

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยค่อย ๆ ก่อตัวและมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ยุค<sup>1</sup> ได้แก่ ยุคก่อน พ.ศ. 2475 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ยุคหลังปี พ.ศ. 2475 ซึ่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และยุคหลังปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

ยุคก่อนปี พ.ศ. 2475 ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2435 มีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางอันได้แก่กระทรวงต่าง ๆ และส่วนภูมิภาคอันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านแล้ว แม้จะยังมีได้จัดให้มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่พระองค์ก็ได้ทรงริเริ่มทดลองการปกครองท้องถิ่นโดยการจัดตั้งหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น ให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กำจัดขยะมูลฝอย ป้องกันและรักษาโรคภัย บำรุงทางไปมา เป็นต้น ซึ่งยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะผู้บริหารของหน่วยการปกครองดังกล่าวเป็นข้าราชการประจำที่ทรงแต่งตั้งขึ้น และการดำเนินงานอาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองในลักษณะดังกล่าวได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2440 ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ รัตนโกสินทร์ศก 116<sup>2</sup> ซึ่งเป็นเพียงการกำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ มิได้มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด<sup>3</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลท่าฉลอม ซึ่งการดำเนินการได้ผลดีเป็นอย่างมาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ

---

<sup>1</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอ็กเปอร์เน็ท จำกัด, 2550), น. 122.

<sup>2</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ตอน 34 วันที่ 21 พฤศจิกายน 2440 น. 517.

<sup>3</sup> พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541), น. 3.

จัดการศุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127<sup>4</sup> ขึ้นในปี พ.ศ. 2451 ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในพื้นที่ต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2451 ถึงปี พ.ศ. 2474 ไม่น้อยกว่า 50 แห่ง นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2469 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก เพื่อจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปจนถึงตำบลหัวหิน ซึ่งกำหนดให้มีสภาซึ่งเป็นนิติบุคคล

ยุคหลังปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เริ่มมีกฎหมายที่กำหนดให้มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>5</sup> จัดระเบียบราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจง<sup>6</sup> องค์กรของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะมนตรีตำบล คณะมนตรีเมือง หรือคณะมนตรีนคร แล้วแต่กรณี การบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้มีสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่กรมการจังหวัด และอาจมีสหเทศบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทำกิจการบางประเภทร่วมกันของเทศบาล ส่วนการจัดระเบียบเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และต่อมาในปี พ.ศ. 2478 มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกโดยยกฐานะของศุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น จำนวน 35 แห่ง<sup>7</sup> ขึ้นเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

<sup>4</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 25 วันที่ 13 กันยายน 2451 น. 668.

<sup>5</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 วันที่ 9 ธันวาคม 2476, น. 751.

<sup>6</sup> พื้นที่ของเทศบาลตำบลได้แก่พื้นที่ตำบล พื้นที่ของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ได้แก่พื้นที่อื่นเป็นที่ตั้งศาลาว่าการจังหวัด หรือที่ชุมนุมชน ซึ่งต้องกำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเป็นแห่ง ๆ ไป ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

<sup>7</sup> โกวิท วัฒนงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), น. 190.

ปี พ.ศ. 2481 จัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นการแยกสภาจังหวัดออกจากกฎหมายของเทศบาล สภาจังหวัดตามกฎหมายฉบับนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดเท่านั้น<sup>8</sup>

ปี พ.ศ. 2495 จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในตำบลซึ่งเป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และในชุมชนขนาดใหญ่ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495<sup>9</sup> สุขาภิบาลตามกฎหมายฉบับนี้มีองค์กรเพียงองค์กรเดียวคือคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งทำหน้าที่ทั้งในฐานะสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายฉบับนี้มีความต่อเนื่องยาวนาน โดยมีการปรับปรุงโครงสร้างหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2528 โดยคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอคนหนึ่ง และกำนันท้องถิ่น และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งจำนวนเก้าคน แต่หากสุขาภิบาลใดมีฐานะทางการคลังเพียงพอ กระทรวงมหาดไทยจะประกาศเป็นแห่ง ๆ ไป ซึ่งจะมีผลให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งกันเองของกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง แทนการกำหนดให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ก่อนที่จะถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2542 โดยได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

ปี พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีพื้นที่ในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โครงสร้างขององค์กรแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ สภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งที่มาจากเลือกตั้งและที่มาจากการแต่งตั้งอย่างละเท่ากัน และฝ่ายบริหารที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>10</sup>

<sup>8</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 1 เมษายน 2482, น. 187.

<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 63 วันที่ 14 ตุลาคม 2495, น. 1261.

<sup>10</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498, น. 176.

ปี พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499<sup>11</sup> มีผลใช้บังคับ และกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นจำนวน 4,475 แห่ง<sup>12</sup> ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515<sup>13</sup> และให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นในตำบลที่เห็นสมควรภายใน 3 ปี สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ประกอบด้วยกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งและกรรมการสภาตำบลซึ่งมาจากการเลือกหมู่บ้านละหนึ่งคน รายได้มาจากเงินที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ รายจ่ายให้จัดทำเป็นงบประมาณเสนอให้นายอำเภออนุมัติ การปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอ

ปี พ.ศ. 2514 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24<sup>14</sup> และฉบับที่ 25<sup>15</sup> ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นหนึ่งจังหวัดเรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่า เทศบาลนครหลวง ตามลำดับ และต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ให้เรียกชื่อนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นกรุงเทพมหานคร และเป็นจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองและมาจากการแต่งตั้ง มีสภากรุงเทพมหานครซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งมีจำนวนอย่างละเท่ากัน<sup>16</sup>

ปี พ.ศ. 2517 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517<sup>17</sup> ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 214 ให้จัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวงตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และมาตรา 216 การปกครองท้องถิ่นทุก

<sup>11</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 11 วันที่ 29 มกราคม 2500, น. 320.

<sup>12</sup> ชยาวิทย์ จันทร, ยศวาลักษณ์ กุลพานิช, และชวลีพร เดชขำ, วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543), น.33.

<sup>13</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 190 วันที่ 13 ธันวาคม 2515, น. 122.

<sup>14</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 88 ตอนที่ 114 วันที่ 21 ธันวาคม 2514, น.816.

<sup>15</sup> เพ็ญอุ้ง น.820.

<sup>16</sup> ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 190 ก วันที่ 13 ธันวาคม 2515, น. 127.

<sup>17</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 169 ฉบับพิเศษ วันที่ 7 ตุลาคม 2517, น.1.

ระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งส่งผลสืบเนื่องให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518<sup>18</sup> ขึ้นโดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรก

ปี พ.ศ. 2521 จัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยการยุบสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี จัดตั้งเป็นเมืองพัทยา<sup>19</sup>

ปี พ.ศ. 2537 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537<sup>20</sup> ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาและคณะกรรมการบริหาร และมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นครั้งแรกจำนวน 618 แห่งในปี 2538 และจัดตั้งเพิ่มเติมในปีต่อ ๆ มา จนมีจำนวน 6,157 แห่งในปัจจุบัน

ยุคหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในขณะนั้นมีองค์กกรที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542<sup>21</sup> เพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่จำนวน 980 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2546 เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งเทศบาลและกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแทนการมาจากการเลือกตั้ง

<sup>18</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 42 ฉบับพิเศษ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2518, น. 1.

<sup>19</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 120 ฉบับพิเศษ วันที่ 30 ตุลาคม 2521, น. 44.

<sup>20</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก ฉบับพิเศษ วันที่ 2 ธันวาคม 2537, น.11.

<sup>21</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 90 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542, น. 1.

ทางอ้อมโดยการได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ทำให้ในขณะนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ปัจจุบันมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง จำแนกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาล 2,006 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,770 แห่ง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา<sup>22</sup>

หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ถึงแม้จะมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงหรือรับรองให้มีการปกครองท้องถิ่นหลังจากมีกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ก็ทำให้เห็นความสำคัญของการส่งเสริมให้มีการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งอยู่ก่อนแล้ว ว่า “สถานศึกษาของเทศบาลต้องให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ” แต่ก็ยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

(2) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเฉพาะในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 70 ว่า “รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี”

(3) รัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ทั้งในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐและหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517) ซึ่งนอกจากจะมีบทบัญญัติในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 72 “สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นพึงให้ความเสมอภาคแก่บุคคลในการเข้ารับการศึกษอบรมตามความสามารถของบุคคลนั้น ๆ” แล้ว ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่รับรองการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้เป็นหมวดต่างหากในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น จำนวน 4 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 214 ถึงมาตรา 217<sup>23</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2519) และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ต่างก็ยังมีบทบัญญัติรับรองการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้

<sup>22</sup> ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง ข้อมูลทางการปกครอง ลงวันที่ 30 เมษายน 2553

<sup>23</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

ในหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น นอกจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521) บัญญัติไว้ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน 4 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 180 ถึงมาตรา 183<sup>24</sup>

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) บัญญัติไว้ในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มี 4 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 196 ถึงมาตรา 199<sup>25</sup> และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลด้วย<sup>26</sup> โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 196 วรรคสอง

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 บัญญัติไว้ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 4 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 196 ถึงมาตรา 199<sup>27</sup>

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีจำนวน 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290<sup>28</sup>

(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290<sup>29</sup>

หากพิจารณาในมิติของการกำกับดูแล ยุคก่อนปี พ.ศ. 2475 ซึ่งไม่นับว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เพราะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีการบริหารโดยข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น องค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมแบบบังคับบัญชา จึงมิใช่การกำกับดูแล ยุคหลังปี พ.ศ. 2475 จึงมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ได้แก่ เทศบาล ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งมีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแล โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจ

<sup>24</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

<sup>25</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

<sup>26</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 1, ปีที่ 11, น. 124, (มกราคม 2535).

<sup>27</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

<sup>28</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

<sup>29</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

“ควบคุมดูแล” เทศบาล และกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ตราขึ้นภายหลังต่าง ก็มีการบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลด้วยกันทั้งสิ้น<sup>30</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 196 วรรคสอง ว่า “การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาต่างก็มีการบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ทุกฉบับ

การปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจนั้น การกำกับดูแลถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง หากการกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลแล้วย่อมทำให้ความเป็นรัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองของรัฐ ซึ่งในอดีตพบว่ามีปัญหาหลายประการที่กระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การออกระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด<sup>31</sup> การออกหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ<sup>32</sup>

แม้จะมีมาตรการควบคุมการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายมาตรการ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ปัญหาดังกล่าวยังไม่คลี่คลายไปในตามที่

---

<sup>30</sup> เริ่มใช้คำว่า “การกำกับดูแล” แทนคำว่า “การควบคุมดูแล” เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>31</sup> เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากฎนิ้องค์การเทศบาล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 130.

<sup>32</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การควบคุมกำกับเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” กฎหมายปกครอง, เล่ม 10, ตอน 1, น. 35 (เมษายน 2533).

ควรจะเป็น การออกกฎและคำสั่งทางปกครองเพื่อกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกินขอบอำนาจตามกฎหมายก็ยังมีอยู่<sup>33</sup>

การกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อาจกระทบสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจากการศึกษาวิจัยคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับคดีปกครอง พบว่าศาลได้แสดงให้เห็นเหตุผลในคำพิพากษาที่สอดคล้องและเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองที่พัฒนาแล้วของศาลต่างประเทศ และสะท้อนให้เห็นการพัฒนาในการสร้างหลักกฎหมายจากคำพิพากษา (Case Law) ในบางส่วน<sup>34</sup> และจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าเป็นคู่กรณี พบว่า ศาลยุติธรรมก็ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสมควร แต่ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเนื่องจากข้อจำกัดของศาลยุติธรรมเอง ด้านการให้เหตุผลในการตัดสินคดีปกครองเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลฎีกายังไม่สามารถสร้างหลักกฎหมายปกครองที่อ้างอิงได้ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในคดีปกครอง โดยคำพิพากษาหลายคดีสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศที่เป็นสากล<sup>35</sup>

ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาในประเทศไทย และเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 ศาลปกครองจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน โดยมีเหตุผลพื้นฐานมาจาก

---

<sup>33</sup> สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข, “ปัญหาทางกฎหมายในการกำกับดูแลการกระทำขององค์กรบริหารส่วนตำบล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), น. (5).

<sup>34</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รายงานการวิจัยเรื่อง คำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับคดีปกครอง,” เสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, น. 129 - 133.

<sup>35</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รายงานวิจัย คำพิพากษาที่เกี่ยวกับคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” เสนอต่อฝ่ายวิจัยและพัฒนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 128 - 129.

ข้อจำกัดของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีปกครอง<sup>36</sup> ดังนั้น จึงควรมีตุลาการหรือผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองโดยเฉพาะ เพื่อสามารถปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม คู่ครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการหรืองานของรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะไม่ให้ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ<sup>37</sup>

คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีต่าง ๆ ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาความรู้ทางนิติศาสตร์ในวงการกฎหมายไทยและการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐในอนาคต ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาว่าการควบคุมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาลปกครองไทยตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง คำวินิจฉัยของศาลเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองสากลหรือไม่ และในกรณีมีความแตกต่างจากหลักกฎหมายปกครองสากล ศาลปกครองได้สร้างหลักกฎหมายไปในแนวทางใด โดยอาศัยหลักการใด ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการและการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตต่อไป

### วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองทั้งศาลชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดที่ประเด็นที่ฟ้องเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ในรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งยุบสภาท้องถิ่น คำสั่งให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง การอนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ ไม่รวมรวมถึงคำพิพากษาและคำสั่งที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้กำกับดูแลอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ เนื่องจากมิใช่คำสั่งหรือกฎที่ออกโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้กำกับดูแลโดยตรง และไม่รวมถึงการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ในอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้รับคำสั่งขององค์กร

<sup>36</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 70 - 74.

<sup>37</sup> ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 33.

ปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง