

บทความวิชาการ

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่ในส่วนของการกำกับดูแลภายใต้บทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Some Observations on Newly Amended Local Administrative
Organization Establishment Law in terms of Regulation under
the Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

วัชรารณ มณีหนู¹

Watcharapron Maneenuch ²

63/17 หมู่ที่ 10 ตำบลท่าเสา อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ 53000.

63/17 Village No. 10, Tha Sao Subdistrict, Muang District,
Uttaradit Province, 53000.

* Corresponding author E-mail: beau5779@gmail.com

¹ นางสาววัชรารณ มณีหนู นักศึกษาปริญญาเอก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช : นิตกร
ปฏิบัติการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

² Miss Watcharapron Maneenuch, PhD students Sukhothai Thammathirat Open
University: Legal Officer Department of Local Administration

มานิช นามเดช³

Manoch Namdech⁴

202/257 หมู่ที่ 1 ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000.

202/257 Village No. 1 Lak Hok Subdistrict, Muang District,
Pathum Thani Province, 12000.

* Corresponding author E-mail: m_namdech@yahoo.com

(Received: 24 กุมภาพันธ์ 2563 ; Accepted: 5 มิถุนายน 2563)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 จำนวน 5 ฉบับ⁵ เพื่อศึกษาทิศทางการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 ได้เพิ่มอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งเรื่องการสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ การประกาศคำวินิจฉัยเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และลดปัญหาเงื่อนไข

³ นายมานิช นามเดช คณูบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยปอลเซซาน : ตุลาการศาลปกครอง ศาลปกครองกลาง

⁴ Mr.Manoch Namdech, Docteur en Droit public, Université Paul Cézanne : Administrative Court Judge Central administrative court

⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

เวลาในการใช้อำนาจ ซึ่งจะทำให้ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้มากขึ้น แต่การเพิ่มอำนาจดังกล่าวอาจส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเกรงกลัวอำนาจของผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย และอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้กำกับดูแลได้ในที่สุด

ผู้เขียนเห็นว่า ทิศทางการกระจายอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม มีลักษณะเพิ่มอำนาจให้แก่อำนาจการส่วนภูมิภาคตามหลักการรวมอำนาจปกครอง มิได้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจเท่าที่ควร รัฐควรวางมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจการกำกับดูแลให้เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งพร้อมที่จะเข้าสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อันจะส่งผลให้สามารถธำรงไว้ซึ่งหลักพื้นฐานของรัฐประชาธิปไตยได้ในที่สุด

คำสำคัญ: การกำกับดูแล, การบังคับบัญชา, การปกครองท้องถิ่น

ABSTRACT

This academic article aims to study five editions amended Local Administrative Organization Establishment Law B.E. 2562 (2019) for investigating the regulatory power exercise model within Thailand's government organizations.

According to the study, the amended Local Administrative Organization law B.E. 2562 had empowered local government to administer the local administrative organizations. For example, the local government had power to suspend any local administrative organization executives from duties, to declare its decision after local executives left office and to solve the time clause issue for regulatory power exercise. Even this procedure aimed to ensure more manageable local administrative organization

administration for public benefits, but this empowerment, probably, could cause local administrative organization executives felt afraid of legitimate regulators and result in abuse of power of such regulators.

The author argues that the decentralization under the amended local administrative organization law has empowered the local governments according to the centralization principle but failed to follow the decentralization principle as expected. The central government should have effective measures to ensure that the regulatory power exercise protects the public benefits and strengthen the local administrative organization effectively for true centralization which results in democratic nation's foundation protection.

Keywords: Regulation, Administration, Local Administration

ความนำ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นหน่วยงานที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ มีงบประมาณ บุคลากร และพื้นที่ของตนเอง โดยรัฐได้มอบหมายหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดและทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,852 แห่ง ประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล 2,445 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,329 แห่ง และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร

และพัทธยา⁶ โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ รัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

อำนาจกำกับดูแลมีความสำคัญต่อหลักการกระจายอำนาจ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในความหมาย ความสำคัญและองค์ประกอบของอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินความจำเป็นอันจะส่งผลให้ขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองไว้ จึงได้ทำการศึกษาต่อไป

1) ความสำคัญของอำนาจกำกับดูแล

อำนาจกำกับดูแลเป็นสิ่งที่อยู่เคียงคู่กับหลักการกระจายอำนาจอย่างไม่อาจแยกจากกันได้เพราะในระบบการปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยว การนำเอาหลักการกระจายอำนาจมาปรับใช้ไม่อาจเป็นไปได้โดยปราศจากการกำกับดูแล และการกำกับดูแลก็ไม่อาจมีอยู่ได้โดยปราศจากหลักการกระจายอำนาจ⁷ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระโดยปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐ ย่อมเป็นอันตรายต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ และนำไปสู่การขาดเสถียรภาพทางการเมือง จนกระทั่งท้ายที่สุดแล้วอาจนำไปสู่การเรียกร้อง

⁶ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, “ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” <http://www.dla.go.th/work/abt/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2562).

⁷ Maspétol Roland et Laroque Pierre, *La tutelle administrative*, (Paris: Recueil – Sirey, 1930), 9.

ความเป็นอิสระภาพของท้องถิ่นโดยแยกจากรัฐ⁸ ในประเทศฝรั่งเศส โดยทั่วไปแล้ว เป็นที่ยอมรับกันว่า “ไม่อาจที่จะมีการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจที่ดีได้โดยปราศจากการบริหารราชการแบบแบ่งอำนาจ (In'yapas de bonne décentralisation sans une déconcentration parallèle des services de l'Etat) แต่หากรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปจนสัดส่วนเพียงเท่าที่จะปกป้องคุ้มครองเอกภาพของรัฐและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนแล้ว ย่อมกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจอันถือเป็นโน้ตชนแห่งหลักประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม⁹ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดซึ่งจะส่งผลให้อำนาจกำกับดูแลสัมฤทธิ์ผลและสามารถคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและของประเทศได้ จะต้องส่งเสริมให้ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งปัญหาของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกกล่าวถึงเสมอมาด้วยกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกกฎกระทรวง หรือมีหนังสือในลักษณะที่เป็นการออกคำสั่งตามสถานการณ์ และแนวทางการบริหารในรูปแบบราชการส่วนกลาง โดยมีได้มีฐานอำนาจตามกฎหมายมารองรับการออกคำสั่ง อันเป็นการแสดงถึงลักษณะความสัมพันธ์ที่มีมากกว่าการกำกับดูแล

⁸ มาโนช นามเดช, *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า), 27.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 250

ตามปกติ เช่น ประกาศกำหนดเงื่อนไขและวิธีการกำหนดประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษการเบิกจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยไม่มีอำนาจ¹⁰ หรือกรณีกำหนดให้การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเดินทางไปราชการ จะต้องเป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทย หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น¹¹ เป็นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดงที่ 61/2549 เพิกถอนหนังสือดังกล่าว เนื่องจากขัดต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹² โดยในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีหนังสือสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น หนังสือแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้

¹⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 165/2556 “กระทรวงมหาดไทยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ในเรื่องใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยก็จำเป็นต้องออกเป็นระเบียบจะอาศัยแต่เพียงอำนาจในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลเพื่อออกหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมิได้เพราะหนังสือสั่งการไม่มีผลทางกฎหมายผูกพันหรือคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการนั้น” www.krisdika.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2562).

¹¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 61118 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 61/2549 “การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อความเป็นอิสระของเทศบาลในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคลและการเงินและการคลัง ซึ่งแม้มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบข้อกำหนดเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวมิได้เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยรวม และกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การออกหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยฉบับพิพาทในส่วนของเนื้อหาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

จ่ายเงินสะสม¹³ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการไทยนิยมยั่งยืน¹⁴ หรือการให้จัดหาอาหารกลางวันเด็กเล็ก ในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บรรเทาความเดือดร้อนผู้ปกครองในช่วงปิดภาคเรียนจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19¹⁵ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการทำงานตามนโยบายของผู้กำกับดูแล ซึ่งก้าวล่วงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีได้คำนึงถึงบริบทความแตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ หรือให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ให้ตรงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนแต่อย่างใด หรือกรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเรียกคืนเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542¹⁶ โดยปราศจากฐานอำนาจตามกฎหมาย แม้โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการประกาศจัดจ้างและได้ผู้รับจ้างแล้วก็ตาม หากมิได้ลงนามในสัญญาจะต้องส่งคืน เพื่อให้ส่วนกลางนำไปจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ..... ซึ่งเงินดังกล่าวได้รับการจัดสรรตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 5 (24) ประกอบ ข้อ 89

¹⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 2535 ลงวันที่ 19 มี.ค.2561 เรื่อง การใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการไทยนิยมยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁵ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0816/ว2523 ลงวันที่ 30 เมษายน 2563 เรื่อง การจัดหาอาหารกลางวันสำหรับเด็กเล็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงการปิดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

¹⁶ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.8/ว 1256 ลงวันที่ 23 เมษายน 2563 เรื่อง การนำรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2563 งบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มาจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.....

และข้อ 6 ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2563 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 เมษายน 2563 เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้เงินเหลือจ่ายและมีได้ส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินเหลือจ่ายดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ในปีงบประมาณ พ.ศ.2564¹⁷ เมื่อพิจารณาตามแนวทางการปฏิบัติราชการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการกำกับดูแลที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือมีความใกล้เคียงกันกับอำนาจบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก ทั้งที่อำนาจกำกับดูแลและอำนาจบังคับบัญชามีความแตกต่างกัน ดังนี้

“อำนาจควบคุมบังคับบัญชา” (Contrôle hiérarchique) เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา ควบคุมเหนือการกระทำ และเหนือตัวบุคคลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา

“อำนาจกำกับดูแล” (Tutelle Administrative) เป็นการใช้อำนาจในลักษณะการควบคุมกำกับ โดยตัวแทนของรัฐในการดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข และต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้¹⁸

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า อำนาจกำกับดูแลมีลักษณะเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายรัฐย่อมไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข ภายใต้วัตถุประสงค์ เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ

¹⁷ ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2563 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 เมษายน 2563 เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 6.

¹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), 472 - 475.

ไม่ให้ขัดแย้งกับกฎหมายเท่านั้น ต่างจากอำนาจในการบังคับบัญชาซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาที่สามารถพิจารณาได้ถึงความเหมาะสมแม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแยกองค์ประกอบทางกฎหมายของอำนาจกำกับดูแลได้ ดังนี้

1) การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง โดยอำนาจนี้อยู่ระหว่างอำนาจควบคุมอย่างแคบ คือ มีอำนาจเพียงตรวจสอบว่าการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก็คือการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองอันเป็นการก่อกวนสิทธิสัมพันธ์กับประชาชนเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้¹⁹ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กับอำนาจอย่างกว้าง คือ อำนาจในการควบคุมการกระทำทั้งสิ้น รวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ

2) การกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัดภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบกระจายอำนาจ ต่างจากอำนาจบังคับบัญชาที่ไม่มีขอบเขตจำกัด และเป็นอำนาจที่ใช้ในหลักการรวมอำนาจ ผู้บังคับบัญชาอาจกำหนดแนวทางปฏิบัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

3) การกำกับดูแลกระทำโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า ซึ่งหมายถึงรัฐเท่านั้น โดยกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

4) การกำกับดูแลที่สำคัญเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กร เช่น การแต่งตั้งถอดถอน การยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น และอำนาจกำกับดูแลการกระทำ เช่น การสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบ และการกระทำการแทน เป็นต้น

¹⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), 538.

5) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อดูแลผลประโยชน์ของรัฐ และปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน²⁰

ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจกำกับดูแลมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว เนื่องจากการกอนิติสัมพันธ์โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่ง มีลักษณะเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่าภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจ และการกำกับดูแลดังกล่าวมุ่งประสงค์เพื่อดูแลผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนเป็นสำคัญ

2) รูปแบบการใช้อำนาจกำกับดูแล

ประเทศไทยมีวิวัฒนาการของการใช้อำนาจกำกับดูแลระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน เนื่องจากเดิมประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิเด็ดขาดในการปกครองประเทศแต่เพียงผู้เดียว และในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 5 ได้มีการตรากฎหมายเพื่อรวมอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าสู่ส่วนกลาง 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ข้อบังคับลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 117 ข้อบังคับลักษณะปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119 และข้อบังคับลักษณะปกครองท้องที่ 7 หัวเมืองอิสลามปักษ์ใต้ ร.ศ. 120 โดยมีการวางระบบมณฑลเทศาภิบาลทั่วราชอาณาจักร มีโครงสร้างบริหารตั้งแต่มณฑล เมือง (จังหวัด) อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และมีการส่งข้าราชการลงไปในพื้นที่โดยให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารภายใต้ระบบมณฑลเทศาภิบาล²¹ การกำกับดูแลโดยการที่ส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) ลงประจำพื้นที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นร่องรอยของประวัติศาสตร์

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 50 – 51.

²¹ ภัทรวดี ชินชนะ, “สมบูรณาญาสิทธิราชย์,” สถาบันพระปกเกล้า [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=\(สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=(สืบค้นเมื่อวันที่%20ธันวาคม%202562)).

การเมืองการปกครองของไทยที่ได้ดำเนินมาอย่างยาวนานแทรกซึมจนเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองการปกครองของประเทศไทย

การใช้อำนาจกำกับดูแลในประเทศไทย จะกระทำผ่านตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรทั้งก่อนและหลังการกระทำ เช่น การแต่งตั้งถอดถอน การยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น และอำนาจกำกับดูแลการกระทำ เช่น การยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบ และการกระทำ การแทน เป็นต้น แต่การใช้อำนาจกำกับดูแลมิได้มีเพียงการใช้อำนาจผ่านตัวเจ้าหน้าที่เท่านั้น ยังปรากฏอำนาจกำกับดูแลผ่านการตรากฎหมายใช้บังคับเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

การใช้อำนาจกำกับดูแลในต่างประเทศมีความแตกต่างจากประเทศไทยพอสมควร ดังกรณีประเทศฝรั่งเศสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลก่อนกระทำการ เนื่องจากถูกยกเลิกไปโดยรัฐบัญญัติฉบับวันที่ 2 มีนาคม 1982²² และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่มีอำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และไม่สามารถตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำได้ หากตรวจสอบแล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องส่งเรื่องไปยังศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าว

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเยอรมนี มีความใกล้เคียงกับประเทศไทย ที่หน่วยงานกำกับดูแลในรัฐอาจดำเนินการกำกับดูแลป้องกันที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติก่อนการตัดสินใจของเทศบาล²³ มลรัฐจะใช้วิธีตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติตาม โดยส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และหากเป็นกรณีจำเป็นก็สามารถใช้อำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

²² มาโนช นามเดช, การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการวิจัย), 49.

²³ Prof. Juan Santamaria Pastor and Prof, Jean-Claude Nemery, Supervision and auditing of local authorities' action, (Europe: Council of Europe Publishing, 1999), 40.

ได้แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้รับรองสิทธิในการปกครองตนเองและสถานะอธิปไตยอันเป็นหนึ่งในสิทธิพิเศษดั้งเดิมของการปกครองตนเองของเทศบาลในเยอรมนี²⁴ การใช้อำนาจอ้างกล่าวจึงกระทำได้เพียงเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น²⁵

กรณีของประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ อังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้ปรากฏการใช้อำนาจอ้างกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ผ่านตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐจะตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการณ์ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนจะเป็นผู้ฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อศาลยุติธรรม²⁶

ส่วนรูปแบบการปกครองแบบสมาพันธ์รัฐในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่ละรัฐจะมีความเป็นอิสระสูง มีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง แต่ละรัฐจะมีหน่วยงานท้องถิ่น (เทศบาล)²⁷ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยรัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ หลักการสัดส่วน²⁸ รัฐจะใช้วิธีการที่มีผลกระทบ

²⁴ Ibid., 26

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, 129.

²⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, *กฎหมายปกครองชั้นสูง*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557), 5-11.

²⁷ Frédéric Vallier, “Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences,” CEMR promotes the construction of a united, www.cemr.eu (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563)

²⁸ Marc Cools and Dorin Chirtoaca, “Local and regional democracy in Switzerland,” www.coe.int/congress (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563)

น้อยที่สุดต่อความเป็นอิสระ²⁹ การใช้อำนาจกำกับดูแลและกระทำเพียงเพื่อจุดมุ่งหมายให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือกรณีได้รับเรื่องร้องเรียนเท่านั้น³⁰

รูปแบบการปกครองดังกล่าวข้างต้น มีนัยเช่นเดียวกับในประเทศญี่ปุ่น มีการยึดถือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา สนับสนุนมากกว่าการควบคุมเคร่งครัด โดยรัฐสามารถวางมาตรการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น³¹

เมื่อพิจารณาจากการใช้อำนาจกำกับดูแลในต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศมีความเป็นอิสระมากกว่า โดยจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศหน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแลและเคารพความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยจะใช้อำนาจกำกับดูแลเพียงเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจในประเทศไทยเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงมายาวนาน รวมถึงการเรียกร้องให้หลักการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมก็เป็นสิ่งที่เคียงคู่กับสังคมไทยตลอดมา แต่ยังเป็นข้อโต้แย้งถึงความไม่พร้อมที่จะเข้าสู่การกระจายอำนาจแบบเต็มรูปแบบ ด้วยปัญหาด้านการทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่เนื่อง ๆ³² โดยสถิติจากการ

²⁹ Prof. Juan Santamaria Pastor and Prof, Jean-Claude Nemery, op.cit, 115.

³⁰ Jean - Francois, Andreas Ladner and Nicolas Keuffer, *Local Autonomy in Federal Systems: A Comparison Between Switzerland and Canada*, (2015), 17, <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563)

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, 147.

³² คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, “โครงการประเมินผลนโยบายกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี,” <http://www.odloc.go.th>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563)

ทุจริตคอร์รัปชันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวนสูงถึง 284 คดี³³ ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาจากบริบทในสังคมไทยแล้ว อาจต้องกล่าวว่า หากปราศจากอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วย่อมเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ และประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะสามารถทำให้การใช้การกำกับดูแลของรัฐไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจเคียงคู่กันไปภายใต้หลักนิติรัฐอันถือเป็นหัวใจของรัฐประชาธิปไตย

3) การแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562

หลังจากได้มีแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ได้ปรากฏบทกฎหมายอันอาจถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่สะท้อนถึงอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรที่เพิ่มบทบาทนิติให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำ ระงับการปฏิบัติหน้าที่ และหยุดปฏิบัติการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเห็นว่า เป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ รวมถึงในกรณีที่เมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อผู้กำกับดูแลว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดันฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของผู้กำกับดูแล และในระหว่างสอบสวน หากผู้กำกับดูแล เห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไปอาจเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่จะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบ

³³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “รายงานประจำปีงบประมาณ 2561,” <https://www.nacc.go.th/categorydetail /2018083118464638 /20191118094918142>. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563

เรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง จะสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้³⁴ หลักการนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบทุกฉบับมีเพียงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 เท่านั้น ที่มีได้ปรากฏอำนาจในการอำนาจกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าว

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ยังปรากฏอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เคยมีมาก่อนในเรื่องการประกาศคำวินิจฉัยในกรณีที่ผู้กำกับดูแลสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังต่อไปนี้

- 1) กรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้
- 2) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือตามนโยบายของรัฐบาล
- 3) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ
- 4) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทนหรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

³⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90/1, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 96, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77

โดยในกรณีที่ผู้กำกับดูแลวินิจฉัยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง กฎหมายได้บัญญัติให้ต้องประกาศคำวินิจฉัยให้ทราบทั่วกัน ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย โดยในคำวินิจฉัยนั้นให้ระบุเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งไว้ และให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่มีเหตุ ถ้าในขณะที่จะประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย โดยให้ถือว่าวันที่ประกาศคำวินิจฉัยเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาต้องห้ามดังกล่าว³⁵

4) ข้อเสนอแนะการใช้อำนาจกำกับดูแลในประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว จะเห็นทิศทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ดังนี้

1) บทบัญญัติของกฎหมายมีการเพิ่มอำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำ ระงับการปฏิบัติหน้าที่ และหยุดปฏิบัติการ ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ กรณีนี้มีข้อดี คือ การให้อำนาจดังกล่าวทำให้การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนข้อเสีย คือ การเพิ่มอำนาจดังกล่าวมีอีกมุมมองที่มีอาจปฏิเสธได้เลยว่า อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครอง

³⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 48
ปัญจทศ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7)
พ.ศ. 2562 มาตรา 47 ตริ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562
มาตรา 11 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6)
พ.ศ. 2562 มาตรา 24 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 19.

ส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเกรงกลัวอำนาจของผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย นำมาสู่ปัญหาอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจ และควรต้องมีการหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้บังคับ เพื่อหาทางป้องกันแก้ไขในกรณีที่จะกล่าวต่อไปนี้ ได้แก่ การที่หน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแลขอรับสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ของกลุ่มจังหวัดและอำเภอ³⁶ หรือการขอตัวบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช่วยปฏิบัติงานในหน่วยงานของจังหวัดและอำเภอ การเพิ่มอำนาจดังกล่าวอาจจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปฏิเสธที่จะให้การสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรดังกล่าวได้

2) บทบัญญัติของกฎหมายลดปัญหาในเรื่องของเงื่อนไขเวลาการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล โดยการอุดช่องว่างของกฎหมายเดิมที่ทำให้เกิดปัญหาในการตีความเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ในกรณีการตรวจสอบพบการกระทำผิดกฎหมายของผู้บริหารท้องถิ่นภายหลังจากที่ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นได้พ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามเว้นแต่เหตุตาย เช่น ดำรงตำแหน่งครบวาระ หรือลาออก เป็นต้น แต่การตรวจสอบการกระทำผิดภายหลังดังกล่าว เป็นความผิดที่จะนำมาสู่การวินิจฉัยและสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง การแก้ไขกฎหมายได้อุดช่องว่างของกฎหมายฉบับเดิม โดยการเพิ่มข้อความว่า “ไม่ว่าผู้นั้นจะได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เพราะเหตุตาย”³⁷ ซึ่งเดิมได้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ ในกรณีที่ความผิดเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งในวาระในอดีต ได้ปรากฏขึ้นในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นคนดังกล่าวได้ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน

³⁶ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 4461 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 เรื่อง แนวทางการขอรับเงินอุดหนุนของจังหวัดและอำเภอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 48 ปัญญัติ, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 47 ตริ, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มาตรา 11, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 24, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 19

ซึ่งเดิมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้อาศัยแนวทางการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 262/2547 ซึ่งให้ความเห็นว่า “การลาออกของสมาชิกย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายที่กำหนดให้สมาชิกผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้น การที่สมาชิกผู้ใดต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ยังเป็นเหตุต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งด้วยเป็นเวลาห้าปีตามมาตรา 15 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ดังนั้น เมื่อมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของบุคคลสิ้นสุดลงเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะวินิจฉัยจนเป็นที่ยุติ”³⁸ และ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ.327/2550 ความว่า “ผู้ถูกกล่าวหาถูกร้องเรียนเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งในวาระที่ผ่านมา เหตุที่จะต้อง มีสอบสวนและวินิจฉัยจึงเกี่ยวกับการกระทำที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกเทศบาล อยู่ตามนัยมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวได้” ซึ่งปัญหาการตีความดังกล่าวจึงสิ้นสุดเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายนี้ และกฎหมายที่แก้ไขใหม่ยังเพิ่มข้อความว่า “ในขณะที่มีคำสั่งดังกล่าวผู้นั้นกำลังดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นผลจากการเลือกตั้งต่างวาระหรือต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันให้ผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่ด้วย” ดังนั้น หากเป็นกรณีที่มีการกระทำผิดได้เกิดขึ้น เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งในวาระเดิม แต่หากได้ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น ย่อมต้องพ้นจากตำแหน่งที่กำลังดำรงอยู่นั้นด้วย

3) บทบัญญัติของกฎหมายมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เคยมีมาก่อน ในเรื่องการประกาศคำวินิจฉัย โดยเมื่อผู้กำกับดูแลตามกฎหมายวินิจฉัยหรือมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะเพราะเหตุ

³⁸ ธรรมนิตย์ สมันตกุล, “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,” <http://web.krisdika.go.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563

ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำหรือจะกระทำกับหรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ผู้กำกับดูแลจะต้องดำเนินการประกาศคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ทราบโดยทั่วกัน โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประกาศคำวินิจฉัยว่าจะต้องจัดให้มีการประกาศให้ทราบในลักษณะใด และด้วยวิธีการใด

การที่กฎหมายกำหนดให้มีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน ยังมีปัญหาที่ควรค่าแก่การพิจารณา ในมิติของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิ ชื่อเสียง ของผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งซึ่งจะได้รับความกระทบกระเทือนเนื่องจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพราะแม้คำสั่งจะเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้ในฝ่ายปกครอง แต่คำสั่งดังกล่าวยังเป็นคำสั่งที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ การจะพิจารณาว่าการประกาศคำวินิจฉัยต้องกระทำอย่างไรนั้น จึงต้องพิจารณาจากหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) อันเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ หลักการนี้เป็นหลักการที่เป็นเครื่องควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ (Discretionary power)³⁹ โดยหลักการที่จะนำมาพิจารณาความได้สัดส่วนดังกล่าว ได้แก่

1) หลักความเหมาะสม (Principle of suitability) หรือหลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างดุลยภาพวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับมาตรการที่ฝ่ายปกครองเลือกนำมาใช้ มาตรการดังกล่าวจะต้องเป็นมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแน่แท้

³⁹ อักษรพร จุฬารัตน, “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทยในการสัมมนาใหญ่ประจำปีครั้งที่ 1 พ.ศ. 2551,” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 8, ฉ.1 (2552): 4 - 6.

2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) เกิดจากแนวคิดที่ว่า “ในระหว่างสิ่งเลวร้ายตั้งแต่สองสิ่งขึ้นไปที่ต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยที่สุด”⁴⁰ ซึ่งหมายถึง ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด

3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality strict sensu) ซึ่งเป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายของเอกชน กับประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับกับประโยชน์ที่ปัจเจกชนต้องเสียไป⁴¹

ปัจจุบันมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติการแทนได้⁴² และกำหนดให้การสอบสวนที่ดำเนินการโดยนายอำเภอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกสอบสวนพ้นจากตำแหน่งคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด⁴³ ประกอบกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งแนวทางการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้นายอำเภอ⁴⁴ พร้อมให้รายงานผล

⁴⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 70.

⁴¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554), 61.

⁴² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, มาตรา 71

⁴³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 73/1.

⁴⁴ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0804.5/ว 2677 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2562 เรื่อง การมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติราชการแทนตาม มาตรา 71 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

การมอบอำนาจให้ราชการส่วนกลางทราบ⁴⁵ จึงสามารถดำเนินการเสร็จสิ้นภายในจังหวัด โดยมีต้องส่งความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาตั้งเช่นในอดีต แม้จะมีข้อดีในความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ แต่ทว่า ข้อเสียที่ต้องพึงระวังและคำนึงถึง คือ ความผิดพลาดในการพิจารณาที่เกิดขึ้นอาจมีโอกาสูงขึ้น อีกทั้งการประกาศคำวินิจฉัยแม้มีข้อดีในส่วนของการป้องปรามการกระทำทุจริต และเพื่อให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อบุคคลอื่นก็ตาม แต่การวางแผนหรือมาตรการในการประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งและขัดหรือแย้งต่อสิทธิของบุคคลซึ่งรับรองโดยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนอาจสร้างปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐตามมา

บทส่งท้าย

เมื่อได้พิจารณาทิศทางการใช้อำนาจกำกับดูแลของประเทศไทยทั้งในอดีตที่ผ่านมา และในปัจจุบันแล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทิศทางการกระจายอำนาจตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในปัจจุบัน มีลักษณะเพิ่มอำนาจให้แก่วิชาการส่วนภูมิภาคตามหลักการรวมอำนาจปกครอง และแม้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าอำนาจกำกับดูแลจะเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกจากหลักกระจายอำนาจได้ แต่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง โดยที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลพึงต้องตระหนักว่า “การใช้อำนาจกำกับดูแลนั้น ไม่ว่าจะในเรื่องใดจะเป็นไปเพียงเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น” การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้ผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ย่อมต้องตระหนักถึงความเป็นอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงมี การให้หน่วยงานผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถขอรับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับย่อมไม่เหมาะสม และควรสร้างมาตรการควบคุมที่ชัดเจน หน่วยงานผู้กำกับดูแลควรมีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

⁴⁵ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0804.3/ว 1389 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2563 เรื่อง ขอความร่วมมือรายงานการมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติราชการแทนตาม มาตรา 71 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

ให้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตนได้อย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงหน่วยงานซึ่งทำงานตามคำสั่งและเป็นศูนย์รวมงานของทุกกระทรวง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ ในขณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลายเป็นศูนย์รวมอำนาจ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีความกระตือรือร้นในการพัฒนาและแสดงศักยภาพให้เป็นที่ประจักษ์ว่าสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองและมีความพร้อมที่จะเข้าสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่หลักการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็น “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”⁴⁶ และส่งผลให้ประเทศไทยสามารถอ้างไว้ซึ่งหลักการกระจายอำนาจอันเป็นพื้นฐานของรัฐประชาธิปไตย และปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริงในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” <http://www.dla.go.th/work/abt/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2562).

โกวิทย์ พวงงาม. *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด, 2559).
เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562.

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. “โครงการประเมินผลนโยบายกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี.” <http://www.odloc.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 165/2556 “กระทรวงมหาดไทยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ในเรื่องใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยก็จำเป็นต้องออกเป็นระเบียบจะอาศัยแต่เพียง

⁴⁶ โกวิทย์ พวงงาม, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด, 2559), 499.

อำนาจในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลเพื่อออกหนังสือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมิได้เพราะหนังสือสั่งการไม่มีผลทางกฎหมายผูกพันหรือคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการนั้น” www.krisdika.go.th (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2562).

ธรรมนิตย์ สมันตกุล. “ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.” <http://web.krisdika.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563

นันทวัฒน์ บรมานันท์. *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2563 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 20 เมษายน 2563 เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 6.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

ภัทรวดี ชินชนะ. “สมบูรณาญาสิทธิราชย์.” *สถาบันพระปกเกล้า*. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%B9%E0%> (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562).

มานิช นามเดช. *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (รายงานการวิจัย) กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์. *กฎหมายปกครองชั้นสูง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2557.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 5 (24) ประกอบ ข้อ 89.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา, 2547.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “รายงานประจำปีงบประมาณ 2561.” <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464638/20191118094918142>. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 61118 กุมภาพันธ์ 2546 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 61/2549

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 2535 ลงวันที่ 19 มี.ค. 2561 เรื่อง การใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการไทยนิยมยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0816/ว2523 ลงวันที่ 30 เมษายน 2563 เรื่อง การจัดหาอาหารกลางวันสำหรับเด็กเล็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงการปิดศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.8/ว 1256 ลงวันที่ 23 เมษายน 2563 เรื่อง การนำรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

งบประมาณรายจ่าย
พ.ศ.....

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 4461 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 เรื่อง แนว
ทางการขอรับเงินอุดหนุนของจังหวัดและอำเภอจากองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

อักขราทร จุฬารัตน. “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทยในการสัมมนาใหญ่ประจำปี ครั้งที่ 1
พ.ศ. 2551.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 8, ฉ.1 (2552): 4 - 6.

หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0804.5/ว 2677 ลงวันที่ 9
กรกฎาคม 2562 เรื่อง การมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติราชการแทนตาม
มาตรา 71 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง
(ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0804.3/ว 1389 ลงวันที่ 15
พฤษภาคม 2563 เรื่อง ขอความร่วมมือรายงานการมอบหมายให้นายอำเภอ
ปฏิบัติราชการแทนตาม มาตรา 71 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

Frédéric Vallier, “Local and Regional Governments in Europe Structures
and Competences,” CEMR promotes the construction of a united,
www.cemr.eu (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563)

Jean-Francois. Andreas Ladner and Nicolas Keuffer. *Local Autonomy in
Federal Systems: A Comparison Between Switzerland and Canada*,
[https:// ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/](https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/) สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม
2563

MASPETIOL Roland et LAROQUE Pierre. *La tutelle administrative*. (Paris:
Recueil -Sirey1930).

Marc Cools and Dorin Chirtoaca, “Local and regional democracy in Switzerland,” www.coe.int/congress สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2563

Prof. Juan Santamaria Pastor and Prof. Jean-Claude Nemery. Supervision and auditing of local authorities’ action. (Europe: Council of Europe Publishing 1999).

References

- Akkharathon Chularat. “The New Role of the Thai Administrative Court in 1st Annual Seminar 2008.” *Journal of the Administrative Court* 8, Chor. 1 (2009): 4 - 6.
- Announcement of the Office of the Decentralization to Local Administrative Organization Committee, Fiscal Year 2020 (2nd Edition) dated 20 April 2020 Re: Regulation for Allocating General Subsidies to Local Administrative Organizations, Section 6.
- Council of State’s Opinion No. 165/2556 “The Ministry of Interior shall strictly abide by the law. Any matter required by the law to be issued as regulation, the Ministry of Interior shall issue a regulation and shall not rely on the power as a regulator to issue a letter ordering the local government organization because the letter of order has no legal binding or protection of the local government organization from any action of such letter of order. www.krisdika.go.th (Retrieved 9 December 2019).
- Department of Local Administration. “Local government organization information”. [Http://www.dla.go.th/work/abt/](http://www.dla.go.th/work/abt/) (Retrieved 9 December 2019).

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University and the Office of the Decentralization to Local Administrative Organization Committee “Thailand’s 15-year Decentralization Policy Evaluation Project” <http://www.odloc.go.th>. Retrieved 20 May 2020.

Judgment of the Supreme Administrative Court, Red Case No. 61/2549 Kowit Puang-ngam. *Thai Local Government*. 9th Edition, Bangkok: Winyu chon, 2016).

Kriangkrai Charoenthanawat. *Basic Principles of Public Law*. 5th Edition, Bangkok: Winyuchon, 2019.

Manoch Namdet. Administration of Local Government Organizations (Research Report) Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.

Municipal Act (No. 14) B.E. 2562 (2019), Sub-district Council Act and Sub-District Administrative Organization (No. 7) B.E. 2562 (2019), Provincial Administrative Organization Act (No. 5) B.E. 2562 (2019), Bangkok Metropolitan Administration Act (No. 6) B.E. 2562 (2019), Pattaya Government Administration Act (No. 3) B.E. 2562 (2019)

Nanthawat Borommanan. *Administrative Law*. 3rd Edition, Bangkok: Winyuchon, 2012.

Office of the National Anti-Corruption Commission. “Annual Report of Year 2018.” <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464638/20191118094918142>. Retrieved 20 May 2020.

Phattharawadee Chinnacht. “Absolute Monarchy.” King Prajadhipok’s Institute. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=> (Retrieved 10 December 2019).

Regulations of the Ministry of Interior on Receiving Money, Disbursement, Deposit, Storage of Money and Financial Examination of Local Government Organization B.E. 2547 (2004), Article 5 (24) in conjunction with Article 89.

Somkid Lertpaithoon. *Local Government Law*. Bangkok: Cabinet and Royal Gazette Publishing Office, 2004.

Sukhothai Thammathirat Open University, Faculty of Law. *Advanced Administrative Law*. 3rd Edition. Bangkok: Law Department Sukhothai Thammathirat Open University, 2014.

Thammanit Sumantakun. “Council of State’s Opinion regarding Interested Person Office of the Council of State.” <http://web.krisdika.go.th>. Retrieved 20 May 2020.

The Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

The Municipality Act B.E. 2496 (1953) amendment (No. 14) B.E. 2562 (2019)

Urgent Letter of the Ministry of Interior No. Mor Thor 0804.3/Wor 1389 dated 15 May 2020 on request for cooperation to report the assignment of chief district officer to perform acting duties

Urgent Letter of the Ministry of Interior No. Mor Thor 0804.5/Wor 2677 dated 9 July 2019 on assigning a chief district officer to perform acting duties, Section 71, Paragraph 2

Urgent Letter of the Ministry of Interior No. Mor Thor 0808.2/Wor 2535 dated 19 March 2018, on cumulative spending to support the implementation of Thai Niyom Youngyuen Project of local government organization.

Urgent Letter of the Ministry of Interior No. Mor Thor 0808.2/Wor 4461 dated 8 August 2016 on guideline for requesting subsidies for provinces and districts from local administrative organizations.

Urgent Letter of the Ministry of Interior No. Mor Thor 0808.3/Wor 61118, February 2003 on disbursement of training expenses of local administrative organizations.

Urgent Letter of the Ministry of Interior No. Mor Thor 0810.8/Wor 1256 dated 23 April 2020 on drafting of the budget transfer bill based on list of budgetary expenditures for the year 2020, the special subsidy budget

Urgent Letter of the Ministry of Interior No. Mor Thor 0816/Wor 2523 dated 30 April 2020 on provision of lunch for young children in child development centers under the local administrative organization during the closure of the child development center due to the epidemic situation of corona virus infection 2019

Worachet Phakirat. General Administrative Law. Bangkok: Nitirat, 2011.

Woraphot Wisarutpich. Rights and Liberties in accordance with the Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2540 (1997). 2nd Edition. Bangkok: Winyuchon, 2000.