

## บทที่ 19

### การปกครองท้องถิ่น (ตอนที่ 1)

#### องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

การปกครองท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยรัฐหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเอง และจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีอิสระตามสมควรภายในขอบเขตของกฎหมาย การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นนี้ทำให้เกิดสภาพการปกครองตนเอง หรือการปกครองตนเองในท้องถิ่น (Local Self Government)

ประเทศต่าง ๆ ที่มีการปกครองตามอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย จะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนมีการปกครองตนเองในท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้เป็นไปตามความต้องการและเป็นประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้มีส่วนเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และประเทศชาติทั้งในด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม และการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารท้องถิ่นนี้ถือได้ว่าเป็นการช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ซึ่งเปรียบเสมือนสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ การปกครองท้องถิ่นจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย<sup>1</sup>

### การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป มีลักษณะหรือหลักการสำคัญ คือ

1. เป็นการปกครองชุมชนหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับพื้นฐานล่างสุดของสถาบันการปกครองประเทศ และเป็นการปกครองระดับรองลงมาจากการปกครองระดับภูมิภาคและระดับประเทศหรือรัฐบาลกลาง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในกำกับหรือควบคุมดูแลของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและรัฐบาลกลาง ซึ่งส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางจะต้องคำนึงถึงประโยชน์และความมั่นคงของรัฐหรือประเทศโดยส่วนรวม

2. **เมืองค์การหรือหน่วยการปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากรัฐบาลกลาง** คือมีการจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่กำหนด โดยมีรายได้ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง สำหรับการจัดองค์การและการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป มักจะจัดเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ให้มีคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น เช่น เทศบาล มีคณะเทศมนตรีเป็นองค์การฝ่ายบริหาร เป็นต้น ให้มีสภาท้องถิ่น เช่น เทศบาล มีสภาเทศบาลเป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูป อาจจัดองค์การและการบริหารเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนั้น ๆ การกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพื่อแสดงให้เห็นว่า มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นแยกออกต่างหากจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลกลาง และเพื่อจะได้มีอำนาจอิสระของตน และสิทธิต่าง ๆ ที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ตามกฎหมายด้วย

นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุติบัตรเป็นของตนเอง มีอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำมาจัดทำงบประมาณกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ ส่วนในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำนั้น เป็นผู้ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจ้างมาด้วยเงินงบประมาณของท้องถิ่นเอง และมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์การฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น

3. **มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน** องค์การหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในทางปกครองและในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ดำเนินงานของตนเอง การบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ดำเนินงานซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน การเลือกตั้งนับได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในองค์การฝ่ายบริหารหรือองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งดังกล่าวต้องเป็นไปตามรูปแบบประชาธิปไตย และต้องมีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นไปตามคัลลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

4. **ต้องมีอิสระในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น** องค์การหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระของตน (Autonomy) ในการดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัย ตัดสินใจ และสั่งการ ในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และดำเนินกิจการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานของตนเอง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น การใช้อำนาจอิสระของท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนได้ สมเจตนาารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่ถ้านักปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ<sup>2</sup> และอำนาจอิสระในการดำเนินกิจการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ ต้องเข้าใจว่าเป็นไปไม่ได้ที่ปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลกลางเลย เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นหน่วยการปกครองนั้น จะเป็นรัฐอิสระไปทันที ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ในกำกับหรือการควบคุมของรัฐบาลกลาง เพื่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของส่วนรวมด้วย

ประเทศไทยได้เริ่มนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯขึ้น และต่อมาได้ทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร เมื่อ ร.ศ. 124 จากผลของการจัดสุขาภิบาลท่าฉลอมได้รับความสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ทางราชการและประชาชน จึงได้โปรดเกล้าฯให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อขยายการปกครองท้องถิ่นให้กว้างขวางออกไปทั่วประเทศ<sup>3</sup> และหลังจากนั้นการปกครองท้องถิ่นไทยได้วิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ก็ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 จัดตั้งเทศบาลขึ้น และต่อมามีกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกหลายรูปแบบตามความเหมาะสม และตามสภาพของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีกฎหมายกำหนดการจัดตั้ง การจัดองค์การและการบริหาร อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การจัดหารายได้ การควบคุมจากส่วนกลาง และรายละเอียดอื่น ๆ ไว้อีกโดยเฉพาะ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองประเทศโดยยึดอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญหลายฉบับได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้เช่นกัน โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

1. ภายใต้รัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ นั้น รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

2. ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจ

และหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตาม ข้อ 5 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

6. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

7. การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

8. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

9. เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นอย่างมาก และกำหนดหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนด้วย

การปกครองท้องถิ่นของไทย หรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย มีกำหนดรูปแบบการปกครองหลายรูปแบบ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. กรุงเทพมหานคร
4. เมืองพัทยา
5. องค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และสุขาภิบาลได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในเดือนพฤษภาคม 2542 ทั้งหมดแล้ว ซึ่งจะไม่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาอีกเลย

ดังนั้น ปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงมี 5 รูปแบบด้วยกัน

## 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งกำเนิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดพัฒนาพื้นที่ของจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลให้เจริญขึ้นอีกทางหนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เพราะมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัด ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นหลักกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น รูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 1.1 การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด จังหวัดละหนึ่งแห่งเท่านั้น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร เพราะมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ) โดยมีอาณาเขตความรับผิดชอบในเขตท้องที่ของจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล ทั้งนี้เพื่อช่วยพัฒนาท้องถิ่นเหล่านั้นให้เจริญขึ้นและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล ซึ่งแยกไปต่างหากจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด<sup>๑</sup>

## 1.2 การจัดการและการบริหาร

ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>7</sup>

### 1.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้าย ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

(1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน

(2) จังหวัดใดมีราษฎรเกินห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน

(3) จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านคน แต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

(4) จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคน แต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน

(5) จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ดังนั้นจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอย่างน้อย 24 คน อย่างมาก 48 คน ตามจำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัด โดยอำเภอหนึ่งๆ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากแต่ละอำเภอแล้ว จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังได้จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ครบตามที่กำหนด ก็ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงมีพึงได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนี้ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาดจำนวนอยู่และให้กระทำดังนี้ต่อไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง<sup>8</sup>



สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีกำหนดในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งและสิ้นสุดลงเมื่อ<sup>9</sup>

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(2) ตาย

(3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วส่งให้ออก เมื่อปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(5) รัฐมนตรีส่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดส่งสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(6) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่

(7) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงคะแนนเสียง ให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งขึ้นมีหน้าที่ดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และดำเนินการ ประชุมให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>10</sup>

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎรในจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่แสดงมติความต้องการของประชาชน โดยการตราข้อบัญญัติจังหวัด อนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารโดยมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

### 1.2.2 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ประกาศชื่อผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่ตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง

ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสี่สิบแปดคน ให้ตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสี่คน

(2) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามสิบหกคนหรือสี่สิบสองคน ให้ตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามคน

(3) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยี่สิบสี่คนหรือสามสิบคน ให้ตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน

ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้<sup>11</sup>

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(5) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา 55 วรรคสอง

(6) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(7) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุการณ์ตามมาตรา 79

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งตาม (1) (4) (5) หรือ (6) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งพ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการต่อไปจนกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งตาม (4) (5) (6) (7) หรือ (8) ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง และถ้าพ้นกำหนดเวลาสิบห้าวันแล้วไม่อาจเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีเพื่อให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อรัฐมนตรีได้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวรรคสาม หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งตาม (2) หรือ (3) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราวจนกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นได้ จนกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับการเลือกขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่<sup>12</sup>

รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง
- (2) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (3) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- (4) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (5) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงคะแนนเสียง

ให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง<sup>13</sup>

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งรัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตลอดอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น<sup>14</sup>

ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน

การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติกิจการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายได้ ถ้ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้<sup>15</sup>

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย<sup>16</sup>

### 1.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>17</sup>

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจสอบบัญชีโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้

ดังนี้<sup>18</sup>

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่างๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

(4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกระทำการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สิทธิในการกำหนดกิจการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้

(5) การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้<sup>๑๐</sup>

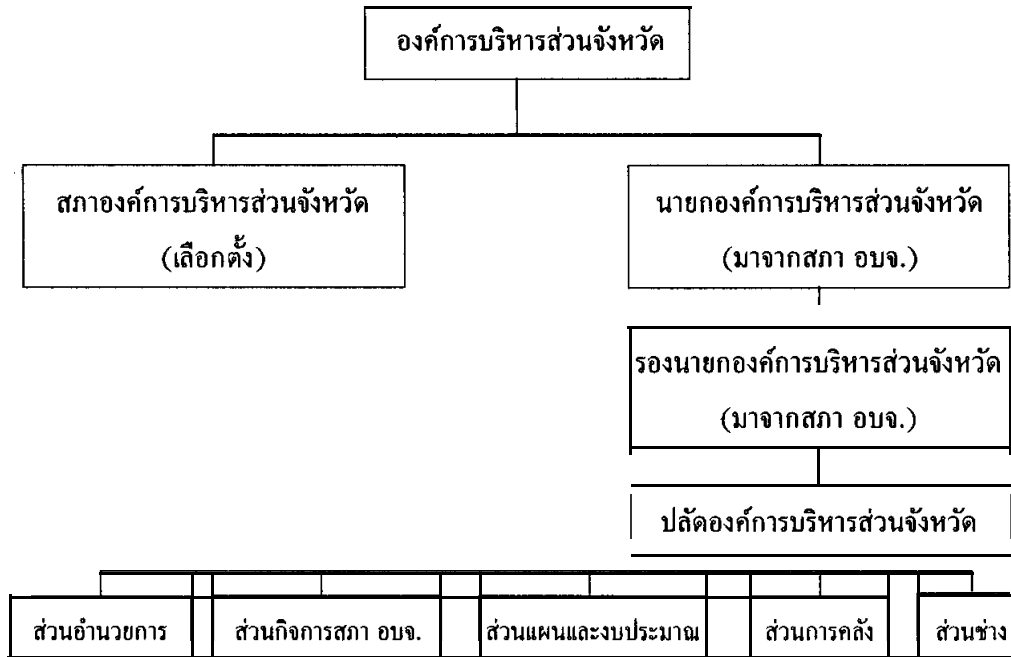
(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

(3) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 50

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

## แผนภูมิการจัดองค์การบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



### สรุป

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งที่ได้รับผิดชอบในการจัดทำกิจการส่วนจังหวัด ในพื้นที่นอกเขตเทศบาลในจังหวัดนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งจังหวัดละหนึ่งแห่ง (ไม่นับกรุงเทพมหานคร) การจัดองค์การประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ ซึ่งการจัดองค์การดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การฯ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อาจกล่าวได้ว่าการจัดองค์การดังกล่าวประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

## 2. เทศบาล

เทศบาลได้เกิดขึ้นมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 เทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นไทยที่สมบูรณ์แบบซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด และได้กำหนดโครงสร้างของเทศบาลเป็นไปในทำนองรัฐบาลในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงในรูปเทศบาล เทศบาลในปัจจุบันดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้กำหนดรายละเอียดการปกครอง และวิธีการบริหารงานไว้

### 2.1 การจัดตั้ง

ตามกฎหมายเทศบาล แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งเป็นการแบ่งตามขนาดเล็กใหญ่ของชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ที่มีสภาพแตกต่างกัน เพื่อให้การดำเนินกิจการของเทศบาลเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่นเรียงตามลำดับเล็กใหญ่ ดังนี้

- (1) เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก
- (2) เทศบาลเมือง เป็นเทศบาลขนาดกลาง
- (3) เทศบาลนคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่

การจัดตั้งเทศบาลนั้นจัดตั้งเป็นแห่งๆ ไป การยกฐานะของท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลนั้นถือความสำคัญของท้องถิ่น จำนวนและความหนาแน่นของราษฎรในชุมชนนั้น และรายได้ที่คาดว่าจะสามารถจัดเก็บมาเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่บังคับไว้ตามกฎหมายได้ ซึ่งจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ก. **เทศบาลตำบล** กฎหมายเทศบาลมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับจำนวนราษฎร ความหนาแน่นของราษฎร และรายได้ของท้องถิ่นเหมือนเทศบาลประเภทอื่น กฎหมายเทศบาลบัญญัติว่า “เทศบาลตำบล” ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้น ให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย<sup>20</sup> ดังนั้น การยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลตำบล จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ซึ่งจะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีราษฎรอยู่มาก และมีความเจริญพอสมควร

ข. **เทศบาลเมือง** การจัดตั้งเทศบาลเมืองทำได้ 2 กรณี คือ

- (1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ต้องตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง เว้นแต่จะตั้งเป็นเทศบาลนครก็ได้ แต่จะตั้งเป็นเทศบาลตำบลไม่ได้



(2) ท้องถิ่นอื่นๆ นอกจากท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองได้ ต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังนี้

(ก) เป็นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

(ข) มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่บังคับไว้สำหรับเทศบาลเมือง เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง<sup>21</sup>

ค. เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) เป็นชุมชนที่มีราษฎรอยู่ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

(2) มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่บังคับไว้สำหรับเทศบาลนคร เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ให้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร<sup>22</sup>

ท้องถิ่นที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และการจัดตั้งจะต้องกระทำเป็น “พระราชกฤษฎีกา” โดยพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย และเมื่อเป็นเทศบาลแล้ว ก็มีสภาพเป็นทบวงการเมือง ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายด้วย

ปัจจุบัน มีเทศบาลทั้งหมด 1,129 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 18 แห่ง เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครนครศรีธรรมราช เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลนครนครสวรรค์ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครยะลา เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลนครสมุทรปราการ เทศบาลนครระยอง เทศบาลนครลำปาง เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครสมุทรสาคร เทศบาลเมือง 80 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,031 แห่ง (สถิติเมื่อธันวาคม 2542)

## 2.2 การจัดการและการบริหาร

กฎหมายเทศบาลได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างการจัดการจัดการและการบริหารของเทศบาลจำลองแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นรูปแบบที่หนึ่ง ซึ่งเป็นแบบการบริหารประเทศมาใช้กับเทศบาลด้วย กล่าวคือ ให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาควบคุมการบริหารงานทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และสภาเทศบาลเลือกสมาชิกของสภาเป็นคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารทำนองเดียวกับคณะรัฐมนตรี และได้จัดการจัดการและการบริหารของเทศบาลอีกรูปแบบหนึ่งจำลองรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential System) กล่าวคือ มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสมาชิกสภาเทศบาลก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน

องค์การของเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี<sup>23</sup>

### 2.2.1 สภาเทศบาล

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนจำกัดไว้ตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบล มีสมาชิกจำนวน 12 คน

เทศบาลเมือง มีสมาชิกจำนวน 18 คน

เทศบาลนคร มีสมาชิกจำนวน 24 คน<sup>24</sup>

สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี<sup>25</sup> แต่สมาชิกภาพของสภาเทศบาลอาจสิ้นสุดลงก่อนหมดวาระได้ เมื่อ<sup>26</sup>

(1) ถึงคราวออกตามวาระ หรือมีการยุบสภาเทศบาล

(2) ดาย

(3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

(5) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ

(7) สภาเทศบาลมีมติให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล มติให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่

(8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว

ในกรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตาม (8) พร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล<sup>27</sup>

สำหรับการดำเนินการประชุมของสภาเทศบาล สมัยประชุม องค์ประชุม การลงมติ ตลอดจนกรรมาธิการต่างๆ ของเทศบาล กำหนดให้ทำนองเดียวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกือบทั้งหมด

สภาเทศบาลเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล จึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของท้องถิ่น กล่าวคือ มีอำนาจตราเทศบัญญัติ อนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล และควบคุมการบริหารกิจการของเทศบาล โดยการให้ความเห็นชอบในการตั้งคณะเทศมนตรี การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี การเปิดอภิปรายเพื่อยื่นคำร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีหรือออกจากตำแหน่ง

### 2.2.2 ฝ่ายบริหารแบบคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่งกับเทศมนตรีอื่น มีจำนวนกำหนดไว้ตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบล มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีกไม่เกิน 2 คน

เทศบาลตำบลเมือง มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีกไม่เกิน 2 คน

เทศบาลนคร มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีกไม่เกิน 4 คน<sup>28</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล เพราะฉะนั้นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีจะต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศมนตรีนั่น จะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกไม่ได้

คณะเทศมนตรี และเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเมื่อ<sup>29</sup>

(ก) คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

(1) สมาชิกสภาเทศบาลถึงคราวออกตามวาระ

(2) มีการยุบสภาเทศบาล

(3) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดตาม

มาตรา 19 (8)

(4) สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่ง

(5) ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือคณะเทศมนตรีลาออก หรือ

(6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งตามมาตรา 35 หรือ มาตรา 73

ในกรณีที่เทศมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตาม (1) (4) หรือ (5) คณะเทศมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินกิจการต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อเทศมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตาม (4) (5) หรือ (6) ให้สภาเทศบาลเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง และถ้าพ้นกำหนดเวลาสิบห้าวันแล้วไม่อาจแต่งตั้งคณะเทศมนตรีได้โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาล

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาลตามวรรคสาม หรือเทศมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตาม (2) หรือ (3) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเป็นคณะเทศมนตรีเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราวจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ในระหว่างที่ไม่มีคณะเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเป็นการชั่วคราวเท่าที่จำเป็นได้จนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(ข) ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดเฉพาะตัวเมื่อ<sup>30</sup>

(1) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล

(2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกตามมาตรา 35 หรือ มาตรา 73

(4) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล จะแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลให้เป็นเทศมนตรีให้เต็มคณะได้

คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล กล่าวคือ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณ ควบคุมดูแลการบริหารของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ รวมทั้งการสั่งอนุญาตต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากนี้คณะเทศมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ โดยมีอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และกำนันอีกด้วย

การบริหารงานของคณะเทศมนตรีมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า และถือว่าเทศมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน ส่วนในการปฏิบัติงานประจำของเทศบาลนั้นมี “พนักงานเทศบาล” เป็นผู้ปฏิบัติกิจการของเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

### 2.2.3 ฝ่ายบริหารแบบนายกเทศมนตรี<sup>31</sup>

ในกรณีที่ประชาชนในเขตเทศบาลโดยออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

เมื่อนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวนดังต่อไปนี้

- (1) เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน
- (2) เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน
- (3) เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มี การลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

ก่อนแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีต้องปฏิบัติตามตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่า จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไป จะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราษฎร หรือราชการ นายกเทศมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

ให้นายกเทศมนตรีรายงานและแถลงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

ในกรณีที่ประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมสภาเทศบาลในกำหนดเวลา (30 วัน นับแต่วันที่นายกเทศมนตรีเข้าดำรงตำแหน่ง) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ ซึ่งกำหนดให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล และให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวันหรือไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ แล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาล บริษัทที่เทศบาลถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาลหรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

(3) เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลหรือการพาณิชย์ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น

ข้อความดังกล่าวข้างต้นมิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่ง กรรมการของรัฐสภา หรือวุฒิสภา ผู้แทนราษฎร หรือสภาเทศบาล หรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือ กรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ
- (2) ตาย
- (3) เมื่อมีการยุบสภาเทศบาล
- (4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (5) ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี หรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี

- (6) กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 48 จตุทศ
- (7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสอบสวนและสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 73

(9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนกว่านายกเทศมนตรีซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อมีกรณีสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
- (2) นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- (3) ตาย
- (4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกเทศมนตรี
- (5) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 48 เบญจ (1) และ (2) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 48 ฉ

มาตรา 48 ฉ

- (6) กระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 48 จตุทศ
- (7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสอบสวนและสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

ตามมาตรา 73

ให้นำความในวรรคสามของมาตรา 48 ปัญจทศ มาใช้บังคับกับกรณีรองนายกเทศมนตรีด้วยโดยอนุโลม

ให้นายกเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล

เทศบาลแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (1) สำนักปลัดเทศบาล
- (2) ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

ให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น



กฎหมายเทศบาลได้กำหนดองค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผลให้การบริหารเทศบาลมี 2 รูปแบบ ดังกล่าวมาแล้ว

เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้จัดทำประชามติในเขตเทศบาลนั้นว่าจะกำหนดให้การบริหารเทศบาลใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ผลของประชามติให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไปจากวันที่มีการออกเสียงประชามติ และให้ใช้รูปแบบการบริหารตามผลประชามตินั้นตลอดไปจนกว่าจะมีการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่น

การร้องขอให้ทำประชามติข้างต้นต้องเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนครบวาระของสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นไม่น้อยกว่าสามร้อยหกสิบวันและจะกระทำในวาระของสภาเทศบาลหนึ่งได้เพียงครั้งเดียว

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้นเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประชามติที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ผลประชามติในเขตเทศบาลใดแสดงความเห็นให้มีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีก็ให้นำบทบัญญัติการบริหารแบบฝ่ายบริหารแบบคณะเทศมนตรีมาใช้บังคับ ส่วนกรณีที่ผลประชามติในเขตเทศบาลใด แสดงความเห็นให้มีการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรีก็ให้นำบทบัญญัติการบริหารแบบนายกเทศมนตรีมาใช้บังคับ ดังได้กล่าวมาแล้ว

เมื่อกฎหมายเทศบาล (ฉบับที่ 11) ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2543 ได้มีบทบัญญัติให้บรรดาสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่กฎหมายใช้บังคับให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามกฎหมายเทศบาลฉบับเดิม ซึ่งหมายความว่ามีการบริหารเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

สำหรับการบริหารเทศบาลในรูปแบบ นายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนดังกล่าว กฎหมายเทศบาลได้กำหนดดำเนินการในเทศบาลทุกแห่งนับแต่วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป เว้นแต่

(1) ในกรณีที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครหรือสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแห่งใดเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุมีการยุบสภา หรือถึงคราวออกตามวาระและเป็นการเลือกตั้งของเทศบาลแห่งนั้นในครั้งแรกนับแต่วันที่กฎหมายเทศบาลใช้บังคับให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยตรงในคราวเดียวกัน โดยไม่ต้องขอประชามติ แต่เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งในครั้งดังกล่าวเข้ารับตำแหน่งแล้ว จะต้องถือหลักเกณฑ์ในการลงประชามติให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่นมาใช้บังคับดังกล่าวมาแล้วข้างต้นต่อไป

(2) ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลแห่งใดเป็นเทศบาลเมืองก่อนถึงวันที่ 1 มกราคม 2550 ให้นำความใน (1) มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองนั้นด้วยโดยอนุโลม

ส่วนการบริหารเทศบาลตำบลให้ดำเนินการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลตำบลชั้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปหลังจากวันที่ 1 มกราคม 2550 โดยจะต้องนำหลักเกณฑ์ในการลงประชามติให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลเป็นอย่างอื่นมาใช้บังคับ กล่าวคือ ถ้ามีการลงประชามติให้เปลี่ยนแปลงการบริหารเทศบาลเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีก็ต้องมีการเลือกตั้งสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยตรงในคราวเดียวกัน แต่ถ้ามีการลงประชามติ การบริหารเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีก็ให้ดำเนินการในรูปแบบคณะเทศมนตรีตามเดิมต่อไป

### 2.3 หน้าที่ของเทศบาล<sup>32</sup>

เทศบาลจะดำเนินกิจการย่อมอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ “ต้องทำ” และหน้าที่ที่ “อาจทำ” ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมของแต่ละสภาพของท้องถิ่นและรายได้ของเทศบาลด้วย

หน้าที่ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาลมีดังนี้

#### ก. เทศบาลตำบล

(ก) เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

## ท้องถิ่น

- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- (ข) เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้
- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
  - (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
  - (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
  - (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
  - (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
  - (6) ให้มีการบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
  - (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
  - (9) เทศพาณิชย์

## ข. เทศบาลเมือง

- (ก) เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้
- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ว่าเป็นหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องทำ
  - (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
  - (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
  - (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
  - (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
  - (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
  - (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (ข) เทศบาลเมืองอาจทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้
- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
  - (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
  - (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

#### ค. เทศบาลนคร

(ก) เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ว่าเป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) ควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและ

สถานบริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมือง และควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(ข) เทศบาลนครอาจทำกิจการอื่น ๆ ตามที่เทศบาลเมืองทำได้

โดยหลักการเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการเฉพาะในเขตเทศบาลของตนแต่บางกรณีเทศบาลอาจดำเนินกิจการนอกเขตหรือร่วมกับบุคคลอื่นได้ ภายใต้เงื่อนไขคือ

(ก) เทศบาลทำกิจการนอกเขตได้ เมื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(จ) เทศบาลอาจทำกิจการในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่เป็นสาธารณูปโภคร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

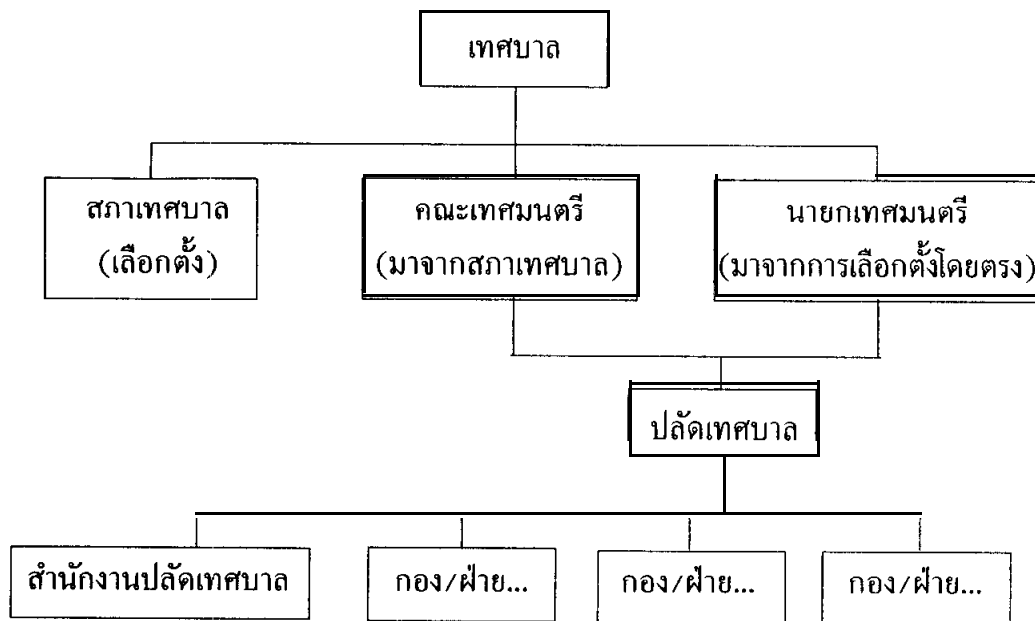
(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสุขาภิบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้กฎหมายยังให้โอกาสเทศบาลที่จะจัดตั้ง “สหการ” ขึ้นได้อีก สหการดำเนินกิจการที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง การจัดตั้ง ยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

### แผนภูมิการจัดองค์การบริหารของเทศบาล



## สรุป

เทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นไทยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเป็นอันมาก และเป็นไปตามลักษณะการกระจายอำนาจมาก การกำหนดโครงสร้างของเทศบาลได้จำลองรูปแบบการปกครองประเทศซึ่งมีผลทำให้การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะพัฒนาประชาชนให้รู้จักปกครองในระบบประชาธิปไตยด้วย เทศบาลปัจจุบันดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กับฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมเทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามสภาพท้องถิ่นของไทยที่มีสภาพแตกต่างกัน คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งมีหลักเกณฑ์การจัดตั้งที่แตกต่างกันด้วย แต่การจัดตั้งเทศบาลทุกประเภทต้องตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา” ส่วนการจัดองค์การเทศบาลนั้นจะมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่งเป็นรูปแบบการจัดองค์การเป็นการจำลองแบบการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งจะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น และคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน คณะเทศมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล และอีกรูปแบบหนึ่งจำลองรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี กล่าวคือ มีนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน คล้ายกับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากที่สุด แต่ในบางขณะก็ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิดังกล่าวได้ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร คณะปฏิวัติมักจะงดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและงดเลือกตั้งสมาชิกสภาระดับท้องถิ่นด้วย ทำให้สภาเทศบาลสิ้นสุดวาระ หรือถูกยุบ แล้วการแต่งตั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคดำเนินงานแทน ทำให้การดำเนินงานเทศบาลโดยประชาชนในท้องถิ่นต้องหยุดชะงักเป็นระยะๆ ไป เทศบาลจึงไม่พัฒนาหรือขยายจัดตั้งให้มากขึ้นเท่าที่ควร

นอกจากนี้เทศบาลหลายแห่งยังประสบปัญหารายได้ไม่พอรายจ่าย ซึ่งทำให้ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลก็เป็นที่ยอมรับและอยู่ในความสนใจของประชาชนมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup>สุขุม นวลสกุล และคณะ, การเมืองการปกครองของไทย, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533) หน้า 317

<sup>2</sup>สนธิ์ บางยี่ขัน และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529) (ตอนที่ 2) หน้า 12-15

<sup>3</sup>เพ็ญอ้าง, หน้า 32-35

<sup>4</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282-290

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70

<sup>6</sup>พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8

<sup>7</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 7

<sup>8</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 9 และ 10

<sup>9</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 11

<sup>10</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 17

<sup>11</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 35

<sup>12</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 36

<sup>13</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 37

<sup>14</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 38

<sup>15</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 39

<sup>16</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 41

<sup>17</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 45

<sup>18</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 47, 48, 49 และ 50

<sup>19</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 51

<sup>20</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9

<sup>21</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 มาตรา 3

<sup>22</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 11 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 มาตรา 3

<sup>23</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 มาตรา 4

<sup>24</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 15 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 มาตรา 5

<sup>25</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 16 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 มาตรา 3

<sup>26</sup>เพ็ญอ้าง, มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 มาตรา 5

27 เพิ่งอ้าง, มาตรา 20 และ 21

28 เพิ่งอ้าง, มาตรา 36 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 มาตรา 11

29 เพิ่งอ้าง, มาตรา 45 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 มาตรา 6

30 เพิ่งอ้าง, มาตรา 46 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 10 พ.ศ. 2542 มาตรา 7

31 เพิ่งอ้าง, มาตรา 12 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 มาตรา 12 บทที่ 2 ทวิ

นายกเทศมนตรี

32 เพิ่งอ้าง, มาตรา 50, 51, 52, 53, 54, 55 และ 56 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 10 พ.ศ.

2542 มาตรา 11 และ 12