

## บทที่ 2

### หลักการพื้นฐานของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล

#### 2.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 2.1.1 หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งเป็นการจัดระเบียบภายในรัฐที่รัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจและการวินิจฉัยสั่งการเป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครองหรือรัฐบาล มีข้อเสียหลายประการ เช่น รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง การวินิจฉัยสั่งการล่าช้า การบริการสาธารณะอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง

ปัญหาที่เกิดจากการรวมอำนาจการปกครองดังกล่าวนำไปสู่แนวทางแก้ไขโดยการขยายหลักการรวมอำนาจด้วย “หลักการแบ่งอำนาจ” (Deconcentration) ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐแบ่งภาระของราชการบริหารส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ในการวินิจฉัยสั่งการและตัดสินใจในบางเรื่อง แต่อำนาจสูงสุดยังคงอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเท่านั้น จึงไม่ใช่การกระจายอำนาจ<sup>1</sup> การแบ่งอำนาจเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจการปกครองที่สามารถแก้ไขได้บางส่วนเท่านั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สามารถตอบสนองของความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐมอบ

---

<sup>1</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), น. 14.

อำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างในลักษณะการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงการยึดถือความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการในลักษณะการเข้าทำหน้าที่ของคณะผู้บริหาร ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น<sup>2</sup> โดยการปกครองท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง<sup>3</sup> เพียงแต่อยู่ภายใต้การควบคุมแบบพิเศษที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” เท่านั้น

## 2.1.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

### (1) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเองเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐบาลในส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจบางอย่างในการตัดสินใจไว้

### (2) ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ ความเป็นอิสระ และการอยู่ภายใต้การกำกับดูแล<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541), น. 18 – 22.

<sup>3</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), น. 183.

<sup>4</sup> พรชัย รัศมีแพทย์, อ่างแล้ว เชียงอรกที่ 2 น. 23.

(2.1) ความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจบริหาร จึงไม่อาจตัดสินใจในกระทำการใด ๆ ได้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงหมายถึงความเป็นอิสระภายใต้องค์ประกอบ 5 ประการซึ่งสัมพันธ์กัน ได้แก่ การมีฐานะเป็นนิติบุคคล การมีพื้นที่ การมีองค์กรที่มาจากทางเลือกตั้ง การมีอำนาจหน้าที่ และการมีอำนาจทางการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบดังกล่าวครบถ้วน ลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวหาอาจเพียงพอที่จะอธิบายการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้<sup>5</sup>

(2.1.1) การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ความเป็นนิติบุคคลเป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนความเป็นอิสระ เพราะความเป็นนิติบุคคลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้รับการรับรองโดยกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

(2.1.2) การปกครองท้องถิ่นต้องมีพื้นที่ การกระจายอำนาจนั้นมีทั้งการกระจายอำนาจตามพื้นที่และการกระจายอำนาจตามกิจการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจตามพื้นที่ จึงมีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ที่เฉพาะเจาะจง เช่น พื้นที่ขององค์การบริหารจังหวัดคือเขตจังหวัด พื้นที่ของเทศบาลคือเขตพื้นที่ตามทีระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคือเขตตำบล และโดยหลักแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเองเท่านั้น

(2.1.3) การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากทางเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น การใช้สิทธิและหน้าที่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จะกระทำได้ ต้องอาศัยบุคคลธรรมดา ซึ่งประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรของตนเองที่มาจากทางเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรที่สำคัญคือ สภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ

---

<sup>5</sup> พนม เอี่ยมประยูร, “อำนาจตราข้อบังคับขององค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 24, น. 479 (กันยายน 2537).

ผู้บริหารท้องถิ่น<sup>6</sup> และการที่สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน เครื่องมืออย่างหนึ่งที่น่ามาใช้คือ การเลือกตั้งนั่นเอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการเลือกบุคคลเพื่อให้ไปใช้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นของตนเอง โดยไม่ถูกกำหนดโดยราชการบริหารส่วนกลาง การได้มาของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนที่มาจากผู้บริหารท้องถิ่นมีอยู่ 2 แนวทางคือ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น หรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

(2.1.4) การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ จึงต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่น<sup>7</sup> หลักการนี้ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 284 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมี... ฯลฯ... และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 283 ก็มีบทบัญญัติในทำนองเดียวกัน ซึ่งอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกับอำนาจหน้าที่ของรัฐและไม่ซ้ำซ้อนกัน อย่างไรก็ตามยังมีอำนาจหน้าที่อีกประเภทหนึ่ง คือ อำนาจหน้าที่ที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนรัฐ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถานและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการ

---

<sup>6</sup> สำหรับฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบันกำหนดให้มีฝ่ายบริหารในรูปแบบผู้บริหารท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว

<sup>7</sup> พนม เที่ยมประยูร, เพิ่งอ้าง, น. 479.

จัดระเบียบการจอดยานยนต์ ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายเหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุมแบบ บังคับบัญชา<sup>8</sup> ไม่ใช่อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมแบบกำกับดูแล

(2.1.5) การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจทางการคลัง อำนาจทางการคลัง คือ อำนาจในการกำหนดรายได้และรายจ่าย การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำ บริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้น จำเป็นต้องมีการคลังเป็นของตนเองทั้งด้านรายได้และ ด้านรายจ่าย หมายถึงการมีแหล่งรายได้ในท้องถิ่นที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดหาและจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ และรายได้จากแหล่ง อื่นซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอิสระในทางการเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักประกันที่สำคัญของการปกครองตนเองของท้องถิ่น ท้องถิ่นใดมีอิสระในทางการเงินมากโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมากเท่าใด ท้องถิ่นนั้นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเองมากเท่านั้น

(2.2) การอยู่ภายใต้การกำกับดูแล การกระจายอำนาจตามหลักการปกครองตนเอง ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจบริหาร (Administration) ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่าย ปกครอง มิใช่อำนาจของฝ่ายบริหาร (Executive) อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออำนาจของฝ่าย ตุลาการ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการ กระจายอำนาจดังกล่าว การกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลย่อมทำให้ความเป็น รัฐเดียวไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ดังจะได้เห็นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 281 ที่ บัญญัติว่า “ภายใต้มาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่ง การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” ประกอบกับมาตรา 1 ที่บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจึงเป็นต้นกำเนิดสำคัญของการกำกับดูแลของรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

<sup>8</sup> บุญศรี มีวงศ์โสมษ, “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” ใน รวม บทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), น. 253.

<sup>9</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” กฎหมายปกครอง, เล่ม 10, ตอน 1, น. 30 (เมษายน 2533).

### 2.1.3 การกำกับดูแล

#### (1) ความหมายของการกำกับดูแล

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้รวบรวมความหมายของการกำกับดูแลที่นักวิชาการต่างประเทศให้คำนิยามไว้จำนวนมาก ได้แก่<sup>10</sup>

Ernst Forthoff กล่าวว่า การกำกับดูแลคือ อำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติที่จะตรวจสอบดูแลอย่างพิเศษ (une surveillance particulière) มากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชนธรรมดาเห็นขององค์กรกระจายอำนาจ (mittelbare Staatsverwaltung)

Jean Rivero กล่าวว่า การกำกับดูแล (Le controle de tutelle) คือ การควบคุมของรัฐเห็นขององค์กรกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

Francis-Pual Benoit กล่าวว่า ตัวบทกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่รัดกุม (constant) และสำคัญ (important) ของอำนาจส่วนกลางเห็นการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียกว่า การกำกับดูแลทางปกครอง (Tutelle administrative)

Marcel Maline ให้คำนิยามว่า การกำกับดูแลคือ การควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจ และในกรณีนี้ยังรวมถึงการกำกับเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย

Roland Maspeitol และ Pierre Laroque ให้คำนิยามว่า การกำกับดูแลก็คืออำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเห็นองค์กรและเห็นการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป

คำว่า “การกำกับดูแล” (tutelle) นักวิชาการไทยนำมาอธิบายในวิชากฎหมายมหาชนโดยใช้คำที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น การดูแลควบคุม การควบคุมดูแลทางปกครอง การควบคุมกำกับ การกำกับดูแลทางปกครอง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้กล่าวถึง tutelle ว่า “...แนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของอำนาจกำกับดูแล (le pouvoir de tutelle) ของรัฐที่มีต่อองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ จึงกลับกันกับแนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของอำนาจบังคับบัญชา (le pouvoir hiérarchique)

---

<sup>10</sup>สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลทางปกครอง,” ใน รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 184.

ทวี ตะเวทิกุล อธิบายว่า “การควบคุมดูแลทางปกครอง” (la tutelle administrative) เป็นวิธีการที่รัฐใช้ควบคุมองค์กรท้องถิ่น โดยควบคุมการกระทำอย่างหนึ่ง และโดยควบคุมดูแลผู้ดำเนินงานหรือองค์กรอีกอย่างหนึ่ง การควบคุมการกระทำแสดงออกโดยการยับยั้งหรือกระทำการกระทำนั้น ๆ ไม่มีผลในทางกฎหมาย เช่น การบอกล้าง หรือการอนุมัติสิ่งที่องค์กรท้องถิ่นกระทำ เป็นต้น ส่วนการควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานหรือองค์กรนั้นแสดงออกโดยแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอนตัวบุคคลผู้ดำเนินงานหรือยุบองค์การหรือถอนสภาพองค์การ เป็นต้น”

นันทวัฒน์ บรมานันท์ อธิบายว่า การกำกับดูแล (la tutelle) หมายถึง กระบวนการควบคุม (contrôle) ที่กระทำโดยนิติบุคคลมหาชนระดับสูง (une personne morale supérieure) ต่อนิติบุคคลมหาชนที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า (une personne morale inférieure) ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่แล้วการกำกับดูแลจะใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลอาจมีได้ทั้งการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล (la tutelle sur les personnes) เช่น สั่งพักงานนายกเทศมนตรี การกำกับดูแลเหนือองค์กร (la tutelle sur les organs) เช่น สั่งยุบสภา หรือการกำกับดูแลการสั่งการต่าง ๆ (la tutelle sur les décisions) เช่น การให้ความเห็นชอบ อนุมัติ หรือเพิกถอนคำสั่งต่าง ๆ เป็นต้น

ปรีดี พนมยงค์ อธิบายว่า “รัฐบาลอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิดและดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมาย และในบางประเทศรัฐบาลกลางมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

วรพจน์ วิศวตพิชญ์ อธิบายว่า การกำกับดูแลเป็นกรณีขององค์กรขององค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาคใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระทำขององค์กรขององค์กรมหาชน

โกคิน พลกุล อธิบายว่า “อำนาจควบคุมกำกับ (le controle de tutelle) ไม่ใช่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับและองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด”

สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า “การควบคุมกำกับ” (tutelle) ตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสเป็นคำ ๆเดียวกับ “การควบคุมกำกับ” (tutelle) ที่กล่าวถึงโดยทั่วไปในกฎหมายแพ่ง ซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ (ผู้เยาว์ เป็นต้น) คำ ๆ นี้ปรากฏ

ในทางกฎหมายมหาชนในเวลานานจนไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ากฎหมายมหาชนได้นำคำของกฎหมายแพ่งคำนี้มาใช้ตั้งแต่เมื่อใด

สุรพล นิติไกรพจน์ ได้กล่าวถึง Tutelle ว่า มีทั้งการกำกับดูแลทางปกครอง (tutelle administrative) และการกำกับดูแลเหนือรัฐวิสาหกิจ (tutelle economique) โดยกล่าวถึงการกำกับดูแลทางปกครองว่า “...เป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมีความต้องการพิเศษของตนแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ และแลกเปลี่ยนกับการยอมให้มีความเป็นอิสระในการจัดองค์กรแยกไปจากฝ่ายปกครองส่วนกลางแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้...”

อิสระ นิติทัศน์ประกาศ อธิบายว่า “Tutelle” เป็นคำที่ใช้ในกฎหมายแห่งฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจปกครองผู้ไร้ความสามารถหรือผู้เยาว์โดยผู้ปกครอง (le tuteur) ต่อมาได้มีการนำคำนี้ไปใช้ในทางกฎหมายปกครองเพื่อให้หมายความถึงการควบคุมองค์กรซึ่งได้รับการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม การนำคำนี้มาใช้ในทางกฎหมายปกครองก็มิผู้คัดค้านกันมาก โดยให้เหตุผลว่าการควบคุมองค์กร ซึ่งได้รับการกระจายอำนาจนั้นแตกต่างจากสาระสำคัญของการปกครองผู้ไร้ความสามารถ หรือผู้เยาว์ในกฎหมายเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์และวิธีการ แต่กระนั้นก็ตามในปัจจุบันก็ยังมีการใช้คำว่า “tutelle” ในทางกฎหมายปกครองอย่างแพร่หลาย ดังนั้น ถ้าจะแปลคำนี้ตามความหมายของถ้อยคำ ก็จะต้องแปลว่า “การใช้อำนาจปกครอง” ซึ่งไม่ตรงตามความหมายในทางกฎหมายปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแปลคำว่า “tutelle” ว่า การควบคุมดูแล ซึ่งเป็นการแปลเอาความ

ในปัจจุบันนิยมใช้คำว่า “กำกับดูแล” ซึ่ง พนม เที่ยมประยูร ได้อธิบายเหตุผลที่ไม่ใช้คำว่า “ควบคุม” เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจควบคุมบังคับบัญชา (le pouvoir hiérarchique) กับอำนาจกำกับดูแล (le pouvoir de tutelle) และเพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง เพียงแต่ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลเท่านั้น

เมื่อพิจารณาความหมายของการกำกับดูแลที่นักวิชาการทั้งหลายให้คำนิยามประกอบกับความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการคือ ความเป็นอิสระและการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลแล้ว จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลมีลักษณะสำคัญ 2 นัย คือ การกำกับดูแลในความหมายอย่างกว้าง เป็นการกระทำที่เป็นการควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจซึ่งอาจรวมถึงการออกกฎเพื่อให้องค์กรกระจายอำนาจถือปฏิบัติด้วย ได้แก่ คำนิยามของ Jean Rivero Marcel Maline Roland Maspeitol และ Pierre

Laroque และการกำกับดูแลในความหมายอย่างแคบ เป็นการกระทำที่เป็นการควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจอย่างเฉพาะเจาะจงเป็นการเฉพาะราย จึงไม่รวมถึงการออกกฎให้องค์กรกระจายอำนาจถือปฏิบัติ ได้แก่ คำนิยามของวรพจน์ วิศรุตพิชญ์

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะราย จึงอยู่ในขอบเขตของการกำกับดูแลที่มีความหมายอย่างแคบ

## (2) ลักษณะสำคัญของการกำกับดูแล

คำนิยามที่นักวิชาการทั้งหลายให้ไว้อาจทำให้เราเข้าใจความหมายของคำว่า “กำกับดูแล” ได้ในระดับหนึ่ง แต่เพื่อให้เข้าใจความหมายของคำคำนี้ดียิ่งขึ้น จึงควรอธิบายในเชิงเปรียบเทียบกับกรควบคุมอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งยังมีความเข้าใจที่สับสนในหมู่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไทย นั่นก็คือ การบังคับบัญชา ซึ่งเป็นการควบคุมที่เป็นการใช้อำนาจทั่วไปที่ผู้บังคับบัญชามีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตนในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา และสามารถแยกพิจารณาในมิติที่หลากหลาย ได้แก่ พิจารณาจากหลักการปกครอง พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุม พิจารณาจากที่มาของอำนาจ พิจารณาจากขอบเขตของการควบคุม พิจารณาจากการควบคุมเหนือการกระทำ พิจารณาจากการควบคุมเหนือตัวบุคคล และ พิจารณาจากสถานะของคำสั่งที่ควบคุม<sup>11</sup> ดังนี้

(2.1) พิจารณาจากหลักการปกครอง การบังคับบัญชามาจากหลักการรวมอำนาจ ในขณะที่การกำกับดูแลมาจากหลักการกระจายอำนาจ

(2.2) พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุม การบังคับบัญชาเป็นนิติสัมพันธ์ภายในนิติบุคคลเดียวกัน แต่การกำกับดูแลเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลของนิติบุคคล ที่มีไชนิติบุคคลในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ<sup>12</sup>

(2.3) พิจารณาจากที่มาของอำนาจในการควบคุม การบังคับบัญชาเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่เกิดจากระเบียบภายในหน่วยงาน กล่าวคือ แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

<sup>11</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 50.

<sup>12</sup> ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก, “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส,” *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, ปีที่ 32, น. 47 (มกราคม – เมษายน 2549).

ผู้บังคับบัญชาที่สามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ ยกเว้นในบางเรื่อง เช่น การลงโทษซึ่งต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้จึงจะลงโทษได้ แต่การกำกับดูแลจะมีขึ้นได้แค่ไหน เพียงใด ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่านั้น เพราะฉะนั้น โดยหลักแล้วต้องมีกฎหมายกำหนดไว้จึงกำกับดูแลได้ และจะใช้อำนาจกำกับดูแลเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

(2.4) พิจารณาจากขอบเขตของการควบคุม การบังคับบัญชาครอบคลุมทั้งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความเหมาะสมซึ่งเป็นส่วนที่เป็นผลของกฎหมาย โดยการใช้ดุลพินิจ ส่วนการกำกับดูแลมีขอบเขตอยู่ที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งโดยปกติแล้ว ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจควบคุมความเหมาะสมของการกระทำได้ เพราะมิฉะนั้นแล้ว จะเป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนตามหลักการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม การควบคุมดุลพินิจก็สามารถกระทำได้ หากมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง<sup>13</sup>

(2.5) พิจารณาจากการควบคุมเหนือการกระทำ ในการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือการกระทำ 4 ประการ คือ (1) อำนาจสั่งการหรืออำนาจให้คำแนะนำ ซึ่งอาจแยกได้เป็นการสั่งการเฉพาะเรื่องและการสั่งการทั่วไปโดยการวางระเบียบ การออกหนังสือเวียน เป็นต้น (2) อำนาจเพิกถอนการกระทำ ทั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่เหมาะสม (3) อำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา และ (4) อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทน ในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ใช้อำนาจ ส่วนในการกำกับดูแล ผู้กำกับดูแลมีเฉพาะอำนาจเพิกถอนการกระทำ ซึ่งจะเพิกถอนได้เฉพาะการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

(2.6) พิจารณาจากการควบคุมเหนือตัวบุคคล ในการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือตัวบุคคลทั้งการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย จนถึงการถอดถอน ส่วนในการกำกับดูแล ผู้กำกับดูแลมีอำนาจเพียงประการเดียวคือ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง เว้นแต่การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจซึ่งใช้กับองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการซึ่งผู้กำกับดูแลมีอำนาจแต่งตั้งด้วย

(2.7) พิจารณาจากสถานะของคำสั่งที่ควบคุม ในการบังคับบัญชา คำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยหลักแล้วถือเป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ส่วนในการกำกับดูแล คำสั่งในการกำกับดูแลถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผล

<sup>13</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 9 น. 33.

เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

### (3) วิธีการกำกับดูแล

วิธีการกำกับดูแลอาจแบ่งออกได้เป็นการกำกับดูแลโดยตรงและการกำกับดูแลโดยอ้อม

(3.1) การกำกับดูแลโดยตรง แบ่งออกเป็นการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

(3.1.1) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่รวมเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง และการยุบสภาท้องถิ่น

(3.1.2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสั่งเพิกถอนหรือให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีที่มีการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ

(3.2) การกำกับดูแลโดยอ้อม ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนและการใช้สัญญามาตรฐาน

(3.2.1) การให้เงินอุดหนุน ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้น้อยและมีกิจการที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด แต่มีรายได้ไม่เพียงพอ ส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางอ้อมเพราะในทางปฏิบัติแล้วไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ขอรับเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนซึ่งแยกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และ เงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีเงื่อนไข

ก. เงินอุดหนุนประเภทแรกคือ เงินอุดหนุนทั่วไป (General or Block Grant) ซึ่งหมายถึงเงินอุดหนุนที่ให้ท้องถิ่นไปปฏิบัติการกิจการหน้าที่โดยไม่มีเงื่อนไข<sup>14</sup> เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใด ๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ในความควบคุมดูแลของ

---

<sup>14</sup> บัณฑิต รัตนสัมพันธ์, “ปัญหาและแนวทางในการจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย,” สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 17, น. 14 (มกราคม – มิถุนายน 2538).

ส่วนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อช่วยพุงฐานะ รายได้ของท้องถิ่นให้พอเพียงต่อการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน<sup>15</sup>

ข. เงินอุดหนุนประเภทที่สองคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) ซึ่งหมายถึงเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินไว้แน่นอนและชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนโดยส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้มากนัก<sup>16</sup>

ค. เงินอุดหนุนประเภทที่สาม คือ เงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีเงื่อนไข หมายถึง เงินอุดหนุนที่เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใด ๆ ก็ได้ แต่มีเงื่อนไขบางประการ จึงถือได้ว่าการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้อยู่ในความควบคุมดูแลโดยส่วนกลางระดับหนึ่ง

(3.2.2) สัญญามาตรฐาน คือ สัญญาที่บุคคลหรือนิติบุคคลทางกฎหมาย มหาชนหรือทางแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม การที่สัญญาถูกกำหนดโดยบุคคลที่สาม จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้น ๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง<sup>17</sup> การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้นมีการใช้กันอย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นมักพบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125 กำหนดว่า จะต้องทำตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และไม่ทำให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบ หรือในกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 54 ที่กำหนดว่า การทำสัญญารายใดถ้าจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากตัวอย่างสัญญาที่อธิบดีกำหนด ต้องส่งร่างสัญญาให้อัยการจังหวัดพิจารณา ก่อน

<sup>15</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยต่างประเทศ เปรียบเทียบ,” รายงานการศึกษาวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545, น. 43.

<sup>16</sup> เพิ่งอ้าง, น. 43.

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 9, น. 46.

#### 2.1.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย

##### (1) องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล

(1.1) องค์กรกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(1.1.1) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ยกเว้นอำนาจยุบสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(1.1.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

(1.2) องค์กรกำกับดูแลเทศบาล ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(1.2.1) นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอ

(1.2.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลในเขตจังหวัดทั้งหมด ยกเว้นอำนาจยุบสภาเทศบาลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(1.2.3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาเทศบาล

(1.3) องค์กรกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด

(1.3.1) นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนตำบล ทั้งการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและการกำกับดูแลเหนือการกระทำทั้งหมด ยกเว้น อำนาจยุบสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล

(1.3.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยุบสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลตามข้อเสนอแนะของนายอำเภอ

(1.4) องค์กรกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่อยู่ในเมืองหลวงของประเทศและไม่มีพื้นที่ทับซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาคและไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของราชการ

ส่วนกลาง กฎหมายจึงกำหนดให้การกำกับดูแลกรุงเทพมหานครทั้งหมดเป็นอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงผู้เดียว

(1.5) องค์การกำกับดูแลเมืองพัทยา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(1.5.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเมืองพัทยา ทั้งหมด ยกเว้นอำนาจยุบสภาเมืองพัทยาซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(1.5.2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยา

## (2) อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนด ไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ รวมถึงอำนาจ หน้าที่ที่กำหนดขึ้นโดยกฎที่ออกโดยอาศัยตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ<sup>18</sup> ซึ่งนอกจากจะเป็นการ กำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นถือปฏิบัติแล้ว ยังกำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลมี อำนาจบางประการในการออกคำสั่งทางปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติอีกด้วย เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิก สภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 กำหนดให้การลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิก สภาท้องถิ่น ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม การ เดินทางไปราชการนอกเขตจังหวัดของผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภา ท้องถิ่น ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ การกำกับดูแลโดยตรงและการกำกับดูแลโดยอ้อม

(2.1) การกำกับดูแลโดยตรง บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ บัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแลไว้ที่ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีทั้งบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจในลักษณะทั่วไปและบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจใน ลักษณะเฉพาะเรื่อง บทบัญญัติที่กำหนดในลักษณะทั่วไป ได้แก่ บทบัญญัติที่ให้อำนาจชี้แจง

<sup>18</sup> ดูรายละเอียดในภาคผนวก ข

แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ มาตรวจ รวมทั้งเรียกสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่นมาชี้แจงหรือสอบสวน และบทบัญญัติที่ให้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นอย่างกว้าง ๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจในลักษณะเฉพาะเรื่อง ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการปฏิบัติราชการเรื่องใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องได้รับความเห็นชอบ ตรวจสอบโดยผู้กำกับดูแล อย่างไรก็ตาม อาจแยกพิจารณาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทออกเป็นกรณีกำกับดูแลเหนือบุคคลหรือองค์กรและการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

(2.1.1) การกำกับดูแลเหนือบุคคลหรือองค์กร ได้แก่ การแต่งตั้ง การสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ชี้แจง และการถอดถอนจากตำแหน่ง

#### ก. การแต่งตั้ง

ก.1 กรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้บัญญัติให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร มีเพียงบทบัญญัติให้มีอำนาจแต่งตั้งในบางกรณี เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>19</sup> ซึ่งมีใช้อำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในสภาท้องถิ่นหรือผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก.2 กรณีเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งตามมติของสภาเทศบาล<sup>20</sup>

ก.3 กรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล<sup>21</sup>

<sup>19</sup> ข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

<sup>20</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>21</sup> มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

ก.4 กรณีกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศชื่อประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครผู้ได้รับเลือกในราชกิจจานุเบกษา<sup>22</sup> นอกจากนี้ การบรรจุและแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งระดับ 10 และระดับ 11 ต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>23</sup>

ก.5 กรณีเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ แต่งตั้งประธานสภาเมืองพัทยานคนหนึ่งและรองประธานสภาเมืองพัทยาจำนวน 2 คนที่สภาเมืองพัทยาเลือก<sup>24</sup>

#### ข. การสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ชี้แจง

ข.1 กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>25</sup>

ข.2 กรณีเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน<sup>26</sup> และนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอ ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณี มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับกับผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวข้างต้น<sup>27</sup>

<sup>22</sup> มาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>23</sup> มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>24</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>25</sup> มาตรา 77 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

<sup>26</sup> มาตรา 71 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>27</sup> มาตรา 71 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ข.3 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค้การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้<sup>28</sup>

ข.4 กรณีกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร<sup>29</sup>

ข.5 กรณีเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้<sup>30</sup>

#### ค. การถอดถอนจากตำแหน่ง

ค.1 กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในหลายกรณี

ค.1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดสิ้นสุดลงเพราะขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ

<sup>28</sup> มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>29</sup> มาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>30</sup> มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สุด<sup>31</sup>

ค.1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามสำหรับการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันได้แก่ ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานปกติ คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สุด<sup>32</sup>

ค.1.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ พ้นจากตำแหน่ง<sup>33</sup>

ค.2 กรณีเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้

ค.2.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นว่าคุณคดียกฟ้องปฏิบัติราชการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบ

<sup>31</sup> มาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>32</sup> มาตรา 36 วรรคสอง ประกอบมาตรา 44/3 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>33</sup> มาตรา 36 (6) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

ด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ<sup>34</sup>

ค.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สุด

ค.2.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือสำหรับตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามสำหรับการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีอันได้แก่ ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สุด<sup>35</sup>

ค.3 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้

ค.3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งหากปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ

<sup>34</sup> มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>35</sup> มาตรา 48 บัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และนายอำเภอได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง<sup>36</sup>

ค.3.2 นายอำเภอต้องสอบสวนและวินิจฉัยในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเนื่องจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีอุปสรรคในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้นั้นอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังนายอำเภอ ทั้งนี้ ต้องสอบสวนและวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความอุทธรณ์หรือโต้แย้ง คำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่สุด<sup>37</sup>

ค.3.3 นายอำเภอต้องสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว เมื่อมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่สุด<sup>38</sup>

ค.3.4 นายอำเภอต้องสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว เมื่อมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกระทำการฝ่า

---

<sup>36</sup> มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>37</sup> มาตรา 47 ตรี (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>38</sup> มาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ฝ่าฝืนข้อห้ามสำหรับการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันได้แก่ ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ คำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่สุด<sup>39</sup>

ค.4 กรณีกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร กระทำการอันต้องห้ามโดยดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือขาดการประชุมสภากรุงเทพมหานครตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 30 วันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภากรุงเทพมหานคร และประธานสภากรุงเทพมหานครดำเนินการสอบสวนรายงานว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามข้อกล่าวหา<sup>40</sup>

ค.5 กรณีเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้

ค.5.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วเมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเมืองพัทยาสิ้นสุดลงเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยากระทำการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา หรือ

<sup>39</sup> มาตรา 64 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>40</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ขาดประชุมสภาเมืองพัทยาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นที่สุด<sup>41</sup>

ค.5.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว เมื่อมีกรณีสงสัยว่าความเป็นนายกเมืองพัทยาสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยา กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามสำหรับการดำรงตำแหน่งนายกเมืองพัทยาอันได้แก่ ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นที่สุด<sup>42</sup>

ค.5.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจพิจารณาสอบสวนและสั่งให้นายกเมืองพัทยาย้ายออกจากตำแหน่ง เพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เมืองพัทยา หรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่จะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่เมืองพัทยา หรือแก่ราชการโดยส่วนรวมหรือแก่ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน<sup>43</sup>

#### ง. การยุบสภา

ง.1 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีทั่วไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยการรายงานเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>44</sup> และมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีเฉพาะอีก 2 กรณีดังต่อไปนี้

กรณีหนึ่ง ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การ

<sup>41</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>42</sup> มาตรา 50 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>43</sup> มาตรา 50 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>44</sup> มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

บริหารส่วนจังหวัด หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>45</sup>

กรณีที่สอง รัฐมนตรีต้องมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการซึ่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือมีมติไม่เห็นชอบ<sup>46</sup>

ง.2 การยุบสภาเทศบาล ในกรณีทั่วไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยการเสนอความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>47</sup> และมีอำนาจยุบสภาเทศบาลในอีก 2 กรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาลโดยการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้<sup>48</sup>

กรณีที่สอง รัฐมนตรีต้องมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ ในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธาน

<sup>45</sup> มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>46</sup> มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>47</sup> มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542

<sup>48</sup> มาตรา 24 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

กรรมการซึ่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหรือมีมติไม่เห็นชอบ<sup>49</sup>

ง.3 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยการรายงานเสนอความเห็นของนายอำเภอ<sup>50</sup> และมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีเฉพาะอีก 2 กรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายอำเภอเสนอ ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการซึ่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหรือมีมติไม่เห็นชอบ<sup>51</sup>

กรณีที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยการเสนอของนายอำเภอ<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> มาตรา 62 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

<sup>50</sup> มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

<sup>51</sup> มาตรา 87/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>52</sup> มาตรา 53 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ง.4 กรณีกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานครได้ใน 3 กรณีดังต่อไปนี้

กรณีแรก เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยื่นข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลในกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม<sup>53</sup>

กรณีที่สอง ถ้าปรากฏว่าการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน หรือการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม และการแก้ไขสภาพเช่นนั้นไม่อาจกระทำได้โดยเหมาะสมด้วยวิธีการอื่นนอกจากการยุบสภากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี<sup>54</sup>

กรณีที่สาม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีข้อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งงบประมาณรายจ่าย แล้วแต่สภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด<sup>55</sup>

ง.5 การยุบสภาเมืองพัทยา ในกรณีทั่วไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมือง

---

<sup>53</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

2528

<sup>54</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

2528

<sup>55</sup> มาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

2528

พญาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยการรายงานเสนอความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี<sup>56</sup> และมีอำนาจยุบสภาเมืองพญาในกรณีเฉพาะอีก 2 ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพญาว่างลงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่พึงมี<sup>57</sup>

กรณีที่สอง ในกรณีที่สภาเมืองพญาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่นายกเมืองพญาเสนอ และไม่สามารถยุติข้อขัดแย้งตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดได้<sup>58</sup>

(2.1.2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ ได้แก่ การยับยั้งการกระทำ การให้ความเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ การพิจารณาข้อบัญญัติ และการควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

ก. การยับยั้งการกระทำ การกระทำของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ อาจถูกยับยั้งโดยผู้กำกับดูแลได้ ดังนี้

ก.1 การยับยั้งการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เห็นว่าปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ว่าเป็นการชั่วคราวแล้วให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน 15 วันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน<sup>59</sup>

ก.2 การยับยั้งการกระทำของเทศบาล นายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ เมื่อเห็นว่า

<sup>56</sup> มาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542

<sup>57</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542

<sup>58</sup> มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542

<sup>59</sup> มาตรา 77 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ เมื่อได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรีบรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร<sup>60</sup>

ก.3 การยับยั้งการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ เมื่อเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ต้องรีบรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 15 วันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร<sup>61</sup>

ก.4 การยับยั้งการกระทำของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานครจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้<sup>62</sup>

ก.5 การยับยั้งการกระทำของเมืองพัทยา ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นว่านายกเมืองพัทยาปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และได้ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนแล้ว แต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาไว้ตามที่

<sup>60</sup> มาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>61</sup> มาตรา 90 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>62</sup> มาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

เห็นสมควร ทั้งนี้ ต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร<sup>63</sup>

ข. การให้ความเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ

ข.1 กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข.1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบให้เอกชนกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว<sup>64</sup>

ข.1.2 การอนุมัติค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดในต่างประเทศต้องได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงมหาดไทย<sup>65</sup>

ข.1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประธานสภานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>66</sup>

ข.1.4 การอนุมัติการให้บุคคลใดใช้ประโยชน์หรือได้รับสิทธิใด ๆ อันเกี่ยวกับพัสดุประเภทที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การให้บุคคลใดใช้ประโยชน์หรือได้รับสิทธิใด ๆ อันเกี่ยวกับพัสดุประเภทที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>67</sup>

<sup>63</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>64</sup> มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

<sup>65</sup> ข้อ 28 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

<sup>66</sup> ข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบฯ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2548

<sup>67</sup> ข้อ 115 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545

ข.1.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการลาทุกประเภทของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>68</sup> และรวมถึงการลาไปต่างประเทศสำหรับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>69</sup>

ข.1.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>70</sup>

## ข.2 กรณีเทศบาล

ข.2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว<sup>71</sup>

ข.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการลาทุกประเภทของนายกเทศมนตรีสำหรับเทศบาลนครและเทศบาลเมือง และประธานสภาเทศบาลนครและเทศบาลเมือง<sup>72</sup> รวมถึงการลาไปต่างประเทศสำหรับรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> ข้อ 14 และข้อ 20 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>69</sup> ข้อ 14 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>70</sup> ข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

<sup>71</sup> มาตรา 67 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505

<sup>72</sup> ข้อ 14 และข้อ 20 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>73</sup> ข้อ 14 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข.2.3 ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของเทศบาลที่จัดในต่างประเทศ<sup>74</sup>

ข.2.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของนายกเทศมนตรีและประธานสภาเทศบาล<sup>75</sup>

ข.2.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติโครงการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนค่ารักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ไปใช้จ่ายในกิจการสาธารณสุขด้านอื่นของเทศบาล<sup>76</sup>

ข.2.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจังหวัด และให้ความเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาในการดำเนินงานการจัดทำแผนที่ภาษี<sup>77</sup>

ข.2.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล<sup>78</sup>

ข.2.8 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้บุคคลใดใช้ประโยชน์หรือได้รับสิทธิใด ๆ อันเกี่ยวกับพัสดุประเภทที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การให้บุคคลใดใช้ประโยชน์หรือได้รับสิทธิใด ๆ อันเกี่ยวกับพัสดุประเภทที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของเทศบาล เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> ข้อ 28 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

<sup>75</sup> ข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบฯ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2548

<sup>76</sup> ข้อ 8 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนค่ารักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ พ.ศ. 2530 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

<sup>77</sup> ข้อ 6 และ ข้อ 9 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540

<sup>78</sup> ข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

<sup>79</sup> ข้อ 115 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545

ข.2.9 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของเทศบาล<sup>80</sup>

### ข.3 กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล

ข.3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและประธานสมานายกองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>81</sup>

ข.3.2 นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการลาทุกประเภทของนายกเทศมนตรีสำหรับเทศบาลตำบล ประธานสภาเทศบาลตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>82</sup> เว้นแต่การลาไปต่างประเทศของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งอนุญาต<sup>83</sup>

ข.3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจังหวัด และให้ความเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาในการดำเนินงานการจัดทำแผนที่ภาษี<sup>84</sup>

ข.3.4 นายอำเภอมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> ข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

<sup>81</sup> ข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบฯ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2548

<sup>82</sup> ข้อ 20 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>83</sup> ข้อ 14 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>84</sup> ข้อ 6 และ ข้อ 9 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540

<sup>85</sup> ข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ข.3.5 ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ  
ค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดในต่างประเทศ<sup>86</sup>

ข.3.6 นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ  
จัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล<sup>87</sup>

#### ข.4 กรณีกรุงเทพมหานคร

ข.4.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ให้  
ความเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำการ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม  
ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร<sup>88</sup>

ข.4.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่  
พิจารณาให้ความเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่ง  
ใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้นได้<sup>89</sup>

ข.4.3 คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบให้  
กรุงเทพมหานครมีรายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร<sup>90</sup>

ข.4.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ให้  
ความเห็นชอบการซื้อหรือการจ้างเกี่ยวกับการพัสดุที่มีวงเงินตั้งแต่ 200,000,000 บาทขึ้นไป หรือ  
การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษที่มีวงเงินตั้งแต่ 100,000,000 บาท ขึ้นไป จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาล

---

<sup>86</sup> ข้อ 28 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของ  
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

<sup>87</sup> ข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ขององค์การ  
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

<sup>88</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.  
2528

<sup>89</sup> มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.  
2528

<sup>90</sup> มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.  
2528

จัดให้แก่กรุงเทพมหานคร ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550<sup>91</sup>

ข.4.5 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร เว้นแต่อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน<sup>92</sup>

ข.4.6 คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบมติของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ในการตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>93</sup>

## ข.5 กรณีเมืองพัทยา

ข.5.1 กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>94</sup>

ข.5.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนอกเขตของเมืองพัทยา ในกรณีต่าง ๆ 4 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินการให้นายกเมืองพัทยาและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมาประชุม เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยาจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเป็นส่วนรวม แต่ไม่ได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการกิจการ<sup>95</sup>

กรณีที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาาร่วมกันในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินกิจการ

<sup>91</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนพิเศษ 97 ง 15 สิงหาคม 2550

<sup>92</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>93</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>94</sup> มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>95</sup> มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ใดที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยาอันมีลักษณะที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยา และถ้าคณะกรรมการได้พิจารณาและมีมติอย่างใดแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแจ้งให้เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการต่อไปในกรณีที่หาข้อยุติไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาด<sup>96</sup>

กรณีที่สาม ในกรณีที่เมืองพัทยาดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยาตามอำนาจหน้าที่ และกิจการนั้นมีลักษณะที่อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไขหรือกระทำการใด ๆ ได้ตามสมควร ในกรณีที่เมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามและผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร จะออกคำสั่งระงับการดำเนินกิจการดังกล่าวก็ได้<sup>97</sup>

กรณีที่สี่ การอนุมัติให้มีหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจการอื่นอันจะมีผลกระทบต่อเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีหน้าที่แจ้งให้หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาและหาข้อยุติร่วมกัน ในกรณีที่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจการใดที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยาอันมีลักษณะที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยา<sup>98</sup>

ข.5.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการลาทุกประเภทของนายกเมืองพัทยา และประธานสภาเมืองพัทยา<sup>99</sup> และรวมถึงการลาไปต่างประเทศสำหรับรองนายกเมืองพัทยา เลขาธิการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา ที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา<sup>100</sup>

<sup>96</sup> มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>97</sup> มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>98</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>99</sup> ข้อ 14 และข้อ 20 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>100</sup> ข้อ 14 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข.5.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติโครงการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียนค่ารักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ เทศบาลอาจนำเงินทุนหมุนเวียนค่ารักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ไปใช้จ่ายในกิจการสาธารณสุขด้านอื่นของเมืองพัทยา<sup>101</sup>

ข.5.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจังหวัด และให้ความเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาในการดำเนินงานการจัดทำแผนที่ภาษี<sup>102</sup>

ข.5.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินจังหวัด และให้ความเห็นชอบให้ขยายระยะเวลาในการดำเนินงานการจัดทำแผนที่ภาษี<sup>103</sup>

ข.5.7 การขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของเมืองพัทยา<sup>104</sup>

#### ค. การพิจารณาข้อบัญญัติ

##### ค.1 การพิจารณาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>105</sup>

ค.1.1 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องส่งร่างข้อบัญญัติที่สภาได้มีมติเห็นชอบแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 7 วันนับแต่วันที่มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่า

<sup>101</sup> ข้อ 8 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนค่ารักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ พ.ศ. 2530 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ระเบียบฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

<sup>102</sup> ข้อ 6 และ ข้อ 9 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540

<sup>103</sup> ข้อ 11 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้จ่ายเงินสะสมของเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>104</sup> ข้อ 18 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

<sup>105</sup> มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติ ให้ส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

ค.1.2 แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ค.1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นชอบแล้วและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา<sup>106</sup>

ค.1.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว และส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป<sup>107</sup>

ค.1.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่

---

<sup>106</sup> มาตรา 54 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>107</sup> มาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป<sup>108</sup>

ค.1.6 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม<sup>109</sup>

ค.1.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวได้ภายใน 7 วันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้<sup>110</sup> คณะกรรมการต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>111</sup> และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เสนอร่างข้อบัญญัติ

---

<sup>108</sup> มาตรา 54 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>109</sup> มาตรา 55 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>110</sup> มาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>111</sup> มาตรา 55 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

นั้นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง<sup>112</sup>

ค.1.8 หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าว ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป ในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอรัฐมนตรีมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>113</sup>

## ค.2 การพิจารณาข้อบัญญัติของเทศบาล

ค.2.1 ในกรณีเทศบาลตำบล ประธานสภาเทศบาลต้องส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด เพื่อส่งไปให้ยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้นให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องส่งร่างเทศบัญญัติที่เห็นชอบแล้วให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป

ค.2.2 แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ค.2.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ

<sup>112</sup> มาตรา 55 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>113</sup> มาตรา 55/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม<sup>114</sup> ในกรณีที่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวได้ภายใน 7 วัน หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตั้งบุคคลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติแล้วเสร็จ ให้รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติ หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ค.2.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาล ในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป<sup>115</sup>

ค.2.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติให้นายกเทศมนตรีออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> มาตรา 62 ตรี วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>115</sup> มาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>116</sup> มาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

### ค.3 การพิจารณาข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

ค.3.1 นายอำเภอต้องส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่เห็นชอบด้วยคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งคืนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น<sup>117</sup>

ค.3.2 นายอำเภอต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้ว ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว<sup>118</sup>

ค.3.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันร่างข้อบัญญัติดังกล่าวที่นายอำเภอไม่อนุมัติ ซึ่งนายอำเภอต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หาก

<sup>117</sup> มาตรา 71 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>118</sup> มาตรา 87 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

พินกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น<sup>119</sup>

ค.3.4 นายอำเภอต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม<sup>120</sup> ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวได้ภายใน 7 วัน หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ นายอำเภอต้องตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน<sup>121</sup> และให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรกแล้วรายงานต่อนายอำเภอ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วแล้วรายงานต่อนายอำเภอ<sup>122</sup> นายอำเภอต้องส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเร็ว แล้วให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ หากนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหาร

<sup>119</sup> มาตรา 87 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>120</sup> มาตรา 87/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>121</sup> มาตรา 87/1 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>122</sup> มาตรา 87/1 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ส่วนตำบลภายในเวลาที่กำหนด นายอำเภอต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง<sup>123</sup>

ค.3.5 นายอำเภอต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่สภาพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นว่านี้ ร่างข้อบัญญัติเป็นอันตกไป<sup>124</sup>

ค.4 กรณีกรุงเทพมหานคร ไม่มีการพิจารณาข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครโดยผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล

#### ค.5 กรณีเมืองพัทยา

ค.5.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบแล้ว ให้แล้วเสร็จและส่งคืนประธานสภาเมืองพัทยาภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว<sup>125</sup> ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ต้องส่งให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

ค.5.2 ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีไม่เห็นชอบด้วยต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยคืนไปยังสภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเมืองพัทยามีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาเมืองพัทยาแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบและส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

<sup>123</sup> มาตรา 87/1 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>124</sup> มาตรา 87/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>125</sup> มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ค.5.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ตั้งบุคคลขึ้นทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ในกรณีที่สภาเมืองพัทยาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และสภาเมืองพัทยาดำเนินการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งแล้ว แต่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นประธานได้ภายใน 7 วัน<sup>126</sup>

ค.5.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องสั่งยุบสภาเมืองพัทยา ถ้าสภาเมืองพัทยายังไม่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการหรือผลการวินิจฉัยของประธานคณะกรรมการดังกล่าว

ง. การควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ได้แก่ การกำกับดูแลการประชุม

ง.1 การประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด แล้วแต่กรณี ดังนี้

ง.1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>127</sup> สมาชิกสภาเทศบาล<sup>128</sup> สมาชิกสภาเมืองพัทยา<sup>129</sup> มาประชุมสภาครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่วันที่กฎหมายกำหนด ส่วนกรณีการเรียกประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ<sup>130</sup> และการเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครครั้งแรกเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>131</sup>

<sup>126</sup> มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>127</sup> มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 และข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>128</sup> มาตรา 24 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>129</sup> มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>130</sup> มาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ง.1.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>132</sup> สภาเทศบาล<sup>133</sup> สภาเมืองพัทยา<sup>134</sup> ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ส่วนกรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ<sup>135</sup>

ง.1.3 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>136</sup> สภาเทศบาล<sup>137</sup> นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>138</sup>

ง.1.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นในการประชุมสภา

---

(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>131</sup> มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>132</sup> มาตรา 24 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

<sup>133</sup> มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>134</sup> มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>135</sup> มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>136</sup> มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>137</sup> มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>138</sup> มาตรา 53 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาเทศบาล ส่วนกรณีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ<sup>139</sup>

ง.1.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินการให้สมาชิกที่มีอายุ สูงสุดเท่ากันจับสลากเพื่อให้ได้ประธานสภาชั่วคราวในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งแรก และการประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ส่วนกรณีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรกเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ<sup>140</sup>

ง.1.6 ในกรณีที่ประธานสภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งเห็นว่าเป็น การจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาลและทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุม วิสามัญ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควร ให้เรียกประชุมวิสามัญได้<sup>141</sup> ในกรณีของ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ<sup>142</sup>

ง.1.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา อนุญาตให้ขยายเวลาสมัยประชุมสามัญและสมัยประชุมวิสามัญ<sup>143</sup> ในกรณีขององค์การบริหาร ส่วนตำบล ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> ข้อ 5 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>140</sup> ข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

<sup>141</sup> มาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>142</sup> มาตรา 55 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546

<sup>143</sup> มาตรา 24 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>144</sup> มาตรา 53 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่

ง.2 การสั่งให้จัดทำนโยบาย หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>145</sup> นายกเทศมนตรี<sup>146</sup> หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>147</sup> ไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ต้องแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาทุกคนภายใน 7 วัน ในกรณีเช่นนี้ ถือว่าได้แถลงนโยบายต่อสภาแล้ว

(2.2) การกำกับดูแลโดยอ้อม ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนและการใช้สัญญามาตรฐาน

(2.2.1) การให้เงินอุดหนุน

ก. กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นรวมทั้งเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้<sup>148</sup> และทุกปีงบประมาณ รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเงินอุดหนุน<sup>149</sup>

ข. กรณีเทศบาล เทศบาลอาจมีรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นรวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>150</sup> ซึ่งการจ่ายเงินอุดหนุน เทศบาลจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว<sup>151</sup>

---

5) พ.ศ. 2546 และมาตรา 55 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>145</sup> มาตรา 34/4 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>146</sup> มาตรา 48 ทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

<sup>147</sup> มาตรา 58/5 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

<sup>148</sup> มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

<sup>149</sup> มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

<sup>150</sup> มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498

<sup>151</sup> มาตรา 67 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505

ค. กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล<sup>152</sup>

ง. กรณีกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร และรายได้อื่น รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และเงินสมทบจากรัฐบาล<sup>153</sup> การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง ซึ่งเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้<sup>154</sup> ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 กำหนดให้การซื้อหรือการจ้างเกี่ยวกับการพัสดุที่มีวงเงินตั้งแต่ 200,000,000 บาทขึ้นไป หรือการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษที่มีวงเงินตั้งแต่ 100,000,000 บาท ขึ้นไป จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานคร ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน และเมื่อดำเนินการแล้ว ให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยไม่ชักช้า

จ. กรณีเมืองพัทยา เมืองพัทยาอาจมีรายได้จากภาษีอากร และรายได้อื่น รวมทั้งเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้<sup>155</sup> ซึ่งเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่เมืองพัทยาน รัฐมนตรีจะออกระเบียบเพื่อกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้<sup>156</sup>

## (2.2.2) การใช้สัญญามาตรฐาน

ก. กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล การใช้สัญญามาตรฐานกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 54 ที่กำหนดว่า การทำสัญญารายใดถ้าจำเป็นต้องมีข้อความ

<sup>152</sup> มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>153</sup> มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>154</sup> มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>155</sup> มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>156</sup> มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

หรือรายการแตกต่างไปจากตัวอย่างสัญญาที่อธิบดีกำหนด ต้องส่งร่างสัญญาให้อัยการจังหวัดพิจารณาก่อน

ข. กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125 กำหนดว่า การทำสัญญาจะต้องทำตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญา และไม่ทำให้หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบ

## 2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล

การกระทำของรัฐแสดงออกโดยผ่านองค์กรของรัฐ ซึ่งตามหลักการจัดรูปการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยแบ่งองค์กรของรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ...” โดยรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหารในการบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้น และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สำหรับการกระทำของรัฐที่ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองจะต้องเป็นการกระทำโดยองค์กรของรัฐที่เรียกว่า องค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติและไม่ใช่องค์กรตุลาการ องค์กรฝ่ายบริหารยังแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ องค์กรรัฐบาล และ องค์กรฝ่ายปกครอง

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงความหมายและประเภทของการกระทำทางปกครอง หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และการควบคุมการกระทำทางปกครอง

## 2.2.1 ความหมายและประเภทหรือรูปแบบของการกระทำทางปกครอง

### (1) ความหมายของฝ่ายปกครอง

องค์กรของรัฐประกอบด้วยองค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายตุลาการ กล่าวเฉพาะองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรฝ่ายรัฐบาลซึ่งรับผิดชอบงานนโยบายหรืองานทางการเมือง และองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งปฏิบัติงานราชการประจำตามปกติ องค์กรฝ่ายรัฐบาลในความหมายอย่างแคบได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือเรื่องการดำรงอยู่ของรัฐเป็นส่วนรวมอันเป็นกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งโดยปกติเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ การทำการทางการเมือง เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การประกาศสงคราม และการประกาศใช้กฎอัยการศึก ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองได้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมขององค์กรฝ่ายรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง<sup>157</sup> การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยปกติเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงหมายถึงหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองรวมกัน<sup>158</sup> องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหน่วยงานของรัฐและองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ<sup>159</sup>

(1.1) หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ได้แก่ บรรดาหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น ราชการส่วนกลางซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงแล้วแต่กรณี ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีส่วนราชการระดับจังหวัดหรือระดับอำเภอ ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราช

<sup>157</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 243 - 244.

<sup>158</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง,” คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547), น. 146.

<sup>159</sup> เพ็ญอ่าง, น. 142.

กฤษฎีกา ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง องค์การมหาชนซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ เช่น มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารี สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือ จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เช่น โรงพยาบาลบ้านแพ้ว ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

(1.2) องค์การของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง แม้กฎหมาย บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ด้วยความ เป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง จะต้องดำเนินการโดยบุคคลธรรมดาซึ่งเรียกว่า องค์การของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระมหากษัตริย์เฉพาะเมื่อทรง ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น แต่งตั้ง ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีเฉพาะเมื่อ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน องค์การหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี ซึ่งอยู่ ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับ บัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการ หรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง คณะกรรมการหรือผู้บริหารองค์การมหาชนซึ่ง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดจัดตั้ง องค์การมหาชนนั้น

(1.3) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระเฉพาะเมื่อใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือ กฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ องค์การของรัฐที่เป็นอิสระเป็นองค์การของรัฐ ประเภทหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค ณะ ก ร ร ม ก า ร ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ องค์การ

ของรัฐที่เป็นอิสระดังกล่าวแม้จะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร<sup>160</sup> แต่ก็ไม่ได้จัดอยู่ในกลุ่มของฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล และการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีการใช้อำนาจทั้งตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่จะเป็นฝ่ายปกครองเฉพาะเมื่อใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ จึงถือว่าองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกระทำในฐานะของฝ่ายปกครอง

(1.4) หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานเพื่อเป็นหน่วยราชการของศาล หรือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กทช.) และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## (2) ความหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง แต่มีข้อยกเว้น ได้แก่ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรเอกชนซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติในบางเรื่อง<sup>161</sup>

เมื่อพิจารณาความหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าวประกอบกับความหมายของฝ่ายปกครองใน (1) จึงอาจสรุปได้ว่า การกระทำทางปกครองหมายถึง การกระทำของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง

<sup>160</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 158* น. 143.

<sup>161</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง,” ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), น.132.

รวมกัน องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานของรัฐและองค์การหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดของ หน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ ประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผล ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ รวมถึงการกระทำขององค์การของฝ่ายนิติบัญญัติที่ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ และการกระทำขององค์การ เอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติในบางเรื่อง

### (3) ประเภทหรือรูปแบบของการกระทำทางปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครองอาจแบ่งวัตถุ (object) ของการควบคุมออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การควบคุมเหนือการกระทำ และการควบคุมเหนือตัวบุคคล<sup>162</sup> การกระทำจึงเป็นวัตถุ (object) ที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครอง แต่โดยที่การกระทำของฝ่ายปกครองมี ขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมการกระทำทั้งในขอบเขตของกฎหมายเอกชนและในขอบเขตของ กฎหมายมหาชน การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในขอบเขตของ กฎหมายมหาชนเท่านั้น การกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชนยังแบ่งออกได้เป็นการกระทำ ในลักษณะที่เรียกว่า “ปฏิบัติทางปกครอง” (Real Act) และการกระทำที่เป็น “การกระทำ ในทางกฎหมายหรือนิติกรรม” (Juristic Act) การควบคุมการกระทำทางปกครองมักมุ่งไปที่การ กระทำในทางกฎหมาย เพราะเป็นการกระทำที่ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจเฉพาะ แก่ฝ่ายปกครอง

(3.1) ปฏิบัติทางปกครอง เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์ ในทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การปฏิบัติทางปกครองไม่ค่อยมีผลในทาง ปกครองเท่าใดนัก เพราะมิได้ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองในขอบเขต ของกฎหมายมหาชน แต่ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายก็อาจมีผลเป็นการละเมิด ในทางแพ่งหรือเป็นความผิดอาญาได้

(3.2) การกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมาย ผลผลิตของการกระทำของฝ่ายปกครอง ในแดนของกฎหมายมหาชนที่มีผลในทางกฎหมายสู่ภายนอกฝ่ายปกครองได้แก่ กฎ คำสั่งทาง ปกครองทั่วไป คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง

<sup>162</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), น. 23.

(3.2.1) กฎ เป็นการกระทำทางปกครองที่ก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นนามธรรม และมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป

(3.2.2) คำสั่งทั่วไปทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองที่ก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นรูปธรรม และมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไป เช่น คำสั่งมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตเพลิงไหม้

(3.2.3) คำสั่งทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองที่ก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นรูปธรรม และมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับเฉพาะกรณี

(3.2.4) สัญญาทางปกครอง เป็นสัญญาที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ในทางปกครองในลักษณะที่เป็นรูปธรรม และมุ่งหมายให้มีผลใช้บังคับเฉพาะกรณี

## 2.2.2 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเกิดจากแนวความคิดเรื่องนิติรัฐ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าในเมื่อการกระทำต่าง ๆ ของรัฐจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐก็ต้องเป็นไปภายในกรอบของกฎหมายด้วยเช่นกัน<sup>163</sup> หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายจึงใช้กับการกระทำทางปกครองทุกประเภท ไม่ว่าจะการกระทำทางปกครองนั้นจะเป็น “ปฏิบัติการทางปกครอง” หรือ “นิติกรรมทางปกครอง”<sup>164</sup> การกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้กำกับดูแลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง

<sup>163</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, “สถาบันศาลกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรสูงสุดทางปกครอง,” โครงการวิจัยเสริมหลักสูตรระดับมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534 น. 12.

<sup>164</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” วารสารทบทวนนิติศาสตร์, เล่มที่ 37, น. 46 (มีนาคม 2534).

หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และเนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง จึงต้องตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงความหมายของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ตามลำดับ

(1) ความหมายของหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the Legality of Administrative Action) มีความหมายว่า ฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรืออยู่ในกำกับหรือควบคุมของรัฐบาล จะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>165</sup> ซึ่งประกอบด้วย 2 หลักการคือ หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ และหลักการปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

(1.1) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ กำหนดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองในขณะกระทำนั้น แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ซึ่งสามารถพิจารณาเหตุผลใน 3 มิติ ได้แก่ เหตุผลตามหลักประชาธิปไตย เหตุผลตามหลักนิติรัฐ และเหตุผลตามหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

(1.1.1) เหตุผลตามหลักประชาธิปไตย ถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมมากที่สุดในการตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ที่สำคัญอันกระทบต่ออารยธรรมร่วมกันของราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่ราษฎร ดังนั้น หากจะยอมให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว จะต้องได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา จะให้ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับราษฎรตามอำเภอใจ โดยใช้อำนาจของตนเองหาได้ไม่

<sup>165</sup> R. Carré de Malberg, *Contribute à la théorie generale de l'Etat*, อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 67.

(1.1.2) เหตุผลตามหลักนิติรัฐ หลักนิติรัฐเรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใด ๆ ว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร

(1.1.3) เหตุผลตามหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชนเป็นหลัก การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกระทำการใด ๆ ที่อาจกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจไว้

(1.2) หลักการปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย หลักการปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายกำหนดว่านอกจากฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้เมื่อมีกฎหมายที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง แสดงให้เห็นว่านอกจากกฎหมายจะเป็น “แหล่งที่มา” แล้วยังเป็น “ข้อจำกัด” ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1.2.1) ลักษณะที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้

(1.2.2) ลักษณะที่กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องละเว้น ไม่กระทำการใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ฝ่ายปกครองกระทำการ ได้แก่ รัฐธรรมนูญซึ่งรวมทั้งหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ กฎหมายประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป รวมทั้งกฎหมายที่ฝ่ายปกครองตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย<sup>166</sup>

## (2) เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองอาจพิจารณาจากเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายทางรูปแบบ และเงื่อนไขความชอบด้วย

<sup>166</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน,

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น. 77.

กฎหมายทางเนื้อหา หรือพิจารณาจากเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (Cas d'ouvertue) ซึ่งแบ่งออกเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก และเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน

(2.1) ความชอบด้วยกฎหมายทางรูปแบบหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทางรูปแบบ หรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการมีอำนาจ แบบ และ กระบวนการของการกระทำทางปกครอง ดังนี้

(2.1.1) พิจารณาเกี่ยวกับการมีอำนาจ หมายถึง การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่คนใดมีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องนั้น สามารถแยกพิจารณาออกเป็นบุคคลที่ใช้อำนาจ เนื้อหาของเรื่องที่ใช้อำนาจ พื้นที่ที่ใช้อำนาจ และเวลาที่ใช้อำนาจดังนี้

ก. บุคคลที่ใช้อำนาจ การกระทำทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยองค์การฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ จึงต้องพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่นั้นกฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การใดหรือเจ้าหน้าที่ระดับใด ซึ่งการกำหนดขององค์การฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยมักจะไม่ได้กำหนดโดยคำนึงถึง “หน่วยงาน” แต่กำหนดโดยคำนึงถึง “ตำแหน่ง”<sup>167</sup> ดังนั้น การพิจารณาขององค์การที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากจะต้องพิจารณาว่าตำแหน่งใดมีอำนาจหน้าที่แล้ว ยังต้องพิจารณาลงไปที่ “ตำแหน่ง” ขององค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสำคัญว่าบุคคลใดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้การมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ข. เนื้อหาของเรื่องที่ใช้อำนาจ เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของนิติบุคคล เช่น การทำการแทน การมอบอำนาจ ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจที่อยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่อื่น กรณีที่ผู้ได้บังคับบัญชาใช้อำนาจของ

<sup>167</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ จำกัด, 2550), น. 47.

ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้รักษาราชการแทน ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้รักษาราชการในตำแหน่ง หรือ ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทน และไม่เป็นไปตามที่ กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค. พื้นที่ที่ใช้อำนาจ ต้องพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นมี อำนาจในพื้นที่นั้นหรือไม่ เช่น อำเภอหรือนายอำเภอจะออกคำสั่งให้มีผลบังคับนอกเขตอำเภอ ของตนไม่ได้

ง. เวลาที่ใช้อำนาจ การใช้อำนาจจะต้องกระทำในเวลาที่มีอำนาจ จะใช้อำนาจก่อนได้รับการแต่งตั้งหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งที่มีอำนาจไปแล้วมิได้

(2.1.2) พิจารณาเกี่ยวกับแบบของการกระทำทางปกครอง หลักการพื้นฐาน เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองในส่วนของแบบ คือ หลักเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ในการเลือก แบบของคำสั่งทางปกครอง<sup>168</sup> ซึ่งหมายความว่าฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองโดยวิธีใด ๆ ไม่ว่าทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความ หรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แบบเป็นสาระสำคัญ สำหรับคำสั่งทางปกครองประเภทใด กฎหมายจะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองประเภทนั้นต้องทำ ตามแบบ การไม่ปฏิบัติตามอาจส่งผลให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งแบบของการ กระทำทางปกครอง อาจแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี คือ

ก. การกระทำเป็นหนังสือ เช่น การออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องทำ เป็นหนังสือ การระบุนั้น เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และ ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ของผู้ทำคำสั่งในคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ คำสั่งทางปกครองที่ ทำเป็นหนังสือหรือการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือจะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ แต่ไม่ได้ระบุไว้ ว่าการจัดให้มีเหตุผลนั้นจะต้องจัดให้มีไว้ที่ใด

ข. การให้เหตุผลไว้ในคำสั่ง ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องให้ เหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบข้อเท็จจริงและข้อ กฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ในอันที่จะสามารถต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้อย่างถูกต้อง เช่น ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือใน เอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2543 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือหรือการ

<sup>168</sup> เพิ่งอ้าง, น. 53.

ยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือที่จะต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ได้แก่ (1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี เช่น การไม่รับคำขอ ไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียน (2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการอนุมัติ เพิกถอนการรับรอง หรือเพิกถอนการจดทะเบียน (3) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ (4) คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (5) คำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคา หรือการประมูลราคา ที่มีผู้ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือหรือการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องให้เหตุผลประกอบ ได้แก่<sup>169</sup> (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ และ (4) เป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การให้เหตุผลประกอบคำสั่งดังกล่าวอาจส่งผลให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลังก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(2.1.3) พิจารณาเกี่ยวกับกระบวนการของการกระทำทางปกครอง กระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องเป็นกระบวนการสำคัญที่กำหนดให้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามกระบวนการนั้น ก็อาจส่งผลให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เช่น

ก. หลักการยื่นคำร้อง ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการอนุญาต อนุมัติก็ต่อเมื่อมีการยื่นคำร้องมาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อน การมีคำสั่งอนุญาต อนุมัติโดยไม่มีคำร้องขอย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. หลักการรับฟังความบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นหลักการสำคัญที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงเสมอในการพิจารณาทางปกครอง หลักการนี้ได้รับการบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 58 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วม

<sup>169</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 วรรคสาม

ในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน”

ค. หลักการโต้แย้งคัดค้าน การออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของบุคคลจะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสได้โต้แย้งคัดค้านเสียก่อน เพื่อให้เขามีสิทธิในการต่อสู้ หลักการได้รับการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 ว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นว่าเจ้าหน้าที่จะให้โอกาสดังกล่าวมิได้ ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ และเจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่นก็ได้เมื่อ

ค.1 มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

ค.2 จะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

ค.3 เป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง

ค.4 โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

ค.5 เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

ค.6 เป็นกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง (1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง (2) การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล (3) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ (4) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว (5) การไม่ออกไปอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว และ (6) การสั่งให้เนรเทศ

ง. หลักการปรึกษาหารือหรือขอความเห็นจากหน่วยงานอื่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปรึกษาหารือหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่นก่อนที่

จะมีคำสั่งทางปกครอง หากฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ดำเนินการดังกล่าว กรณีย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายในแง่รูปแบบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 นายอำเภอจะออกใบอนุญาตให้เล่นการพนันตามบัญชี ข. ทำยพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ ได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติแล้ว ตามพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. 2546 การให้ความเห็นชอบหรือยกเลิกให้ความเห็นชอบแบบและข้อความของสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่มีสินค้าเป็นหลักทรัพย์ประเภทพันธบัตรหรือตัวเงินคลัง สำนักงาน ก.ล.ต. ต้องปรึกษาหารือกับธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน

(2.2) ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหาหรือเหตุแห่งไม่ความชอบด้วยกฎหมายภายใน การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทางรูปแบบ หรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย และการบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ ดังนี้

(2.2.1) การกระทำต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย (la violation de loi) นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือกรณีที่ฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรง และกรณีที่สำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง (l'erreur de droit et l'erreur de fait)<sup>170</sup>

ก. กรณีที่ฝ่าฝืนเนื้อหาของกฎหมายโดยตรงเป็นเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เห็นได้ชัดแจ้งที่สุด เพราะเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายที่ทุกคนจะต้องเคารพ

ข. กรณีที่มีความผิดพลาดในข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริง เป็นกรณีที่มิได้เกิดขึ้นจากเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้น แต่เกิดจากแรงจูงใจที่นำมาซึ่งการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ใน 3 กรณีคือ

ข.1 กรณีที่มีความผิดพลาดในข้อกฎหมายซึ่งหมายถึงการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับไม่ได้ เช่น ฝ่ายปกครองไม่รู้ว่ามีความหมายนั้นอยู่กฎหมายลำดับรองออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือตีความกฎหมายนั้นผิด

<sup>170</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 32, น. 275 (มิถุนายน 2545).

ข.2 กรณีที่มีความผิดพลาดในข้อเท็จจริง ซึ่งหมายถึงการออกคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง

ข.3 กรณีที่มีความผิดพลาดในการให้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง คำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายได้ นอกจากจะต้องมีข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแล้ว จะต้องมีการให้คุณค่าหรือให้ความหมายทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงนั้นถูกต้องด้วย

การกระทำต้องไม่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นมาจากหลักการปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายซึ่งถือว่ากฎหมายเป็น “ข้อจำกัด” ของการใช้อำนาจ ดังนั้น ในการกำหนดเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะกำหนดเนื้อหาให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองไม่ได้ กฎหมายในที่นี้หมายถึงกฎหมายทุกลำดับชั้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับรอง กฎหมายแม่บท หรือรัฐธรรมนูญ รวมทั้งที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งได้แก่กฎหมายประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปด้วย และการกระทำทางปกครองที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจโดยปกติแล้วหมายถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง อาจมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น กฎกระทรวง หรือกฎหมายขององค์กร เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองและกฎหมายขององค์กรดังกล่าวต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองและกฎหมายขององค์กรจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น รวมทั้ง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองด้วย

(2.2.2) การกระทำโดยบิดเบือนอำนาจ (le détournement de pouvoir) หรือ บิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ (le détournement de procédure) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เกิดจากการกระทำโดยบิดเบือนอำนาจมีมูลเหตุมาจากวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งแยกพิจารณาได้ 2 กรณี

ก. คำสั่งทางปกครองที่ออกไปโดยบิดเบือนอำนาจ หมายถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์อื่นซึ่งมิใช่วัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจนั้นไว้ ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ กรณีแรกเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์อย่างใด

อย่างหนึ่งแทนที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และกรณีที่สองเป็นการกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเช่นกัน แต่เป็นประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นที่กฎหมายนั้นมิได้มุ่งประสงค์

ข. คำสั่งทางปกครองที่ออกไปโดยบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ เป็นการใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต่างจากขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้กับเรื่องนั้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ง่ายกว่าการใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้ เช่น เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง นายอำเภอส่งเรื่องให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งแทนที่จะสอบสวนและวินิจฉัย

### (2.3) การกระทำทางปกครองเกิดจากความผิดพลาดในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย

ความชอบด้วยกฎหมายทางเนื้อหาหรือเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุภายในที่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่มีความหมายกว้างที่สุด รวมถึงการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการใช้ของการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด โดยเริ่มต้นจากความหมายของดุลพินิจ ประเภทของดุลพินิจ จนถึงลักษณะของการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด

(2.3.1) ความหมายของดุลพินิจ บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ ส่วนที่กำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ ซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดเงื่อนไขในทางข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดมาตรการให้ฝ่ายปกครองดำเนินการหรือใช้อำนาจนั่นเอง<sup>171</sup> ซึ่งกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรกเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ประกอบขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง ขั้นตอนที่สอง เป็นการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง และขั้นตอนสุดท้ายเป็นการตัดสินใจใช้อำนาจ ดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกรณีที่เลือกกระทำการสามารถเลือกกระทำการไปในทางใดทางหนึ่งเมื่อกฎหมายกำหนดให้เลือกได้หลายทาง ซึ่งการใช้ดุลพินิจมิได้ทั้งในขั้นตอนการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงและขั้นตอนการตัดสินใจใช้อำนาจ

ในขั้นตอนการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง หากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจน ฝ่ายปกครองไม่

<sup>171</sup> สมยศ เชื้อไทย, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 157, น. 222.

มีดุลพินิจในการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงอย่างไม่มีปัญหา แต่สำหรับกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (indefinite legal concept) นั้น ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันกล่าวคือ แนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสเป็นที่ยอมรับว่าฝ่ายปกครองสามารถมีดุลพินิจในการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจง แนวความคิดของประเทศอังกฤษ ในทางตำราแล้วถือว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในขั้นตอนนี้ แต่ในทางปฏิบัติของศาลยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่ากรณีใดศาลจะควบคุมและกรณีใดศาลไม่ควรควบคุม ส่วนแนวความคิดของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในทางตำรายังไม่เป็นที่ยุติว่าฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจในการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือไม่ แต่ในส่วนของแนวคำพิพากษาของศาลนั้น ศาลถือว่าฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจดุลพินิจในการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจงประเภทที่แสดงออกซึ่งความคิดเกี่ยวกับคุณค่า (Normative Concept) เท่านั้น<sup>172</sup>

ส่วนในขั้นตอนการตัดสินใจใช้อำนาจซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจกระทำการหรือไม่ และหรือสมควรจะกระทำการโดยมีเนื้อหาลักษณะอย่างไร<sup>173</sup> เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าฝ่ายปกครองสามารถมีดุลพินิจได้<sup>174</sup> ถ้ากฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดให้มีโอกาสเลือกว่าจะกระทำการหรือไม่กระทำการ หรือมีโอกาเลือกเนื้อความตั้งแต่สองเนื้อความขึ้นไปหรือภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น หากฝ่ายปกครองเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ศาลจะเข้าไปแทรกแซงหรือตรวจสอบไม่ได้<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 33 - 46.

<sup>173</sup> เพิ่งอ้าง, น. 48.

<sup>174</sup> เพิ่งอ้าง, น. 50.

<sup>175</sup> สมยศ เชื้อไทย, , อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 157, น. 233.

(2.3.2) ประเภทของดุลพินิจ แบ่งออกได้เป็นดุลพินิจวินิจฉัยและดุลพินิจตัดสินใจ

ก. ดุลพินิจวินิจฉัย เป็นการให้ลักษณะทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ ซึ่งเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ ในกรณีที่มีถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เช่น ความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อย เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมในทางทุจริต และในกรณีที่ เป็นถ้อยคำทางเทคนิคที่ต้องประเมินค่า ต้องใช้ความเชี่ยวชาญ ต้องพยากรณ์ หรือประเมินความเสี่ยง เช่น เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เท่าที่จำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ข. ดุลพินิจตัดสินใจ คืออำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เกิดขึ้นแล้ว ตนสมควรจะใช้อำนาจกระทำการหรือไม่ หรือสมควรกระทำการโดยมีเนื้อความอย่างไร ซึ่งการให้อำนาจดุลพินิจนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ทำให้การใช้กฎหมายไม่แข็งกระด้างสามารถยืดหยุ่น ปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้ เป็นกรณีที่คำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะกรณี ซึ่งการใช้ดุลพินิจตัดสินใจนี้ เป็นที่ยอมรับกันทั้งในทางตำราและการตัดสินของศาลว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในส่วนนี้<sup>176</sup>

(2.3.3) ลักษณะของการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ในหลายกรณี ได้แก่ การไม่ใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือนหรือโดยมิชอบ การใช้ดุลพินิจขัดกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไป การใช้ดุลพินิจบกพร่อง

ก. การไม่ใช้ดุลพินิจ ได้แก่กรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ฝ่ายปกครองไม่ได้ตัดสินใจกระทำการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เมื่อปรากฏว่าผู้รับจำนำหรือกรรมการ ผู้จัดการหรือพนักงานของผู้รับจำนำตามกฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำต้องตัดสินใจสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ

<sup>176</sup> เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “กฎหมายปกครองชั้นสูงว่าด้วยอำนาจดุลพินิจ,” เอกสารประกอบการบรรยายชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 26.

ข. การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ ได้แก่กรณีที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเลือกกระทำกรณขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น กฎหมายกำหนดให้สั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกิน 3 เดือน แต่ฝ่ายปกครองสั่งพักใช้ใบอนุญาต 6 เดือน

ค. การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือนหรือโดยมิชอบ (Ermessens) หรือในทางที่ผิด (Missbrauch) ได้แก่กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ไม่นำพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจ หรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ

ง. การใช้ดุลพินิจขัดกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักความเสมอภาค หลักพอสมควรแก่เหตุ

จ. การใช้ดุลพินิจบกพร่อง ได้แก่กรณีที่ฝ่ายปกครองมิได้ใช้โอกาสเลือกตัดสินใจให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเกิดจากความประมาทเลินเล่อ หรือสำคัญผิดว่าตนมีอำนาจผูกพันที่จะต้องวินิจฉัยสั่งการโดยไม่มีดุลพินิจ

## 2.2.3 การควบคุมการกระทำทางปกครอง

### (1) ความจำเป็นในการควบคุมการกระทำทางปกครอง

ระบบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายประกอบด้วย หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ตามหลักนิติรัฐนั้น รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้น ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับใด และการที่รัฐและองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระขึ้นมา เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนที่ตนได้รับจากกฎหมายเกินขอบเขต จนกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล<sup>177</sup> และเพื่อให้สามารถตัดสินใจปัญหาและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทั้งหลายของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐมีเหนือปัจเจกบุคคลและอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ดังนั้นจึงมี

<sup>177</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 163*, น. 8.

ความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รัฐสมัยใหม่มีภารกิจที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ดังนั้นรัฐมีภารกิจมากขึ้นซึ่งต้องใช้อำนาจมหาชนมากขึ้นเพียงใด การควบคุมฝ่ายปกครองก็ยิ่งมีความจำเป็นต้องมีมากขึ้นเพียงนั้น

การควบคุมฝ่ายปกครองมีเหตุผลพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐซึ่งประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการกระทำต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>178</sup>

(1.1) เหตุผลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน หลักการแบ่งแยกอำนาจก่อให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบ ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร โดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร กล่าวคือ เป็นการควบคุม ตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติ ในลักษณะการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อฝ่ายปกครองที่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งการควบคุม ตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตุลาการ

(1.2) หลักการกระทำต้องชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย และตามหลักประชาธิปไตยนั้น การตรากฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านตัวแทนซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ และการที่จะบอกได้ว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นอกจากการตรวจสอบทางการเมืองโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังจะต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียกับการกระทำดังกล่าวซึ่งหมายถึงองค์กรตุลาการนั่นเอง

(1.3) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนให้เป็นไปตามใจปรารถนา ดังนั้น รัฐจึงเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยรัฐนั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีอำนาจตามกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยผ่านผู้แทนที่ก่อตั้งขึ้นเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

---

<sup>178</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2551), น.19.

เท่านั้น ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีโอกาสกระทบสิทธิของประชาชนจนเกินเลยไปจากที่กฎหมายให้อำนาจ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเรียกร้องให้สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ เพื่อมิให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง และเพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ของการกระทำของฝ่ายปกครองที่มุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะอีกประการหนึ่ง

## (2) ลักษณะของการควบคุมการกระทำทางปกครอง

การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง อาจพิจารณาได้ในหลายมิติ เช่น แบ่งออกเป็น การควบคุมแบบป้องกันและการควบคุมแบบแก้ไข<sup>179</sup> แบ่งออกเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง<sup>180</sup> ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

(2.1) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมภายในเป็นการควบคุมในสายงานบังคับบัญชา โดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาหลายประการ เช่น อำนาจสั่งการหรืออำนาจให้คำแนะนำ อำนาจเพิกถอนการกระทำ อำนาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจทำแทน ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองมีสิทธิที่จะร้องเรียนหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ถึงแม้ว่าอาจจะให้ผลในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้น้อยกว่าการควบคุมภายนอกโดยองค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรฝ่ายปกครองด้วยกัน แต่ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดเจนเกี่ยวกับการควบคุมประเภทนี้คือ ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าองค์กรอื่นและผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างสมบูรณ์ ส่วนการกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจขององค์กรของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์การมหาชน

<sup>179</sup> โภคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 1, ปีที่ 12, น. 40-86 (กันยายน 2524).

<sup>180</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง,” ใน ศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 4.

(2.2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยองค์กรภายนอก เป็นการควบคุมที่เพิ่มหลักประกันให้แก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์และกำจัดข้อจำกัดบางประการของการควบคุมโดยองค์กรภายใน เนื่องจากองค์กรที่มาควบคุมไม่ใช่องค์กรฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ทำให้การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือมากขึ้น โดยสามารถแยกการควบคุมออกได้เป็น 4 ประเภท คือ การควบคุมโดยประชาชน การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

(2.2.1) การควบคุมโดยการให้ประชาชน โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม รับรู้ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้แก่ วิธีการโต้แย้ง (Procédure contradiction) โดยบุคคลที่อาจจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในทางปกครองซึ่งมีสิทธิที่จะโต้แย้งป้องกันสิทธิของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีการกระทำในทางปกครองที่ออกมา มีผลกระทบต่อตนได้ แต่อย่างไรก็ตาม หลักนี้ก็มีข้อยกเว้นในกรณี รับผิดชอบหรือเพื่อปกป้องไม่ให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่สาธารณะประโยชน์หรือประโยชน์ของบุคคลอื่น ทั้งนี้เพื่อมิให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยล่าช้า วิธีการปรึกษาหารือ (Consultations) กับตัวแทนของกลุ่มบุคคลเพื่อที่จะได้เก็บข้อมูลต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลนั้น ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และวิธีการไต่สวนทั่ว ๆ ไป (Enquêtes publiques) เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครอง สอบถามผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงโดยไม่คำนึงว่ากลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด ส่วนการให้ประชาชนรับรู้ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการนั้นก็เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงกิจกรรมและการกระทำในทางปกครองที่จะกระทบต่อสิทธิของตน และการให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลในคำสั่งของตนเพื่อเป็นหลักประกันว่าเรื่องที่ฝ่ายปกครองสั่งการไปนั้นได้รับการพิจารณาและศึกษาอย่างจริงจังและรอบคอบเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง

(2.2.2) การควบคุมทางการเมือง โดยทั่วไปเป็นกรณีของการสอดส่องดูแล การปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายปกครองเป็นหลัก ซึ่งการควบคุมโดยองค์กรทางการเมืองไม่มีผลทั่วไปและมีประสิทธิภาพน้อย และไม่มีลักษณะเป็นการควบคุมแก้ไขทางกฎหมายโดยตรง ทั้งนี้ระดับของการควบคุมทางการเมืองของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันออกไปตามแนวความคิด และระบอบการปกครองของแต่ละประเทศ องค์กรควบคุมทางการเมืองที่สำคัญได้แก่องค์กรรัฐสภาซึ่งมีรูปแบบของการควบคุมฝ่ายปกครอง เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี การตั้งกรรมาธิการ

การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน การอภิปรายไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้แล้ว การควบคุมทางการเมืองสามารถปรากฏได้ในลักษณะของการกระทำของพลังการเมืองรูปแบบอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน

(2.2.3) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ เป็นการควบคุมโดยสถาบันพิเศษที่แยกต่างหากจากการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยศาล หรือการควบคุมทางการเมือง เช่น การควบคุมโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

(2.2.4) การควบคุมทางศาล เป็นรูปแบบของการควบคุมแบบแก้ไขภายนอกที่เก่าแก่และแพร่หลายที่สุด การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในแต่ละประเทศจะมีระบบของศาลที่ทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์และระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ

### (3) การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับต่าง ๆ และไม่ว่าจะมีกลไกการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง หรือแม้กระทั่งการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองโดยประชาชน โดยกระบวนการทางการเมืองที่ดีเพียงใดก็ตาม หากไม่มีระบบการควบคุมโดยองค์กรตุลาการก็ย่อมขาดหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง การที่จะทำให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น จะต้องให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิสามารถเข้าถึงองค์กรตุลาการได้ เนื่องจากองค์กรตุลาการเป็นองค์กรเดียวที่มีลักษณะที่ทำให้การควบคุมตรวจสอบที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนดีกว่าระบบอื่น<sup>181</sup>

(3.1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ความอิสระเช่นนี้ย่อมเป็นหลักประกันให้แก่เอกชนว่าจะได้รับการพิจารณาด้วยความเป็นกลาง

(3.2) เมื่อมีคดีที่เอกชนฟ้องคดีต่อศาล ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจึงได้รับการประกันว่า ความเดือดร้อนของตนหากมีอยู่จริงจะได้รับการแก้ไขเยียวยา

<sup>181</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ 14, น. 7 - 9 (เมษายน 2538).

(3.3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟัง การพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุน ข้ออ้างของตนและหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสดังกล่าวย่อมเป็น หลักประกันได้ว่า ศาลจะไม่ใช้อำนาจตัดสินคดีไปตามอำเภอใจ เพราะอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ของสาธารณชนตลอดเวลา

(3.4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้อง แสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยพิพากษาคดีให้ปรากฏต่อสาธารณะ ในคำพิพากษาที่เป็นลายลักษณ์อักษรย่อมจะเป็นหลักประกันได้ว่า ศาลจะต้องพิพากษาไปโดยมี เหตุมีผลและสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดจึงตัดสินเช่นนั้น