจมัน. (2548). รายงานผลการวิจัยเรื่องรูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 45-46.

⁵⁰ มาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย⁵¹

3) นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย⁵²

โดยสรุป กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการแห่งแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรายละเอียดของการกำกับดูแลต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งอาจเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่น และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติราชการที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนท้องถิ่น

3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 2 ลักษณะ ได้แก่ การบัญญัติถึงอำนาจกำกับดูแลโดยตรง คือการกำกับดูแลและตัวบุคคล การกำกับดูแลการกระทำ และการบัญญัติถึงอำนาจกำกับดูแลโดยอ้อม กล่าวคือบัญญัติให้อำนาจรัฐส่วนกลาง ในการกำหนดอำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงเป็นระเบียบ ข้อบังคับ ให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ รวมทั้งยังบัญญัติให้อำนาจรัฐส่วนกลางสามารถมอบหมายงานให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติตามได้อีกด้วย

การกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีการกำกับดูแลใน 2 ลักษณะ คือ

ก. การกำกับดูแลองค์กรและตัวบุคคล วิธีการกำกับดูแลตัวบุคคลที่สำคัญ เช่น การที่รัฐมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือถอดถอนบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยเหนือบุคคลของท้องถิ่น การออกคำสั่งพักการปฏิบัติงาน หรือพ้นจากตำแหน่งการไล่ออกจากตำแหน่ง

การกำกับดูแลองค์กรที่สำคัญ เช่น การที่รัฐมีอำนาจยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้

⁵¹ มาตรา 57 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

⁵² มาตรา 65 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

ข. การกำกับดูแลการกระทำ เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ การยกเลิกเพิกถอนการกระทำของท้องถิ่น

นอกจาก 2 กรณีดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบงบประมาณของท้องถิ่นนั้น กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังบัญญัติให้รัฐโดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแล ซึ่งผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและเหนือการกระทำด้วย ความจริงแล้วการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบงบประมาณของท้องถิ่นนั้นก็ถือเป็นการกำกับการกระทำ (หรือนิติกรรม) อย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง แต่เมื่อกฎหมายเรื่องนี้มาสัมพันธ์กับการออกจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารหรือสภาท้องถิ่นแล้วการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบงบประมาณท้องถิ่นจึงกลายมาเป็น “การกำกับดูแลถึงตัวบุคคลถึงการกระทำ” นั่นเอง

การกำกับดูแลเทศบาลต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มีอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาล ดังนี้

ก. การกำกับดูแลตัวองค์กรและตัวบุคคล

(1) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการยุบสภาเทศบาล เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาได้ โดยในคำสั่งจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย⁵³ เมื่อมีการยุบสภาเทศบาลหรือถือว่ามีสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใน 45 วัน

(2) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการยุบสภาเทศบาลกรณีสภาเทศบาลไม่พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จ⁵⁴

ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาลกรณีสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 62 ตรี วรรคห้า⁵⁵ ไม่แล้ว

⁵³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 74.

⁵⁴ มาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

⁵⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ตรี “ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข

เสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน

(3) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการยุบสภาเทศบาลเนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก หรือไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้⁵⁶

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการยุบสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือก

ปรับปรุง หรือยื่นข้อเสนอสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภาเทศบาลเสนอจำนวน 7 คน และบุคคลซึ่งเป็นผู้มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวน 7 คน โดยให้แต่งตั้งภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้ง 14 คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคล ซึ่งมีได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายใน 7 วันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวน 14 คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัตินี้ต่อสภาเทศบาลตามมาตรา 61 ทวิ ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินี้ต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง.”

⁵⁶ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

ประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

(4) การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง⁵⁷ ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งอาจสั่งให้นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด⁵⁸

(5) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกของสภาเทศบาลสิ้นสุดลงหรือไม่

1) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่⁵⁹ กรณีเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ⁶⁰ หรือการกระทำฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ⁶¹ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

⁵⁷ มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

⁵⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73.

⁵⁹ มาตรา 48 ปัญจทศ วรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เบญจ “บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

(3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ.”

2) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่⁶² เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 เบญจ หรือกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 48 จตุทศ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

3) การวินิจฉัยกรณีข้อสงสัยว่าด้วยสมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงหรือไม่⁶³ เมื่อมีข้อสงสัยว่าสมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 วรรคสอง⁶⁴ ขาดประชุมสภาเทศบาล 3 ครั้ง

⁶¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 จตุทศ “นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

(3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้ รับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่า เบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของสภาหรือ วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็น โดยตำแหน่ง.”

⁶² มาตรา 48 โดฬส วรรคสาม ประกอบมาตรา 48 ปัญจทศ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

⁶³ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

⁶⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 15 วรรคสอง “ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง.

ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ⁶⁵ หรือไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

(6) การเสนอให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง⁶⁶

กรณีที่เทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง จำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไขปรับปรุงหรือยับยั้งสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ประธานกรรมการจะต้องรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วแล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการข้างต้นให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ข. การกำกับดูแลการกระทำ

(1) การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลโดยใช้มาตรฐานทั่วไปได้แก่ การควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย การอนุมัติ การเพิกถอน หรือการระงับการกระทำ การชี้แจง แนะนำการตัดสินใจ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ

(2) การควบคุมดูแลเทศบาลในเขตจังหวัดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำหรือคัดเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

⁶⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 18 ทวิ “สมาชิก สภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ.”

⁶⁶ มาตรา 64 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาล ตำบลใน อำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำหรือตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือ สอบสวนก็ได้⁶⁷

(3) การอนุมัติ คือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการ หรือเรื่องที่ ฝ่ายบริหารของเทศบาลตัดสินใจกระทำการ เพื่อป้องกันมิให้เทศบาลกระทำผิดกฎหมาย แต่การ ตรวจสอบนั้นจะคว่ำโครงการหรือเรื่องที่เสนอไปนั้น ถูกต้องตามบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่ หากถูกต้องก็อนุมัติให้กระทำได้ เรื่องกฎหมายกำหนดให้เทศบาลต้องขออนุมัติ จึงจะกระทำการได้ ได้แก่

เรื่องที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การกู้เงินจาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ การร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นใน บริษัทหรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถือ การกระทำการกิจการนอกเขตปกครอง

เรื่องที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ การจ่ายเงินเพื่อการลงทุน การจ่ายเงินอุดหนุน การตราเทศบัญญัติขึ้นใช้ในกรณีชั่วคราวกรณีฉุกเฉินไม่สามารถเรียกประชุมสภา เทศบาลได้ทันทั่วทั้งที่ ร่างเทศบัญญัติที่จะให้มีผลใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ

(4) การเพิกถอนหรือระงับการกระทำ คือ การสั่งยกเลิกการกระทำที่เทศบาลกระทำ ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อนเพิกถอน นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ต้องชี้แจง แนะนำหรือตักเตือนก่อน แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีไม่ปฏิบัติตามกรณี ที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเพิกถอนการกระทำของเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอน การกระทำของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครได้แก่ กรณีที่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี กระทำการของเทศบาลไปในทางที่อาจเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ⁶⁸

(5) การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน เป็นมาตรการก่อนใช้มาตรการเพิกถอนหรือ ระงับการกระทำของเทศบาล กล่าวคือ ในกรณีที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี พบว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเสียหายแก่ เทศบาล หรือแก่ราชการ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องใช้มาตรการกำกับดูแลที่เบาก่อน ด้วยการชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนให้ทราบถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดจากการกระทำนั้น

⁶⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71.

⁶⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72.

ค. การกำกับดูแลถึงการกระทำที่ตัวบุคคล

ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไขปรับปรุงหรือ ยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ให้คณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จ ภายใน 15 วัน แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว เพื่อให้ นายกเทศมนตรีเสนอต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วัน หากไม่เสนอตามเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง⁶⁹

ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการปรับปรุง แก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีหาก สภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด หรือมีมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อนในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล⁷⁰

นอกจากนั้น ในกรณีที่มีความจำเป็น ให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาล โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็สามารถกระทำได้⁷¹

นอกจากการกำกับดูแลดังกล่าวมาแล้ว ยังมีการกำกับดูแลในรูปแบบอื่น ดังนี้

(1) การใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ

กฎหมายที่กำหนดให้ส่วนกลางต้องดำเนินการ เช่น การยกฐานะเทศบาลหรือระเบียบ ของพนักงานเทศบาล เป็นต้น

กฎหมายให้ส่วนกลางออกเป็นระเบียบ เช่น ข้อบังคับการประชุม การทำงานประมาณ เป็นต้น

กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยออกประกาศกำหนดให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ

⁶⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ตี.

⁷⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 จัตวา.

⁷¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 75.

(2) การควบคุมด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เช่น การออกพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นเป็นเทศบาลตำบล ยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง หรือยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาล การเปลี่ยนแปลงชื่อ หรือเขตเทศบาล การเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือยุบเลิกเทศบาล การออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน ทั้งนี้ เพื่อกำกับดูแลการรับเงิน การจ่ายเงิน การจัดทำงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การซื้อ การจ้างของเทศบาล การออกระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

(3) การควบคุมตรวจสอบการเงินและทรัพย์สินของเทศบาลนั้น นอกจากกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินเพื่อให้เทศบาลปฏิบัติตามแล้ว ยังกำหนดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเข้าไปตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้งด้วย⁷²

4) กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครอง

สำหรับกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ตราบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในรายละเอียดที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภายใต้หลักการที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง บทบัญญัติเช่นนี้ได้แก่ กฎกระทรวง กฎทบวง ประกาศกระทรวง ประกาศทบวง ระเบียบกระทรวง ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ บทบัญญัติเหล่านี้ย่อมเป็นที่มาของกฎหมายปกครองและมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป แต่มีฐานะต่ำกว่าบทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล

การตรากฎหมายลำดับรองประเภทต่างๆ จะต้องอ้างถึงอำนาจของกฎหมายแม่บทที่มอบอำนาจฉบับนั้นๆ เสมอ การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจึงถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด) ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงไม่อาจกำหนดสิทธิและหน้าที่หรือความผิดและโทษขึ้นใหม่โดยตัวเองได้ และฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ ถ้าฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองนอกขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายแม่บทหรือตราให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ กฎหมายลำดับรองนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้และศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยในกรณีนี้

ในกรณีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยการออกกฎหมายลำดับรอง อันได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง

⁷² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 70.

ประกาศหรือ หนังสือเวียน คำสั่งวินิจฉัย การให้ชี้แจง การกำหนดมาตรฐานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ การกระทำสัญญาทางปกครองและการปฏิบัติการอื่นๆ

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการตราระเบียบข้อบังคับเพื่อให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ เช่น กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 บัญญัติว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้” และมาตรา 77 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยสามารถมีอำนาจหน้าที่และอำนาจในการตราระเบียบ ข้อบังคับในการตรากฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้กับเทศบาล ซึ่งโดยหลักการแล้วการตราระเบียบข้อบังคับให้ปฏิบัติเป็นเรื่องการบังคับบัญชา เนื่องจากเป็นการวางหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น อันเป็นไปเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ กระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบกระทรวงหลายฉบับ ซึ่งระเบียบเหล่านี้บางฉบับเป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์แนะนำแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น แต่โดยส่วนใหญ่แล้วระเบียบที่ได้ตราขึ้นนั้นกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นเพิ่มเติมจากอำนาจกำกับดูแลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะการกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของท้องถิ่น จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากส่วนกลางก่อน⁷³

สำหรับ “กฎ” หรือ “กฎหมายลำดับรอง” เพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหรือลักษณะต่างๆ มีดังต่อไปนี้

(1) ประกาศกระทรวง

บทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครองก็คือ ประกาศกระทรวง รวมทั้งประกาศทบวง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย

ประกาศกระทรวงและประกาศที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งจัดอยู่ในประเภทเดียวกับประกาศกระทรวง ได้แก่ ประกาศทบวงและประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง หรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกับการตรากฎกระทรวง แต่มีลำดับที่ต่ำกว่า

⁷³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ญ (2541). การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. ใน *รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* โดยคณะ ส.ส.ร. หน้า 404.

กฎกระทรวง หรือกฎทบวงพิจารณาจากความสำคัญของเนื้อหาและกระบวนการออกกฎดังกล่าว กระบวนการออกประกาศกระทรวงประกาศทบวง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะใช้บังคับได้ เช่นเดียวกัน ประกาศกระทรวงในปัจจุบันนี้มีลักษณะเป็นกฎซึ่งแตกต่างกับประกาศเสนาบดีในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีลักษณะเป็นคำสั่งหรือการแจ้งเรื่องราวของทางราชการให้ประชาชนรับทราบเนื้อหาของประกาศกระทรวงหรือประกาศทบวงจะมีรายละเอียดที่มีความสำคัญน้อยกว่ากฎกระทรวงหรือกฎทบวง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ออกประกาศเครื่องหมายการค้าที่ต้องห้ามมิให้รับจดทะเบียนเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 (1)-(11) ประกาศการกำหนดจำพวกสินค้าที่จะอนุญาตให้จดทะเบียนเครื่องหมายการค้าฉบับเดียวกันได้⁷⁴ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตให้บริษัทฯ เปิดสาขา หรือย้ายที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา ประกาศเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพย์สินไว้เป็นเงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยที่ยังไม่ตกเป็นรายได้ของบริษัท เงินสำรองสำหรับค่าสินไหมทดแทนหรือเงินสำรองเพื่อการอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ประกาศการวางเงินสำรองสำหรับเบี้ยประกันภัยดังกล่าวประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาการจ่ายค่าสินไหมทดแทน การคืนเบี้ยประกันภัยเพื่อมิให้มีการประวิงในการจ่าย⁷⁵ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ก็มีบทบัญญัติทำนองเดียวกันที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ออกประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาการใช้เงินแก่ผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือการคืนเบี้ยประกันภัยที่ต้องจ่ายคืนเพื่อมิให้มีการประวิง⁷⁶ การบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นนอกจากเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาแล้วให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ⁷⁷

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของประกาศกระทรวงบางฉบับมีความสำคัญมาก เพราะเป็นหลักการที่สำคัญในระดับพระราชบัญญัติ แต่ด้วยเหตุผลในช่วงเวลาของการออกกฎหมายแม่บทนั้นมิได้อยู่ในสมัยที่รัฐสภาจะพิจารณาผ่านกฎหมายให้ถูกต้องตามกระบวนการได้ เช่น ประกาศ

⁷⁴ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534.

⁷⁵ มาตรา 16, 23, 36 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535.

⁷⁶ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535.

⁷⁷ มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535.

กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองโรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ขณะนี้ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและคณะกรรมการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฯ ได้ยกร่างเรื่องการคุ้มครองแรงงานเป็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้สมบูรณ์แล้ว จึงเชื่อว่าประกาศกระทรวงที่มีเนื้อหาสำคัญระดับพระราชบัญญัติก็จะหมดไปในอนาคตอันใกล้⁷⁸

กล่าวโดยสรุป สำหรับประกาศกระทรวงนี้เป็นประกาศที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น และมีผลบังคับแก่ประชาชนในลักษณะทั่วไป โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดซึ่งเป็นแม่บทโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเหมือนกฎกระทรวง แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย⁷⁹ ซึ่งแต่เดิมนั้นประกาศกระทรวงก็มีฐานะเป็นกฎหมายชั้นรองจากกฎกระทรวง แต่ในสมัยหลังๆ นี้ได้มีพระราชบัญญัติบางฉบับให้อำนาจออกประกาศกระทรวงในกรณีที่ควรจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 5 ได้บัญญัติว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น แต่การตั้งเทศบาลซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ต้องจัดตั้งด้วยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การให้อำนาจออกประกาศกระทรวงในกรณีเช่นนี้จึงเป็นการขยายอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะออกบทกฎหมายอันมีฐานะสูงกว่าประกาศกระทรวงที่ใช้อยู่ตามปกติ

นอกจากนี้ยังได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2515 อันเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ที่ได้ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงมหาดไทยวางระเบียบบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานได้อย่างกว้างขวางเป็นการทั่วไป ทำนองเดียวกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ จึงทำให้ประกาศกระทรวงมีความสำคัญยิ่งขึ้น แต่วิธีการให้อำนาจออกประกาศกระทรวงเช่นนี้ ควรจะเลิกใช้ได้แล้ว หากมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานขึ้นใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ในโอกาสต่อไป และควรจะมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้นเอง ไม่ควรมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกประกาศกระทรวงในกรณีเช่นนี้ เพื่อมิให้เกิดการก้าวล่วงอำนาจนิติบัญญัติ

⁷⁸ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ก (2538, ธันวาคม). “กฎหมายลำดับรองในประเทศไทย.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 14 (3). หน้า 111.

⁷⁹ สมยศ เชื้อไทย. (2553). *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายและหลักทั่วไป*. หน้า 80-81

นอกจากประกาศกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ออกแล้ว พระราชบัญญัติบางฉบับได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้นออกประกาศคณะกรรมการซึ่งมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้เช่นเดียวกัน ประกาศกระทรวง เช่น ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 เป็นต้น

ประกาศกระทรวงและประกาศคณะกรรมการที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นเดียวกัน และมีผลที่จะบังคับแก่ประชาชนทั่วไป ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเช่นว่านี้ ย่อมมีความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทให้ออกประกาศนั้น⁸⁰

(2) ระเบียบ ข้อบังคับ

ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นกฎเกณฑ์ซึ่งพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายหรือคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายหรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านี้มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ กฎ เป็นต้น ข้อบังคับเหล่านี้ต้องเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับแก่ประชาชนซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายจึงจะมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง มีข้อสังเกตว่า กฎหมายในปัจจุบันบางฉบับในบทนิยามเรียกกฎหมายลำดับรองว่า “กฎ” เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 นิยาม “กฎ” ให้หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”⁸¹

กรณี “ระเบียบ” เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโดยเรียกชื่อตามองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกระเบียบนั้น ส่วนราชการที่มีอำนาจออกระเบียบอาจเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม มหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วพระราชบัญญัติจะไม่กำหนดให้นำระเบียบต่างๆ ดังกล่าวไปประกาศราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ระเบียบจะมีผลใช้บังคับเมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบนั้นลงนามเป็นร่างระเบียบต่างๆ เนื้อหาในการออกระเบียบจะเป็นรายละเอียดที่แต่ละหน่วยงานจะกำหนดให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของตนและสะดวกในการปรับปรุงแก้ไข ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล

⁸⁰ ประชุม กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 93-94.

⁸¹ สมยศ เชื้อไทย. เล่มเดิม. หน้า 81.

พ.ศ. 2537 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล การทำนิติกรรมของสภาตำบลเงินค่าตอบแทนของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ระเบียบว่าด้วยการคลังงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการค้าขายของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล การประชุม การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล⁸² พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ให้อำนาจประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาคือนายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าด้วยการส่งคำร้องทุกข์ การพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ระเบียบเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อำนาจนี้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมอบให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติราชการแทนก็ได้โดยทำเป็นหนังสือ ระเบียบที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องทุกข์จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับได้⁸³

ส่วนข้อบังคับ ข้อกำหนด เป็นกฎหมายลำดับรองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกกฎที่มีลักษณะรายละเอียดในทางปฏิบัติมาก เช่น ข้อบังคับเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของสภาตำบลและขององค์การบริหารส่วนตำบล⁸⁴ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคดีความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁸⁵ นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่จัดตั้งองค์กรสภาวิชาชีพต่างๆ เช่น สภานายความ โดยคณะกรรมการสภานายความมีอำนาจออกข้อบังคับสภานายความต่างๆ ได้ รวมทั้งข้อบังคับว่าด้วยการเป็นสมาชิกการขาดจากสมาชิก การเรียกเก็บและชำระค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่างๆ การแจ้งย้ายสำนักงานของนายความการประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ การแต่งตั้ง การบังคับบัญชา การรักษาวินัย และการออกจากตำแหน่งของพนักงานสภานายความ ข้อบังคับดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะสภานายกพิเศษ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้⁸⁶

⁸² มาตรา 10, 27, 34, 36, 58, 86, 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

⁸³ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534

⁸⁴ มาตรา 35, 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

⁸⁵ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2534

⁸⁶ มาตรา 27, 28 แห่งพระราชบัญญัติสภานายความ พุทธศักราช 2528

อนึ่ง ข้อบังคับของพรการเมืองก็ดี⁸⁷ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่นายจ้างจะต้องจัดให้มีตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ดี⁸⁸ มิใช่ข้อบังคับที่เป็นกฎโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ แต่เป็นเรื่องที่ผู้มีหน้าที่ในกิจการนั้นๆ ต้องจัดให้มี ไม่ใช่กฎหมายลำดับรอง⁸⁹

พระราชบัญญัติบางฉบับได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะออกข้อบังคับซึ่งมีชื่อเรียกต่างๆ กัน และมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกข้อบังคับนั้นๆ ไม่จำเป็นจะต้องมีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ เช่น ข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 (10) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ที่ให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจที่จะออกประกาศกำหนดเงื่อนไขหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรได้ตามมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัตินั้น กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2528 ออกโดยอธิบดีกรมเจ้าท่า อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 163(1) แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2525 เป็นต้น⁹⁰

กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์การปกครองท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆ กฎหมายลำดับรองประเภทนี้มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามองค์การปกครองท้องถิ่นออกกฏนั้นๆ และมีผลใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นขององค์การปกครองตนเองที่ออกกฏนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะตราพระราชบัญญัติมอบหมายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของตน⁹¹ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เรียกชื่อต่างๆ กัน มีดังนี้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะออก “ข้อบังคับตำบล” เพื่อใช้บังคับในตำบลได้ โดยข้อบังคับตำบล ออกโดยองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรธุรกิจตามประมวลรัษฎากรและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ภาษีมูลค่าเพิ่มตามอัตราที่กำหนดไว้ตามมาตรา 76 และมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537⁹²

⁸⁷ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535.

⁸⁸ ข้อ 68 ขอประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515.

⁸⁹ กมลชัย รัตนสกววงศ์ ก เล่มเดิม, หน้า 112-114.

⁹⁰ ประยูร กาญจนกุล, เล่มเดิม, หน้า 94-95.

⁹¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์ ก เล่มเดิม, หน้า 114.

⁹² แหล่งเดิม, หน้า 115.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้อำนาจกรุงเทพมหานครออก “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร” เพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครได้ โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้นตราขึ้นโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หรือเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะเจาะจง หรือการดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ อาจกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528⁹³

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ให้อำนาจเมืองพัทยาที่จะออก “ข้อบัญญัติเมืองพัทยา” เพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตเมืองพัทยาได้ โดยข้อบัญญัติเมืองพัทยา ตราขึ้นโดยปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติโดยสภาเมืองพัทยาศึกษาเห็นชอบกับความคิดเห็นของสมาชิกหรือปลัดเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นชอบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยาดำเนินข้อบัญญัติได้ หรือการให้บริการโดยมีค่าตอบแทน หรือการพาณิชย์ และอาจกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตามมาตรา 73-76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521⁹⁴

ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ และข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนี้มีลักษณะพิเศษที่ใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ใช้บังคับทั่วไปทุกท้องที่ และพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทได้ให้อำนาจที่จะกำหนดบทลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนไว้ในข้อบังคับนั้นๆ โดยตรงได้ด้วย

อนึ่ง พระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องบางฉบับที่มีเจตนารมณ์ให้บังคับใช้กฎหมายสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น อาจบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การปกครองท้องถิ่นออกข้อบัญญัติได้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ในมาตรา 8 ได้ ถ้ายังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องนั้น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติกำหนดกิจการค้าใดเป็นกิจการซึ่งเป็นที่รังเกียจได้เช่นกัน

⁹³ แหล่งเดิม.

⁹⁴ แหล่งเดิม.

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ข้อบังคับและข้อบัญญัติที่เรียกชื่อต่างๆ เหล่านี้ ถือว่าเป็นกฎหมายและเป็นที่มาของกฎหมายปกครองทั้งสิ้น

นอกจากข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไปแล้ว ยังมีข้อบังคับและคำสั่งที่วางระเบียบวิธีดำเนินราชการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ เช่น คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในของแต่ละกรมแต่ละกระทรวง ซึ่งเจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกอีกประเภทหนึ่งด้วย ข้อบังคับหรือคำสั่งหรือระเบียบเหล่านี้ไม่มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนโดยตรง แต่มีผลใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมมีผลให้ต้องถูกลงโทษทางวินัยได้ ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบเหล่านี้ แม้จะไม่มีลักษณะเป็นบทกฎหมายก็เป็นที่มาส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองด้วย เพราะวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นราชการ ส่วนมติของคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย และไม่มีผลทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นกว่าที่มีบทกฎหมายกำหนดไว้⁹⁵

บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายปกครองที่จะถือว่าเป็นบทกฎหมายนั้น จะต้องเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาดังนั้น ข้อบังคับและระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยฝ่ายปกครองจึงไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเป็นบทกฎหมายเสมอไป หากไม่เข้าลักษณะดังกล่าวแล้ว และบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายปกครองนี้แม้จะใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นกฎหมายได้ก็ตาม แต่ก็ยังแตกต่างกับพระราชบัญญัติในข้อสำคัญที่ว่า เป็นบทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหารไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองออกบทบัญญัติต่างๆ อันมีฐานะเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ก็เพราะว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้าได้ทุกเรื่องในพระราชบัญญัติ ทั้งไม่มีความรู้ในเทคนิคของงานฝ่ายปกครองด้วย จึงได้วางหลักใหญ่ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติ แล้วมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดได้เองภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้พระราชบัญญัติใช้บังคับได้ถูกต้องตรงกับความจริงและพฤติการณ์⁹⁶

สำหรับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีตัวอย่างดังนี้

⁹⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 950/2491

⁹⁶ ประชุม กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 95-97.

ก. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526

ข้อ 7 สิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการ หรือวันที่ออกจากราชการแล้วแต่กรณี โดยให้ผู้ที่มิอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการ ดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น

การขออนุมัติเดินทางไปราชการต่างประเทศ ต้องขออนุมัติล่วงหน้าก่อนเดินทางไปราชการไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับแจ้ง หากพิจารณาไม่อนุมัติให้แจ้งเหตุผลการไม่อนุมัติด้วย และผู้บริหารท้องถิ่น

กรณีที่กระทรวงมหาดไทย หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แจ้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่นเดินทางไปราชการ ประชุม อบรมหรือสัมมนา ให้ถือว่าได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการแล้ว โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอีกเพียงแต่แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

กรณีผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่นมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติเป็นการต่อเนื่องหรือเป็นการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับงานสังคม ประเพณี วัฒนธรรม นอกเขตจังหวัด ภายใน 1 วันทำการ ให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

(2) ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงลูกจ้าง พนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) ประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยต้องมีคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่นว่ามิงบประมาณเพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

ข้อ 14 เบี้ยเลี้ยงเดินทางไปเบิกได้ในอัตราประเภท ก.แห่งบัญชี 1 ท้ายระเบียบนี้

สำหรับการเดินทางในกรณีดังต่อไปนี้ ให้เบิกเบี้ยเลี้ยงเดินทางไปได้ในอัตราประเภท ข.แห่งบัญชี 1 ท้ายระเบียบนี้ คือ

(1) การเดินทางไปราชการในท้องที่ต่างอำเภอในจังหวัดเดียวกัน เว้นแต่อำเภอเมืองหรืออำเภอที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(2) การเดินทางไปราชการในท้องที่อำเภอ ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงาน ซึ่งปฏิบัติราชการปกติ

ข้อ 21 การเดินทางไปราชการโดยปกติให้ใช้ยานพาหนะประจำทาง และให้เบิกค่าพาหนะได้โดยประหยัด

ในกรณีที่ไม่มียานพาหนะประจำทางหรือมีแต่ต้องการความรวดเร็ว เพื่อประโยชน์แก่ราชการให้ใช้พาหนะอื่นได้ แต่ผู้เดินทางจะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นไว้ในรายงานการเดินทางหรือหลักฐานการขอเบิกค่าพาหนะนั้น

ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 6 ขึ้นไป หรือเทียบเท่า ให้เบิกค่าพาหนะรับจ้างได้สำหรับกรณีดังต่อไปนี้

(3) การเดินทางไปราชการในเขตกรุงเทพมหานคร

ข้อ 24 การใช้พาหนะส่วนตัวไปราชการผู้เดินทางจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาจ่ายให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้

ข. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551

ข้อ 10 ในกรณีที่สถานศึกษามีรายได้ตามข้อ 6(7) ให้ถือว่าผู้บริหารท้องถิ่นมอบอำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินรายได้ของสถานศึกษาและอำนาจสั่งซื้อสิ่งจำเป็นให้หัวหน้าสถานศึกษาตามวงเงินที่กำหนดในข้อ 11

ข้อ 11 การสั่งซื้อ หรือจ้าง และการอนุมัติจ่ายเงินรายได้ของสถานศึกษาในแต่ละครั้งให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงินดังต่อไปนี้

(1) หัวหน้าสถานศึกษา ไม่เกิน 100,000 บาท

(2) ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย เกิน 100,000 บาทขึ้นไป

ทั้งนี้ การจ่ายเงินรายได้ของสถานศึกษาให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอนุโลม

ข้อ 6 เงินรายได้ของสถานศึกษา ประกอบด้วย

(7) เงินที่ได้จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณให้สถานศึกษาเป็นค่าอาหารกลางวัน ค่าเงินรายหัวนักเรียน และค่าพัฒนาการจัดการศึกษา

ค. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข้อ 87 ทุกวันสิ้นปีงบประมาณ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ปิดบัญชีรายรับรายจ่ายแล้ว ให้กันยอดเงินสะสมประจำปีไว้ร้อยละยี่สิบห้าของทุกปีไว้ร้อยละยี่สิบห้าของทุกปี เพื่อเป็นทุนสำรองเงินสะสมโดยที่ทุนสำรองเงินสะสมนี้ให้เพิ่มขึ้นร้อยละยี่สิบห้าของทุกปี

การจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมจะกระทำได้อต่อเมื่อยอดเงินสะสมในส่วนที่เหลือมีไม่เพียงพอต่อการบริหาร ให้ขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด

ในกรณีปีใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมียอดเงินสำรองเงินสะสมเกินร้อยละยี่สิบห้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น หากมีความจำเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำยอดเงินส่วนที่เก็บไปใช้จ่ายได้ โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขข้อ 89 (1)⁹⁷

จ. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ผู้ที่รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศมนตรีนายกเมืองพัทยา ประธานกรรมการสุขาภิบาล กรรมการสุขาภิบาล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล และลูกจ้างประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรับเงินค่าจ้างประจำตามอัตราที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่าย

ข้อ 6 ให้พนักงานส่วนท้องถิ่น มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับตนเองและบุคคลในครอบครัวของตนเองตามระเบียบนี้

ข้อ 13 การจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลอย่างอื่น ซึ่งมีใช่เป็นการตรวจสอบสุขภาพประจำปี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตรา ดังนี้

⁹⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข้อ 89 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้จ่ายเงินสะสมได้ โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1) ให้กระทำได้เฉพาะกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวกับด้านการบริหารชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามที่กฎหมายกำหนด.

(1) ผู้ที่เข้ารับการรักษายาบาลจากสถานพยาบาลของทางราชการ ทั้งประเภทผู้ป่วย ภายนอกหรือผู้ป่วยภายใน ให้เบิกค่ารักษายาบาลได้เต็มจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง

(3) ผู้ที่เข้ารับการรักษายาบาลจากสถานพยาบาลของเอกชนในกรณีที่เป็นการเข้ารับการรักษายาบาลเป็นครั้งคราวเพราะเหตุที่สถานพยาบาลของทางราชการมีความจำเป็นต้องส่งตัวให้แก่สถานพยาบาลของเอกชนนั้น ให้เบิกค่ารักษายาบาลได้ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

จ. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่นอกเขตเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2516

ข้อ 5 ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ให้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้และให้แบ่งออกเป็นสามส่วน ดังนี้

1. เป็นค่าใช้จ่ายส่วนของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ร้อยละ 1
2. เป็นค่าใช้จ่ายส่วนของจังหวัด ร้อยละ 3.5
3. เป็นค่าใช้จ่ายของส่วนกลาง ร้อยละ 0.5
- 5) หนังสือเวียนสั่งการ

หนังสือกำหนดวิธีทำงาน โดยการดำเนินงานของฝ่ายปกครองผู้ซึ่งมีอำนาจควบคุมดูแลเรื่องต่างๆ จะมีวิธีการหลายอย่างที่จะทำให้การทำงานที่ตนรับผิดชอบบรรลุผล ทำให้มีการวาง “หลักเกณฑ์” หลายวิธี เพื่อกำหนดขั้นตอนของการทำงาน ดีความซื่อความในกฎหมายที่ตนรับผิดชอบและแจ้งให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติยึดถือตาม รวมทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติโดยแน่นอนตายตัวหรืออย่างกว้างๆ ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติเพิ่มเติมจากกฎหมายออกข้อแนะนำและออกคำอธิบายให้ปฏิบัติตาม หรือการกำหนดแนวทางการรวมพยานหลักฐานซึ่งบางอย่างก็จะบังคับโดยสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง กรณีดังกล่าว ถ้ามิได้มีผลโดยตรงทางกฎหมายโดยทันทีเป็นรายกรณีก็ไม่มีสภาพเป็น “คำสั่งทางปกครอง” แต่โดยที่ต่างมีลักษณะเป็น “หลักเกณฑ์” ที่ใช้กับข้อเท็จจริงในอนาคต และการฝ่าฝืนจะมีบทบังคับหรือได้รับผลร้ายจึงเริ่มเห็นกันว่าหนังสือกำหนดวิธีการทำงานมีบทบาทเสมือนเป็น “กฎ” อย่างหนึ่ง แต่เป็นกฎที่มีสภาพแตกต่างจากกฎในความเข้าใจเดิม ในอังกฤษบางตำราจะเรียกกฎหมายลูกบทที่มีแม่บทให้อำนาจว่า “กฎลำดับสอง” (secondary rule) และเรียกกฎเกณฑ์ที่เกิดจากวิธีการบริหารแบบนี้ว่า “กฎลำดับสาม” (tertiary rule)⁹⁸ กฎเกณฑ์ประเภทนี้ความจริงเป็นสิ่งจำเป็นในการปกครองเพราะทำ

⁹⁸ Robert Baldwin. (1995). Rules and Government. P 80-85. อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 140.

ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งรับผิดชอบการทำงานในหน่วยงานของตนสามารถวางมาตรฐานให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติดำเนินงานไปในทางเดียวกันได้อันเป็นการรักษามาตรฐานของงาน แต่ในขณะเดียวกัน บางครั้งหนังสือกำหนดวิธีการทำงานอาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจผิดในหลักกฎหมายหรือมุ่งหมายในเรื่องนอกจากเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ได้

ในกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวทางพัฒนาเรื่องนี้มีแนวทางพัฒนาเรื่องนี้ที่น่าสนใจ โดยในขั้นแรกจะถือว่าเป็นกฎที่ออกโดยผู้บังคับบัญชา (Chef du service) เพราะบุคคลเหล่านี้ต้องรับผิดชอบต่อการทำงานที่ตนรับผิดชอบเกิดความสำเร็จและอาจออกคำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาของตนได้ ในกรณีวางกฎเกณฑ์โดยไม่เป็นแนวทางตายตัวจะเรียกกันว่า หนังสือเวียน (circulaire) และแบ่งแยกว่ากรณีหนังสือเวียนใดหากเป็นเพียงอธิบายความหมายของกฎหมาย (กฎหมายในความหมายอย่างกว้าง) ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็เป็นเพียงหนังสือเวียนเพื่อการตีความ (circulaire interprétative) ซึ่งใช้ได้ไม่เป็นปัญหา ส่วนเนื้อหาที่ดีความจะถูกต้องหรือไม่ก็พิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยที่สภาพของหนังสือเวียนนี้มีได้ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายโดยตรงจึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น หนังสือเวียนประเภทนี้เจ้าหน้าที่จะอ้างมาเป็นฐานในคำสั่งทางปกครองไม่ได้ และเอกชนที่ถูกกระทบก็ไม่อาจอ้างหรือฟ้องร้องให้เพิกถอนหนังสือเวียนนั้น อันเป็นอุปสรรคจากกลไกสมมติของกฎหมาย (legal fiction) ที่ทำให้ฟ้องร้องหนังสือเวียนโดยตรงไม่ได้ อันเป็นความบกพร่องของกฎหมายอย่างหนึ่ง แต่ถ้าเนื้อหาของหนังสือเวียนใดมีลักษณะเป็นการเพิ่มเติมแตกต่างไปจากกฎหมาย (กฎหมายในความหมายอย่างกว้าง) ก็จะมีสภาพเป็นการออกกฎหมายจึงเรียกกันว่า หนังสือเวียนที่มีสภาพเป็นกฎ (circulaire à caractère réglementaire) ซึ่งต้องว่าผู้ออกมีอำนาจที่จะออกกฎหมายในเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งในฐานะผู้บังคับบัญชาขององค์กรหรือฐานะที่ได้รับมอบอำนาจให้ออกกฎหมายลูกบท เพื่อไม่ให้เล็งไปออกหนังสือเวียนไม่เป็นทางการเหล่านี้แทนกฎ ถ้าผู้นั้นไม่มีอำนาจในเรื่องนั้น หนังสือเวียนนั้นก็ไม่ใช่กฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้⁹⁹

ในทางปฏิบัติของกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่า “หนังสือกำหนดวิธีทำงาน” จะมีกันมากมาย เพราะการงานแต่ละอย่างจะมีขั้นตอนรายละเอียดมาก ยิ่งพัฒนาไปนานเข้าก็จะมีหนังสือประเภทนี้จำนวนมาก โดยในทางปฏิบัติหนังสือกำหนดวิธีทำงานอาจมีที่มาได้ 2 ประเภท คือ

(1) โดยผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบหน่วยงาน เช่น รัฐมนตรี อธิบดี หรือ (2) โดยหน่วยงานที่กำกับดูแล เช่น กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น หรือโดยหน่วยงานผู้รักษากฎหมายซึ่งการตีความหรือวางแนวปฏิบัติจะมีผลให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ เช่น กระทรวงการคลังออกหนังสือชักชวนความเข้าใจในการทำงานต่างๆ มากมายและเจ้าหน้าที่

⁹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 140-141

ฝ่ายการคลังของทุกหน่วยงานก็ถือปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นการทำผิดและถูกดำเนินหรือพิจารณาความผิดทางวินัยได้ถ้าเกิดความเสียหายขึ้น

หนังสือกำหนดวิธีการทำงานนี้มีหลักเกณฑ์ทดสอบความชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ โดยหลักทั่วไปเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาคำสั่งทางปกครองโดยพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างถูกต้อง แต่หนังสือกำหนดวิธีทำงานจะมีลักษณะเป็นการผูกมัดการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นทั้งในส่วนวิธีการพิจารณาข้อเท็จจริง ในส่วนวิธีการพิจารณาข้อกฎหมาย และในส่วนพิเคราะห์หาข้อยุติ โดยกำหนดว่าพยานหลักฐานใดให้ฟังได้หรือห้ามไม่ให้รับฟัง หรือกำหนดว่าให้ตีความกฎหมายในเรื่องนั้นว่าอย่างไร หลักจึงอยู่ที่ว่าเรื่องนั้นดุลยพินิจในการพิจารณาเป็นของผู้ใดหากเป็นของผู้บังคับบัญชาเองเพียงแต่มอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแทน ผลก็เหมือนการกระทำในนามของผู้บังคับบัญชาก็ไม่มีปัญหาใดที่จะต้องปฏิบัติตามหนังสือกำหนดวิธีการทำงาน แต่ถ้าดุลยพินิจในการพิจารณาเป็นของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจสูงกว่ากลับมากำหนดให้กระทำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ต้องพิจารณาต่อไปว่าวิธีทำงานที่กำหนดให้กระทำนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ถ้าเป็นดุลยพินิจที่จะพิจารณาในขอบเขตที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่หากเป็นเพียงกำหนดแนวทางและเจ้าหน้าที่ยังมีดุลยพินิจที่จะพิจารณาในขอบเขตที่ถูกต้องตามกฎหมาย หนังสือกำหนดวิธีทำงานนั้นก็ใช้ได้ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยเนื้อหาของแนวทางนั้นจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย¹⁰⁰

ตัวอย่างของหนังสือเวียนสั่งการที่ใช้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเทศบาล มีดังต่อไปนี้

ก. หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.2/ว 1365 ลงวันที่ 30 เมษายน 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็ก นักเรียน นักศึกษา และผู้ด้อยโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมการพัฒนา ส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสตลอดจนให้ประชาชนได้รับการศึกษาอบรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการโดยให้ทุนการศึกษานักศึกษากล่าวอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงินฯ ขององค์กรปกครอง

¹⁰⁰ แหล่งเดิม. หน้า 143-144.

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 4 จึงกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อเป็นทุนการศึกษาสำหรับเด็กนักเรียนฯ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยนำฐานรายได้ทุกประเภทรวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปที่ต้องมาจัดทำงานประมาณมาคำนวณการจัดตั้งงบประมาณตามอัตราดังนี้

1.1 รายได้ไม่เกิน 50 ล้านบาท ให้ตั้งงบประมาณไม่เกิน 3%

1.2 รายได้เกิน 50-300 ล้านบาท ให้ตั้งงบประมาณไม่เกิน 2.5%

1.3 รายได้เกิน 300 ล้านบาทขึ้นไป ให้ตั้งงบประมาณไม่เกิน 2% (การให้ทุนการศึกษาไม่สูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน)

ข. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 08078/884 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2550 เรื่อง การป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดข้อซักซ้อมแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวและกำหนดแนวทางการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม ดังนี้

1. ให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในทุกจังหวัด/อำเภอ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 82/3 (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล) และตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0804/ว 114 ลงวันที่ 10 มกราคม 2546 (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล) กับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดประกาศและเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคา เพื่อเผยแพร่ที่ศูนย์ข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว และเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง (www.spro-curement.go.th) ของจังหวัดและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ถ้ามี) และรายงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ค. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 0047 ลงวันที่ 7 มกราคม 2551 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหารถยนต์มาใช้ในราชการ

หนังสือมหาดไทยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 8 และข้อ 10 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ดังนี้

1. การจัดหารถส่วนกลาง ให้จัดหาโดยให้มีขนาดและราคาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความจำเป็นต้องจัดหารถส่วนกลาง ที่มีขนาดและราคานอกเหนือไปจากบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของ

สำนักงานงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายงานเหตุผลความจำเป็นเพื่อขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรณีๆ ไป

2. การจัดหารถประจำตำแหน่ง ให้จัดหาได้โดยให้มีขนาดเครื่องยนต์สูงสุดไม่เกิน 2,400 ซีซี ส่วนราคาและคุณลักษณะอื่นๆ ให้เป็นไปตามบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ของสำนักงานงบประมาณ

ง. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายในการแข่งขันกีฬาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการจัดการแข่งขันกีฬานักเรียนเยาวชน หรือประชาชน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติใหม่ ดังนี้

ข้อ 2.6 กรณีที่แต่งตั้งบุคคลภายนอกสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ประจำสนามหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่จำเป็นในการแข่งขันกีฬา ให้เบิกค่าตอบแทนในอัตราคนละไม่เกิน 400 บาทต่อวัน

ข้อ 2.7 ค่าใช้จ่ายรายการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการแข่งขันกีฬาให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัด

ข้อ 2.8 ค่าโล่หรือถ้วยรางวัล หรือของรางวัลที่มอบให้ผู้ชนะการแข่งขัน เพื่อเป็นการประกาศเกียรติคุณ ขึ้นละไม่เกิน 1,500 บาท

ข้อ 2.9 เงิน หรือของรางวัลที่มอบให้ผู้ชนะการแข่งขันเพื่อเป็นการประกาศเกียรติคุณ ควรให้เบิกจ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของประมาณการค่าใช้จ่ายตามโครงการ

จ. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนที่สุด ที่ มท 089.3/ว 2912 ลงวันที่ 27 กันยายน 2553 เรื่องการเดินทางไปราชการเพื่อศึกษาดูงานในต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเดินทางไปราชการต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. โครงการฝึกอบรม จัดประชุมสัมมนาและดูงานในต่างประเทศ หากยังไม่ได้รับการอนุมัติให้คงเว้นหรือชะลอการดำเนินการไปก่อน

2. โครงการฝึกอบรม จัดประชุมสัมมนา และดูงานในต่างประเทศ หากได้รับอนุมัติให้ดำเนินการแล้วควรให้ปรับแผนการฝึกอบรม จัดประชุมสัมมนา และดูงานในประเทศแทนการฝึกอบรม จัดประชุมสัมมนาและดูงานในต่างประเทศ

3. กรณีที่มีข้อตกลงหรือพันธกิจกับองค์กรหรือหน่วยงานในต่างประเทศ หรือกรณีที่เป็นและมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับภารกิจงานที่รับผิดชอบโดยตรง และเพื่อประโยชน์ในการ

ปฏิบัติงานของหน่วยงานอย่างแท้จริง อาจพิจารณาดำเนินการได้โดยต้องถือปฏิบัติตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ก่อนแล้ว และต้องไม่มีผลกระทบต่อสถานการณ์คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

(1) ขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹⁰¹

ในเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายว่าจะใช้ได้ในการใดบ้าง และมีขอบเขตจำกัดอย่างไรซึ่งสามารถจะได้อธิบายดังนี้

การจำกัดขอบเขตของฝ่ายบริหารในการออกบทบัญญัติวางระเบียบบังคับประชาชนนั้น ไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดไว้อย่างแน่ชัด กล่าวคือไม่มีการกำหนดไว้ว่าในการใดบ้างที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งยังไม่มีหลักทั่วไปบัญญัติไว้ในกฎหมายใดๆ เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ มีแต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งให้อำนาจพระมหากษัตริย์ที่จะทรงตราบทกฎหมายต่างๆ ได้ แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดขอบเขตแห่งการใช้อำนาจนี้ไว้อย่างชัดแจ้งว่า พระมหากษัตริย์จะทรงตราได้ในกรณีใดบ้าง แต่ได้ให้อำนาจไว้อย่างกว้างๆ ว่าทรงมีพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีบทกฎหมายกำหนดขอบเขตของฝ่ายบริหารในการตราบทบัญญัติวางระเบียบบังคับประชาชนอย่างแน่ชัด ก็ไม่หมายความว่าฝ่ายบริหารจะออกบทกฎหมายได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ขอบเขตแห่งอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ย่อมมีอยู่ตามหลักกฎหมายทั่วไป เนื่องจากสภาพของอำนาจบริหารนั่นเอง เหตุที่บทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหารไม่มีอำนาจบังคับเหมือนพระราชบัญญัติ เพราะมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ จึงทำให้ขาดอำนาจอย่างในการวางระเบียบบังคับไป แต่เรื่องนี้ก็ไม่มีหลักที่แน่นอนเสมอไปว่ากรณีใดเป็นเรื่องเกินขอบเขตที่จะบังคับได้โดยบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารข้อจำกัดในเรื่องนี้อาจเปลี่ยนแปลงและผันแปรไปได้ด้วยสาเหตุทางการเมืองและทางปฏิบัติ กล่าวคือ

1. ขอบเขตแห่งอำนาจออกบทกฎหมายโดยฝ่ายบริหารย่อมผันแปรไปสุดแล้วแต่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารจะมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือกันเพียงใด ถ้ารัฐบาลมีอิทธิพลเหนือสภาการออกบทบัญญัติในทางบริหารและทางปกครองก็อาจมีขอบเขตกว้างขึ้น เนื่องจากฝ่ายสภายอมให้ฝ่ายบริหารวางระเบียบบังคับในการปฏิบัติตามกฎหมายได้มากขึ้น

2. ความจำเป็นที่จะบริหารราชการให้รวดเร็วทันกาลบังคับให้มีการขยายขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ เช่น ในสมัยที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะคับขัน ย่อมจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกบทบัญญัติในขอบเขตที่กว้างกว่าในยามปกติ เพื่อให้ปฏิบัติการได้

¹⁰¹ ประชุม กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 97-100.

เหมาะสมแก่สถานการณ์และทันทั่วทั้งที่ ไม่ต้องรอให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจล่าช้าไม่ทันกาล ดังที่มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนด เป็นต้น

หลักทั่วไปซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีอยู่ว่า การใช้อำนาจออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยอาศัยอำนาจบริหารจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบวิธีดำเนินการบริการสาธารณะตามกฎหมาย และในการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การวางระเบียบเช่นนี้จะต้องเข้าใจตามความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ไม่เฉพาะแต่การวางระเบียบภายในของทางราชการเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับบุคคลภายนอก ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางราชการด้วย เมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้

ตามหลักที่กล่าวนี้จึงเห็นได้ว่า อำนาจในการวางระเบียบบังคับกับความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันย่อมอยู่นอกขอบเขตของพระราชกฤษฎีกาและเป็นเรื่องที่ต้องวางระเบียบบังคับด้วยพระราชบัญญัติ บทบัญญัติที่ตราขึ้นด้วยอำนาจบริหารจึงเป็นแต่เพียงบทบัญญัติในทางบริหารและในทางปกครองเท่านั้น

หลักที่ว่าบทบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกาจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการวางระเบียบวิธีดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ มีหลักสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก การถูกจำกัดขอบเขตอำนาจโดยพระราชบัญญัติ

(1) ข้อจำกัดอันแรกมีว่า บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้น ตามหลักทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษหรือเรียกเก็บภาษีอากรไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบของสภานิติบัญญัติก่อน แต่บทบัญญัติที่ออกโดยผ่านบริหารนั้นออกได้โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติเสียก่อน

(2) ถ้าเป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดตามพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บทที่ย่อมจะถูกจำกัดขอบเขตอำนาจโดยพระราชบัญญัตินั้นกล่าวคือ จะมีข้อความขัดแย้งหรือเกินอำนาจที่พระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้ไม่ได้เพราะบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารเป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อความสะดวกในการใช้พระราชบัญญัติเท่านั้น และถือว่าเป็นบทบัญญัติอุปกรณ์ของบทบัญญัติ

ส่วนบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อวางระเบียบโดยไม่อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติใดก็จะวางระเบียบในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้

ประการที่สอง การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารออกบทกฎหมาย

ในบางกรณีฝ่ายบริหารอาจได้รับมอบอำนาจพิเศษให้ออกบทบัญญัติเกินขอบเขตแห่งหลักทั่วไปที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น การให้อำนาจพระมหากษัตริย์ที่จะทรงตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติ เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นก็ดี การขยายอำนาจเช่นนี้ย่อมจะทำแต่เฉพาะในกรณีพิเศษเมื่อมีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น และจะต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลังเสมอ เช่น การบังคับให้เสนอพระราชกำหนดเพื่อให้สภานิติบัญญัติอนุมัติ เป็นต้น เพราะบทบัญญัติที่ออกในกรณีเช่นนี้ ถึงแม้จะมีผลบังคับแก่ประชาชนทั่วไป ก็มันคงเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ไม่ใช่บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องให้มีการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามหลักทั่วไป การที่จะออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนเพื่อจำกัดคหอนสิทธิเสรีภาพหรือวางระเบียบบังคับให้ปฏิบัติอย่างไรรั้น เป็นเรื่องที่จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ และต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบของสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนปกครองตนเอง การที่ประชาชนจะออกกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อจำกัดคหอนสิทธิเสรีภาพของตนเองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น จะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากประชาชน และการให้ความยินยอมเห็นชอบนี้ย่อมกระทำโดยทางนิติบัญญัติอันประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

ประการที่สาม ข้อยกเว้นในการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกบทกฎหมาย

เมื่อพิจารณาในพระราชบัญญัติจะมีมาตรหนึ่งซึ่งเป็นบทรักษการบัญญัติไว้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เรื่องนี้เคยเกิดมีปัญหาในทางปฏิบัติโดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ คำว่า “กำหนดกิจการอื่น” โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า กำหนดกิจการอื่นหมายความว่ากำหนดกิจการอื่นๆ ตามที่มีมาตราอื่นๆ ในพระราชบัญญัติกำหนดไว้ให้ออกกฎกระทรวงไม่ใช่กิจการอื่นๆ ทั่วๆ ไป ด้วยเหตุนี้ การออกกฎกระทรวงจึงต้องระบุไว้ด้วยว่า อาศัยอำนาจตามมาตราที่เป็นบทรักษการนี้และเฉพาะมาตราที่บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงด้วย ถ้าไม่มีมาตราใดในพระราชบัญญัติให้ออกกฎกระทรวงก็ออกไม่ได้ จะไปตีความว่าเมื่อมีมาตรานี้เป็นบทรักษการทั่วไปให้อำนาจกำหนดกิจการอื่นได้ย่อมออกกฎกระทรวงได้ทุกเรื่องนั้นก็เท่ากับให้อำนาจโดยไม่จำกัด แต่การออกกฎกระทรวงเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหารออกบทกฎหมายในรายละเอียดได้ เท่ากับเป็นข้อยกเว้นในการให้อำนาจออกบทกฎหมาย ตามหลักกฎหมายทั่วไปเรื่องใดที่เป็นข้อยกเว้นก็ต้องตีความโดยเคร่งครัด ถ้าตีความขยายข้อยกเว้นออกไป

ก็เท่ากับเป็นหลักทั่วไปไม่ใช่ข้อยกเว้น ฝ่ายบริหารจะไปออกกฎกระทรวงอย่างไรก็ตามใจชอบไม่ได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติได้จำกัดอำนาจไว้

(2) การควบคุมตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง¹⁰²

กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรืออาศัยกฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองจึงมีค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายแม่บท ในการตรากฎหมายลำดับรองฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยวิธีสบัญญัติและสารบัญญัติกล่าวคือ จะต้องดำเนินการตามกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองแต่ละประเภท ในกรณีที่กฎหมายแม่บทกำหนดเพิ่มเติมว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรใด การตรากฎหมายลำดับรองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรนั้นด้วย และจะต้องมีเนื้อหาอยู่ในกรอบของการมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้หลักนิติรัฐการตรากฎหมายลำดับรองจึงจะต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยจะตรากฎหมายลำดับรองเกินขอบเขตเจตนารมณ์ที่ได้รับมอบหมายหรือตามอำเภอใจมิได้ กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่อาจใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของหลักนิติรัฐดังกล่าว จึงต้องมีองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ โดยทฤษฎีทั่วไปของการควบคุมตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง ผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง ไม่ว่าจะเป็นคดีความหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ก็ตาม ในกรณีที่ยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นเรียกว่าการควบคุมตรวจสอบอย่างนามธรรม (abstrakte Normenkontrolle) ส่วนในกรณีที่ข้อพิพาทเกิดขึ้น ศาลจะต้องบังคับให้กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทคดีนั้นและมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาด้วยว่ากฎหมายลำดับรองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เรียกว่า การควบคุมตรวจสอบอย่างรูปธรรม (konkrete Normenkontrolle)¹⁰³

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรตุลาการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกฎหมายลำดับรองไว้เป็นการเฉพาะ และไม่มีวิธีพิจารณาในเรื่องนี้โดยชัดแจ้ง แต่ศาลยุติธรรมก็อาศัยอำนาจทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างถูกต้องและเป็นธรรม เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีปกครองเกิดขึ้น ศาลยุติธรรมก็รับพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นคดีแพ่งสามัญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งจะถูกนำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง

¹⁰² กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ ก เล่มเดิม, หน้า 116-118.

¹⁰³ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ ข (2538, มีนาคม). “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ.” *วารสารนิติศาสตร์* 25(1). หน้า 64-65.

ด้วย¹⁰⁴ การเสนอคำฟ้องตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้เสนอคำฟ้อง จะต้องถูกโต้แย้งสิทธิก่อน ดังนั้น ศาลยุติธรรมจะควบคุมตรวจสอบคดีข้อพิพาททางปกครอง ตลอดจนพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองได้ในลักษณะรูปธรรมเท่านั้น และหากศาลยุติธรรมพบว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดตราขึ้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก็จะไม่บังคับใช้กฎหมายลำดับรองฉบับนั้นแก่คดีข้อพิพาทดังกล่าว โดยไม่พิพากษายกเลิกกฎหมายลำดับรองและไม่ประกาศเป็นการทั่วไปว่ากฎหมายลำดับรองนั้นเป็นโมฆะหรือเสียไป เพราะไม่มีกฎหมายใดหรือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมิได้ให้ไปอำนาจศาลที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งเช่นนั้นได้ กฎหมายลำดับรองฉบับที่ศาลตรวจสอบในคดีใดก็มีผลเฉพาะในคดีนั้นเท่านั้น หากมีผลกระทบต่อคดีอื่นๆ แต่ประการใดไม่ ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเรื่องคำพิพากษาผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาล¹⁰⁵

โดยที่พระราชบัญญัติต่างๆ ทางปกครองมักจะมิบทกำหนดโทษในทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกโทษปรับ หรือริบทรัพย์สิน ศาลจึงนำเอาหลักกฎหมายอาญามาพิจารณาประกอบ เช่น กฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลังไปเป็นโทษแก่ผู้กระทำ เมื่อกฎหมายแม่บทมิบทกำหนดโทษทางอาญา จะใช้กฎหมายย้อนหลังไปเป็นโทษแก่ผู้กระทำไม่ได้ กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทดังกล่าวย่อมไม่มีผลย้อนหลังเช่นกัน¹⁰⁶ (แต่ถ้าเป็นการย้อนหลังไปเป็นคุณแก่ประชาชนย่อมกระทำได้เสมอ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. 2538 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 30 มกราคม 2538 แต่มาตรา 2 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป) นอกจากนี้ ศาลยังนำเอาหลักในเรื่องการยึดหยุ่นความไม่รู้ข้อกฎหมายของผู้กระทำ ความผิดอาญา¹⁰⁷ มาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองให้เป็นคุณแก่ประชาชนด้วย¹⁰⁸

¹⁰⁴ กมลชัย รัตนสกววงศ์ ค (2536, ธันวาคม). “ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากแนวคิดคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครอง.” *บทบัญญัติ*, 49 (4), หน้า 1, และกมลชัย รัตนสกววงศ์ (2537, มกราคม – มีนาคม). “ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากแนวคิดคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครอง.” *รหัสสาร*, 2 (6) หน้า 65.

¹⁰⁵ มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

¹⁰⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3841/2524 (ประชุมใหญ่).

¹⁰⁷ มาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายอาญา.

¹⁰⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1980/2523; 2974/2523; 825/2498; 656/2492; 1176/2492; 1091/2506; 433/2514.

ตารางที่ 4.3 แสดงประเภทของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครอง

รูปแบบ	องค์กรผู้ใช้อำนาจตรา	เนื้อหา
1. พระราชกฤษฎีกา	1. พระมหากษัตริย์ (โดยคำแนะนำและยินยอม ของคณะรัฐมนตรี)	- กำหนดวันเริ่มต้นบังคับใช้พระราชบัญญัติ กำหนดสถานที่ กิจการ หรือสิ่งของที่ พระราชบัญญัติจะบังคับใช้ กำหนดสถานที่ กิจการ บุคคล หรือสิ่งของ ที่พระราชบัญญัติจะยกเว้นไม่บังคับใช้ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดบริหาร ราชการแผ่นดิน
2. กฎกระทรวง	2. รัฐมนตรี	- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใน การขออนุญาต
3. ระเบียบข้อบังคับ	3. เจ้าพนักงานตาม กฎหมายหัวหน้าส่วน ราชการคณะกรรมการ	- กำหนดแบบคำขอ แบบคำร้อง และแบบ ใบอนุญาต กำหนดแบบของบัตรประจำตัว เจ้าพนักงาน ตามกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการยื่นอุทธรณ์ วิธี พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการต่างๆ กำหนดรายละเอียดอื่นๆ นอกเหนือจากที่ กำหนดไว้แล้วในพระราชบัญญัติ
4. ประกาศกระทรวง	4. รัฐมนตรี	- กำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ทางเทคนิค
5. ประกาศ	5. คณะกรรมการ เจ้าพนักงานตามกฎหมาย หัวหน้าส่วนราชการ	- กำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ บทบัญญัติ

4.2.2 องค์กรที่กำกับดูแลเทศบาลตามระบบกฎหมายไทย

สำหรับการกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมายไทย ผู้เขียนขออธิบายเป็น 2 ประการคือ ประการแรกจะกล่าวถึงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล และประการที่สอง จะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล

1) องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล

องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(1) นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอ

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลในเขตจังหวัดทั้งหมด ยกเว้นอำนาจยุบสภาเทศบาลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำกับดูแลโดยอาศัยพระราชบัญญัติที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นโดยกฎที่ออกโดยอาศัยตามกฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติแล้ว ยังกำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลมีอำนาจประการในการออกคำสั่งทางปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติอีกด้วย เช่น กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69¹⁰⁹ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการ งบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้” และมาตรา 77¹¹⁰ บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยสามารถมีอำนาจหน้าที่และอำนาจในการตราระเบียบ ข้อบังคับในการตรากฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้กับเทศบาลซึ่งกระทรวงมหาดไทยนั้นมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลได้ในทุกเรื่องเท่าที่กระทรวงมหาดไทยต้องการ

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 บัญญัติว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้”

¹¹⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 77 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 วรรคสอง¹¹¹ ยังกำหนดหลักการที่สำคัญตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไทยไว้ว่า “การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

¹¹¹ มาตรา 50 วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546.