

ปัญหาและอุปสรรคในการตราเทศบัญญัติของไทย



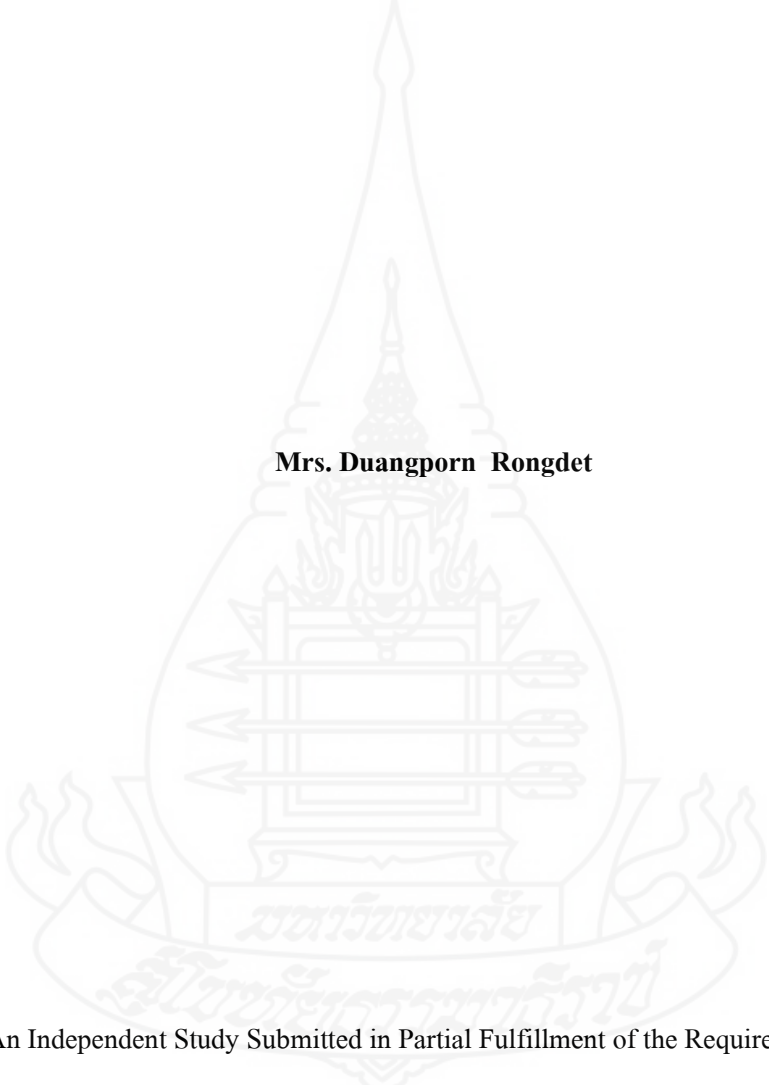
นางดวงพร รongเดช

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2555

Problems in Enactment of Municipal Laws

Mrs. Duangporn Rongdet



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2012

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาและอุปสรรคในการตราเทศบัญญัติของไทย
ชื่อและนามสกุล	นางดวงพร รongเดช
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

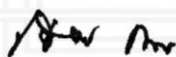
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2556

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



กรรมการ

(อาจารย์ธีรชัย ณ นคร)



(อาจารย์ธีรชัย ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ ปัญหาและอุปสรรคในการตราเทศบัญญัติของไทย
ผู้ศึกษา นางดวงพร รอดเดช รหัสนักศึกษา 2544001197 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ปีการศึกษา 2555

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการตราเทศบัญญัติของไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง กระบวนการ ขั้นตอนของการตราเทศบัญญัติ องค์ความรู้ และระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ต้องมาประกอบในการตราเทศบัญญัติ วิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคในการตราเทศบัญญัติทั้งในส่วนของขั้นตอน การริเริ่มและการยกร่างเทศบัญญัติ การตราเทศบัญญัติ และการบังคับใช้เทศบัญญัติ เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการตราเทศบัญญัติในประเทศไทยให้มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ สามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และเป็นแหล่งอ้างอิงตามกฎหมายได้

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เทศบัญญัติ คำพิพากษา คำวินิจฉัย วิทยานิพนธ์ คุยฎีนิพนธ์ บทความจากวารสาร และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ

ผลการศึกษาพบว่า (1) ผู้มีอำนาจยกร่างเทศบัญญัติขาดองค์ความรู้ในการยกร่างเทศบัญญัติ (2) ก่อนการยกร่างเทศบัญญัติ เทศบาลขาดการสำรวจภารกิจทั้งหมดของเทศบาลที่มีอยู่ (3) ขาดหน่วยงาน องค์กรที่ช่วยเหลือในการยกร่างและตรวจสอบความเหมาะสมของเทศบัญญัติก่อนการประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ (4) การขาดการติดตามผลการบังคับใช้และความจำเป็นในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติเรื่องต่างๆ แนวทางแก้ไขปัญหา จากข้อค้นพบ สามารถแยกได้ดังนี้ (1) ในขั้นตอนของการริเริ่มจัดทำเทศบัญญัติ และการยกร่างเทศบัญญัติ ควรเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (2) แต่ละเทศบาลควรแต่งตั้งคณะกรรมการที่จะช่วยเหลือในการยกร่างเทศบัญญัติ และกลั่นกรองเทศบัญญัติก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล (3) แต่ละเทศบาลควรปรับปรุงเนื้อหาเทศบัญญัติให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาล (4) ควรสนับสนุนให้นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และนิติกรประจำเทศบาลเข้ารับการสัมมนาและฝึกอบรมในเรื่องเทศบัญญัติ

คำสำคัญ เทศบัญญัติ เทศบาล

Independent Study title: Problems in Enactment of Municipal Laws
Author: Mrs. Duangporn Rongdet; **ID:** 2544001197; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Siriphan Polrob, Assistant Professor;
Academic year: 2012

Abstract

The objectives of this independent study entitle “Problems in Enactment of Municipal Laws “ are a) to examine legislative processes for municipal laws and other regulations, and laws required in such process, b) to analyze problems and challenges in all relevant steps including problem analysis, initiative, drafting, enacting and enforcing the laws and c) to develop and present the practical guidelines for improving the quality and effectiveness of the legislative process.

The methodology of the study includes documentary research, reviewing relevant legal literatures, municipal ordinances, court judgement official decisions, theses, dissertations, journal articles, and other electronic media.

The study finds that : (1) authorized personnel has insufficient knowledge to draft the municipal legislation : (2) municipalities fail to review existing missions prior to the drafting process : (3) there is an absence of a mechanism to provide support in the drafting process and verify the appropriateness of legislation before enacting : and (4) there is a lack of monitoring for implementation and reviewing for further amendment or enhancement. The findings reveal a number of solutions as follows. (1) Public participation process should be involved more fully in the procedure of the initiative and drafting the municipal law and regulations. (2) In each Municipality, the Municipal Committee should be appointed to assist in drafting the municipal laws and sifting the draft before passing to the consideration of the Municipal Council. (3) Each Municipality should improve the content of the municipal laws which will be fit and consistent with its own public services. (4) The Mayor, Members of the Municipal Council and Municipal lawyers should be encouraged to join the training courses and seminars regarding the municipal laws and regulations.

Keywords: Municipal Law, Municipality

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการตราเทศบัญญัติของไทย ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยกำลังใจที่ได้รับจากคุณแม่ผู้ให้กำเนิด และจากทุกคนในครอบครัวที่ให้การสนับสนุน และด้วยความเมตตาช่วยเหลืออย่างดียิ่ง จากท่านอาจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดจนให้ความรู้ คำแนะนำ ตรวจสอบ และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเมตตา เพื่อให้การจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สมบูรณ์ และผู้ศึกษาใคร่ขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ทุกท่าน ซึ่งไม่ว่าจะกล่าวนามได้หมด ที่ได้ช่วยในการสืบค้นข้อมูล แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิด และให้กำลังใจในการศึกษาค้นคว้าตลอดมา

ผู้ศึกษามีความซาบซึ้งในความกรุณา และขอกราบขอบพระคุณ มา ณ โอกาสนี้

ดวงพร รอดเดช

เมษายน 2556



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
ขอบเขตของการศึกษา	3
รูปแบบและวิธีการศึกษา	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี	5
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง	5
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	8
แนวคิดเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น	11
บทที่ 3 เทศบัญญัติ	13
ความหมายของ “เทศบัญญัติ”	13
ความเป็นมาของเทศบัญญัติ	15
ประเภทของเทศบัญญัติ	17
ผู้มีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติ	21
การตราเทศบัญญัติตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของเทศบาล	30
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหา การยกร่าง การตรา และการบังคับใช้เทศบัญญัติ	66
ปัญหาการริเริ่มในการออกเทศบัญญัติ	66
ปัญหาการยกร่างเทศบัญญัติ	71
ปัญหาในกระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ	82
ปัญหาในการบังคับใช้เทศบัญญัติ	86

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	91
สรุปผลการศึกษา	91
ข้อเสนอแนะ	95
บรรณานุกรม	97
ประวัติผู้ศึกษา	101



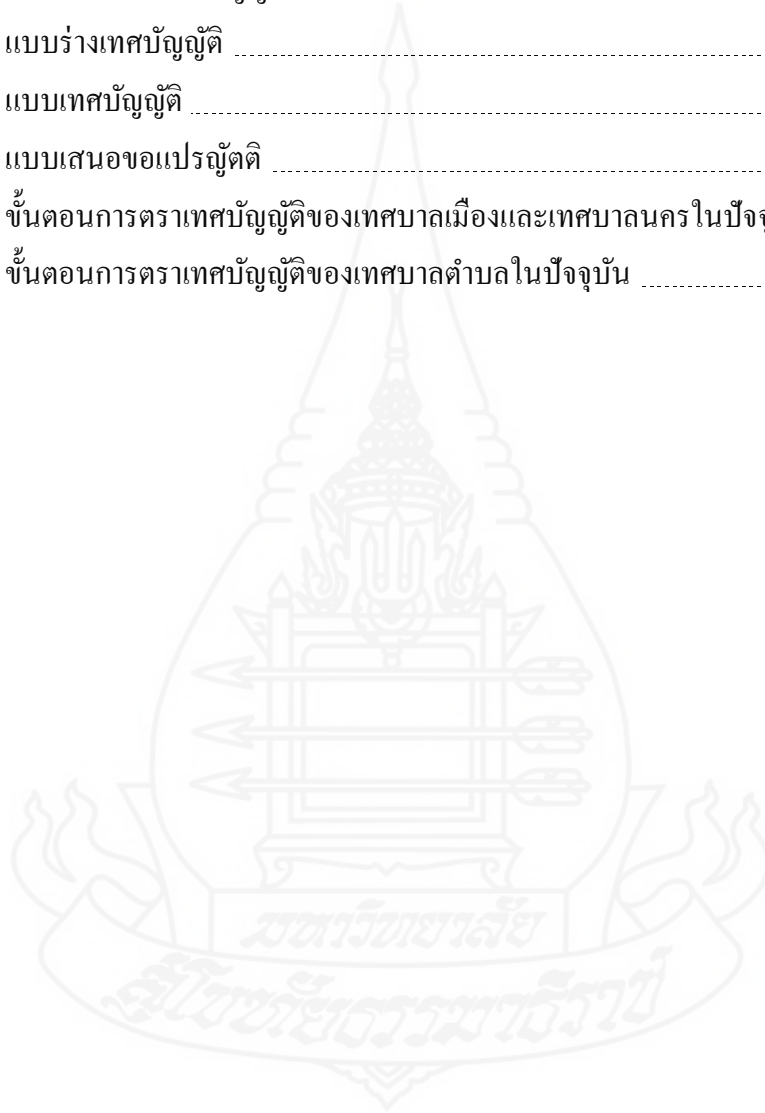
สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 สรุปการแบ่งหน้าที่การปฏิบัติกรตามฐานะของเทศบาล	37
ตารางที่ 3.2 สรุปอำนาจหน้าที่ในการเลือกปฏิบัติของเทศบาล	38
ตารางที่ 3.3 ภารกิจของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	42
ตารางที่ 4.1 ภารกิจของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	75
ตารางที่ 4.2 ตารางออกใช้บังคับ	77



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 แบบขอเสนอญัตติ	50
ภาพที่ 3.2 แบบเสนอร่างเทศบัญญัติ	51
ภาพที่ 3.3 แบบร่างเทศบัญญัติ	52
ภาพที่ 3.4 แบบเทศบัญญัติ	54
ภาพที่ 3.5 แบบเสนอขอแปรญัตติ	59
ภาพที่ 3.6 ขั้นตอนการตราเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในปัจจุบัน	64
ภาพที่ 3.7 ขั้นตอนการตราเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลในปัจจุบัน	65



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เทศบาล (Municipalities) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน เป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางเขตแดน เพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ และให้มีอำนาจกระทำการในเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ ในทางวิชาการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรทางปกครองที่เกิดขึ้นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งหลักนี้เป็นรากฐานที่สำคัญประการหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งแนวคิดของการกระจายอำนาจปกครองมีหลักการสำคัญคือ การแบ่งอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการทุกอย่างไว้ที่ส่วนกลาง แต่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่บางส่วนในการบริหารงานท้องถิ่นตามแนวคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นการกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร และการที่ท้องถิ่น จะบริหารกิจการในอำนาจหน้าที่หรือโดยภารกิจให้เป็นไปได้โดยเรียบร้อยนั้น ต้องอาศัยเครื่องมือที่สำคัญ คือข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งข้อบัญญัติถือเป็นกฎหมายที่ท้องถิ่นมีอำนาจตราขึ้น เพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ภายในท้องถิ่นนั้นๆ และมีความสำคัญยิ่ง ซึ่งหากจะพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะพบว่า อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจที่รัฐมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นสำเร็จลุล่วง และมีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองที่มีอำนาจบังคับใช้ได้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกติกากฎที่แต่ละท้องถิ่นร่วมกันสร้างขึ้น เพื่อวางบรรทัดฐานในเรื่องต่างๆ อาทิเช่น สำหรับรักษาความสงบเรียบร้อย พิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ ตลอดจนแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์และความ เป็นธรรมแก่คนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ จึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่น ถือเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กร

ฝ่ายปกครองนั้น มีชื่อเรียกและกระบวนการตราที่แตกต่างกันตามองค์กรที่ตราขึ้น โดยในส่วนของเทศบาลเรียกว่า “เทศบัญญัติ”

เทศบัญญัติ คือกฎหมายที่ออกโดยเทศบาล (Municipal Law) เป็นเครื่องมือที่สำคัญของเทศบาลเพื่อใช้ประกอบการบริหารกิจการในอำนาจหน้าที่หรือภารกิจให้ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย อันเป็นข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นกิจการของท้องถิ่น โดยเฉพาะ การวางรายละเอียดใดๆ ในเทศบัญญัติเป็นเรื่องที่สุดแต่ความเหมาะสม และความเจริญของเทศบาลเป็นที่ตั้ง อันเป็นการแสดงถึงอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งหลักความเป็นอิสระเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นเนื้อหาของการกระจายอำนาจปกครองก็ได้ เพราะหากองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ ไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินกิจการ หรือการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน องค์กรดังกล่าวก็ยังไม่อาจเรียกได้ว่า มีการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ไม่ใช่ตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรที่มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติเทศบาล คือสภาเทศบาล โดยร่างเทศบัญญัติ สามารถเสนอได้ก็โดยแต่ นายกเทศมนตรีสมาชิก สภาเทศบาล หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

แม้ว่าเทศบัญญัติ จะมีความสำคัญมากในแง่ของการใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต และความเป็นอยู่ ตลอดจนควบคุมประชาชนในเขตเทศบาลให้อยู่ในความสงบเรียบร้อย และประพฤติปฏิบัติ ดำเนินกิจการตามระเบียบและระบบที่จัดวางขึ้น โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนในเขตเทศบาลก็ตาม แต่ปัจจุบันกลับพบว่า พัฒนาการทางด้านการตราเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลไม่มีความก้าวหน้า เทศบัญญัติส่วนใหญ่จะมีลักษณะของการลอกข้อมูลต่อกันมาเป็นทอดๆ และมีลักษณะเหมือนหรือคล้ายกันเกือบทุกแห่ง ส่วนใหญ่จะเป็นเทศบัญญัติที่ออกอันเนื่องมาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติบางฉบับกำหนดให้ออก เช่น เรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข ตลาด ขยะ และ ฌาปนสถาน เป็นต้น และถ้าเป็นเทศบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการเงิน ก็งบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่นนั้นๆ และในส่วนของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นก็พบว่า เทศบัญญัติที่เสนอโดยราษฎรในเขตเทศบาลกลับมีจำนวนน้อยมาก¹

¹ อรรถัย กักผล การบริหารการจัดการที่มีส่วนร่วมของประชาชน พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา 2550 หน้า 51

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาว่า มีปัญหาและอุปสรรคใดหรือไม่ ในการพัฒนาด้านการตราเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาล ตั้งแต่ขั้นตอนของการริเริ่มให้มีเทศบัญญัติ การยกร่าง การพิจารณาร่าง และการบังคับใช้เทศบัญญัติที่ทำให้แต่ละเทศบาลไม่สามารถตราเทศบัญญัติในเรื่องต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่และภารกิจได้อย่างครบถ้วน และเหมาะสมกับสภาพปัญหาและบริบทของท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถพัฒนาการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ พัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ ตลอดจนคุ้มครองประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนในเขตเทศบาลได้อย่างเหมาะสม

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการตราเทศบัญญัติท้องถิ่น
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงกระบวนการขั้นตอนของการตราเทศบัญญัติ
- 2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ของการริเริ่มให้มีเทศบัญญัติ การยกร่าง การพิจารณาร่าง และการบังคับใช้เทศบัญญัติ
- 2.4 เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการตราเทศบัญญัติ และสามารถนำแนวทางที่ได้มาใช้ในการพัฒนาการตราเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลได้

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงความสำคัญของเทศบัญญัติ ฐานที่มาของอำนาจในการตราเทศบัญญัติ กระบวนการขั้นตอนของการตราเทศบัญญัติ ตั้งแต่ขั้นตอนของการริเริ่มให้มีเทศบัญญัติ การยกร่างเทศบัญญัติ การพิจารณาร่างเทศบัญญัติ และการให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติโดยผู้กำกับดูแล การประกาศใช้และการบังคับใช้เทศบัญญัติ

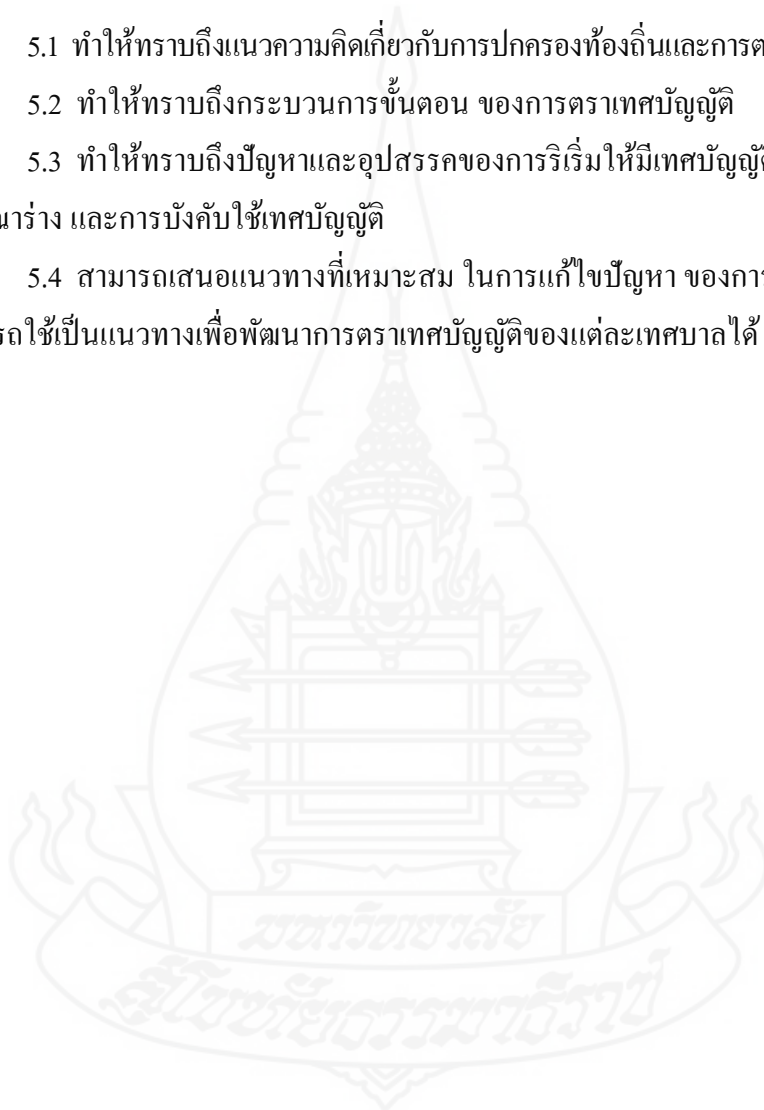
4. รูปแบบและวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาค้นคว้าเอกสาร (Documentary Research) และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ทั้งจากตำรา วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อื่นๆ อาทิ เว็บไซต์ วิดีโอ เทป ซีดี รวมทั้งงานวิจัยและ

วิทยานิพนธ์ ที่มีผู้ทำการวิจัยหรือมีผู้รวบรวมได้ ตลอดจนศึกษาจากเอกสารต่างๆ รายงานสัมมนา และรายงานสถิติต่างๆ และศึกษากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น
- 5.2 ทำให้ทราบถึงกระบวนการขั้นตอน ของการตราเทศบัญญัติ
- 5.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการริเริ่มให้มีเทศบัญญัติ การยกร่าง การพิจารณาร่าง และการบังคับใช้เทศบัญญัติ
- 5.4 สามารถเสนอแนวทางที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหา ของการตราเทศบัญญัติ และสามารถใช้เป็นแนวทางเพื่อพัฒนาการตราเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลได้



บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง

ความหมายของการกระจายอำนาจปกครองส่วนใหญ่มีหลักการคล้ายๆ กัน คือ การแบ่งอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง วิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้องค์กรนั้นจัดบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรและรัฐบาลโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมดูแล แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา²

การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแล กิจกรรมหลายๆ ด้าน ของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจกรรมที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล มักจะได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภชนา การศึกษา ศิลปะและวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหาร และการต่างประเทศ ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันออกไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่างๆ ของชีวิตในท้องถิ่นของตนเอง การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน

1) แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

2) ปัญหาได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความ

ต้องการของคนในท้องถิ่น

² สถาบันพระปกเกล้า การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย นนทบุรี

3) ส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่น

4) เป็นพื้นฐานในการก้าวขึ้นไปดูแลและแก้ไขปัญหาในระดับชาติ

5) เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ

ดังนั้น การกระจายอำนาจปกครองจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม และการพัฒนาไม่ใช่การรอคอยรัฐหรือส่วนกลางเข้ามาบริหารจัดการแต่เพียงอย่างเดียว³

1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจการต่างๆ ได้นั้น สามารถสรุปหลักการสำคัญ ดังนี้⁴

1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่น ก็เลยไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควรการกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ

³ สังคีต พิริยะรังสรรค์ กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2537 หน้า 25

⁴ สถาบันพระปกเกล้า การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย นนทบุรี พระปกเกล้า 2545 หน้า 18

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นท้องถิ่น นอกจากจะมีงบประมาณแยกออก เป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเอง เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดเจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้น หรือสังกัดในกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น

1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสามารถสรุปความสำคัญ 2 ประการดังนี้⁵

1) การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเมืองบนระดับชาติและโครงสร้างพื้นฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องล่าง ได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ ดังนั้นการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด จึงเป็นเหมือนรากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในประเทศไทยมีหลายองค์ประกอบแต่ที่สำคัญ คือ การขาดการพัฒนาพื้นฐานในท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจและสังคม ในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนัก และมีการรณรงค์กันมากการพัฒนาชนบทมีเหตุผลทางปรัชญาการปกครอง ในแง่การกระจายรายได้และเป็นธรรมมากขึ้น และมีผลมาจากความเชื่อที่ว่า การปฏิวัติในรูปแบบที่ว่า ป่าล้อมบ้าน บ้านล้อมเมือง หรือชนบทล้อมนคร มีเงื่อนไขสำคัญคือความยากจนในชนบท ถ้าชนบทมีความเป็นอยู่ดีขึ้น เงื่อนไขสำคัญในการปฏิวัติก็จะหมดไป อย่างไรก็ตามการพัฒนาชนบทในรูปของโครงการต่างๆ มีอุปสรรคหลายประการแต่ที่สำคัญอันหนึ่ง คือเรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทที่จะสัมฤทธิ์ผลนั้นจำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัย โครงสร้าง การปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้เกิดการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทจะเป็นในลักษณะหิบบิ้นยัดใส่ หรือกิ่งหิบบิ้นยัดใส่ผลที่ตามมา ก็คือสร้างความคาดหวังว่าทุกปีจะมีลาภลอย

⁵ ลิขิต ชีรเวคิน การเมืองการปกครองของไทย กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2539

ลักษณะแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำการถือราษฎร์บังหลวงอันเป็นผลในทางลบกับระบบประชาธิปไตย ดังนั้นการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่เป็นพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่ยังจำเป็นสำหรับการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในแง่การสร้างรายได้ ความเจริญด้านต่างๆ ในท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ซึ่งส่วนใหญ่มิมีหลักการที่คล้ายๆ กัน ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองทางการเมืองที่มีอยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้⁶

การปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องมือที่รัฐบาลจะให้แก่ประชาชนเพื่อที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น⁷

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารงานท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่น แล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น⁸

⁶ ชวงส์ ฉายะบุตร การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 18

⁷ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่น และแผนการกระจายอำนาจ กรุงเทพมหานคร มิติใหม่ 2543

⁸ ชูศักดิ์ เทียงตรง การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518 หน้า 21

2.2 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สามารถสรุปประเด็นความสำคัญ ดังนี้⁹

2.2.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นคือรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนเองอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาและเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.2.2 การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากได้รับการเลือกตั้งมา เพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชน ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนรับรู้อุปสรรค ปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่น

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น จึงมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลตามความจำเป็น

2.2.4 การปกครองท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่มีคามจำเป็น

2.2.5 การปกครองท้องถิ่น จะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองเพื่อเข้ามาบริหารประเทศในอนาคต

2.2.6 การปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการพัฒนาที่ผ่านมายังมีอุปสรรคที่สำคัญ คือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

⁹ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กรุงเทพมหานคร

2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความสำคัญต่อการบริหารประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้¹⁰

2.3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศ จำต้องอาศัยเงินงบประมาณ เป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่พอเพียง ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินงาน

2.3.2 ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับการบริการจากรัฐบาลกลางแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชากรในท้องถิ่นที่มีประชากรในท้องถิ่น เป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจแก่องค์กรท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางไปอยู่บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.3.4 เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบ ประชาธิปไตยกับประชาชน การที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ กัน มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติเป็นอย่างดี

¹⁰ ชูวงศ์ ฉายะบุตร การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สมาคมศิษย์เก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539 หน้า 40

3. แนวคิดเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้น มีชื่อเรียกและกระบวนการตราที่แตกต่างกันตามองค์กรที่ตราขึ้น ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับการกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการส่วนกลาง และมีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองย่อมได้รับมอบอำนาจในการตรากฎหมายเช่นกัน การมีอำนาจในการตรากฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมหมายความว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครอง หรือดำเนินกิจการต่างๆ ด้วยตนเอง ซึ่งกฎหมายที่ตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานะเป็นกฎ

3.1 อำนาจในการออกกฎขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะ โดยเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น การกำหนดอัตราภาษี ซึ่งโดยหลักอำนาจในการออกกฎจะมาจากกฎหมายที่จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ ขึ้นมา ซึ่งมักเป็นการออกกฎเพื่อใช้ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่างๆ ไปของท้องถิ่น บางกรณีอำนาจในการออกกฎอาจมาจากกฎหมายเฉพาะก็ได้ ซึ่งจะเป็นการออกกฎเพื่อใช้ในการดำเนินการในกรณีเฉพาะเรื่อง กฎหมายเฉพาะนั้นได้ให้อำนาจกับท้องถิ่น และเนื่องจากกฎเป็นกฎหมายลำดับรองรูปแบบหนึ่ง การออกกฎจึงต้องเป็นไปตามวิธีการกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท ซึ่งได้แก่ กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ หรือกฎหมายเฉพาะที่จะกำหนดผู้มีอำนาจในการออกและกระบวนการในการออกเอาไว้

3.2 เงื่อนไขในการออกกฎ

3.2.1 องค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎ คือ สภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายหรือกฎที่ตราขึ้นโดยข้อเสนอของผู้บริหารท้องถิ่น คือ แม้กฎหมายจะอนุญาตให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างของกฎได้ แต่ทางปฏิบัติพบว่าส่วนใหญ่การเสนอร่างมักกระทำโดยฝ่ายบริหารท้องถิ่นมากกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น

3.2.2 การออกกฎของท้องถิ่นจะต่างกับการตราพระราชบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือ การตราพระราชบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัตินั้นเมื่อรัฐสภาเห็นชอบจะต้องมีการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่กฎของท้องถิ่นนั้น เมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นก่อน ซึ่งองค์กรที่กำกับดูแลจะแตกต่างกันไปตามประเภทของท้องถิ่นจึงจะประกาศใช้ได้

3.2.3 เนื้อหาของกฎจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นกำหนดไว้ว่าเรื่องใดที่สามารถออกได้

3.2.4 กฎหมายโดยทั่วไปนั้นจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นความคิดกับส่วนที่เป็นโทษ กฎหมายของท้องถิ่นนั้นจะกำหนดไว้เฉพาะเรื่องโทษเท่านั้น โดยต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายจัดตั้ง ส่วนความคิดนั้นกฎหมายให้เป็นดุลพินิจระดับหนึ่งของท้องถิ่นที่จะกำหนดเองได้

3.2.5 กฎมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดไม่ได้

กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลบังคับเมื่อได้มีการประกาศให้ประชาชนทราบ ส่วนการสิ้นผลของกฎจะมีลักษณะคล้ายกับการสิ้นผลของกฎหมาย ซึ่งมีหลายกรณี กล่าวคือ ในกฎนั้นเองอาจกำหนดวันยกเลิกเอาไว้ หรือมีการออกกฎใหม่โดยระบุให้ยกเลิกข้อความในกฎเดิม หรือข้อความในกฎเดิมขัดกับกฎที่มีการออกมาใช้บังคับในภายหลัง หรือมีการเพิกถอนกฎ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด กฏย่อมสิ้นผลเมื่อมีการยกเลิกกฎหมายนั้น

3.3 ความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

เนื่องจากกฎมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง และเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การออกกฎจึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่นเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครอง กฎย่อมชอบด้วยกฎหมายหากได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา ซึ่งอาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

บทที่ 3

เทศบัญญัติ

1. ความหมายของ “เทศบัญญัติ”

ความหมายของเทศบัญญัติ ตามพจนานุกรมไทยที่จัดทำ โดยมานิต มานิตเจริญ¹¹ หมายถึง กฎหมายที่ออกโดยเทศบาล (Municipal Law) ส่วนนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ รองศาสตราจารย์พรชัย รัชมีแพทย์ ได้ให้ความหมายของกฎหมายลำดับรองไว้ว่า¹² หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจอธิปไตยแต่หากตราขึ้น โดยองค์กรที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดนั้น ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือข้อกำหนดของท้องถิ่น ก็คือ กฎหมายที่องค์กรส่วนท้องถิ่นตราขึ้นใช้บังคับราษฎรภายในเขตปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้อำนาจและมีชื่อเรียกต่างกัน โดยเทศบัญญัติ ก็คือ กฎหมายที่เทศบาลตราขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาลหลักการแห่งกฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวความคิดของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน อีกท่านหนึ่ง คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์¹³ ที่ได้อธิบายว่าเทศบัญญัติออกโดยเทศบาลเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์การปกครองท้องถิ่น ดังนั้น เทศบัญญัติจึงเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 60 เทศบาลจึงมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาลรวมทั้งในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติได้¹⁴ ดังนั้นเทศบัญญัติจึงเป็นนิติกรรมทางการปกครองประเภทหนึ่งซึ่งเป็นการแสดงเจตนาที่มุ่งต่อผล

¹¹ มานิต มานิตเจริญ พจนานุกรมไทย พิมพ์ครั้งที่ 16 กรุงเทพมหานคร อักษรวิทยา 2539 หน้า 451

¹² พรชัย รัชมีแพทย์ หลักกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2541 หน้า 15

¹³ กมลชัย รัตนสกาวงศ์ กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 6 หน้า 119

¹⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 60

ในทางกฎหมายขององค์กรเทศบาลในฐานะฝ่ายปกครอง¹⁵ ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจปกครองออกไปภายนอกฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงว่า การใช้อำนาจฝ่ายเดียวนั้นจะมีผลผูกพันบุคคลเฉพาะราย หรือผูกพันบุคคลทั่วไป โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ¹⁶ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติที่ทาลงแทนหน่วยงานคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งว่าตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมาย อันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือในนามหน่วยงานเทศบาล โดยบุคคลนั้น หรือคณะบุคคลนั้นไม่ต้องให้ความยินยอม¹⁷

เทศบัญญัติเป็นเครื่องมือที่สำคัญของเทศบาลเพื่อใช้ประกอบการบริหารกิจการในอำนาจหน้าที่หรือภารกิจให้ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย อันเป็นข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นกิจการของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ในการวางรายละเอียดใดๆ ในเทศบัญญัติเป็นเรื่องที่สุดแต่ความเหมาะสมและความเจริญของเทศบาลเป็นที่ตั้งอันเป็นการแสดงถึงอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย¹⁸ ซึ่งหลักความเป็นอิสระเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นเนื้อหาของการกระจายอำนาจปกครองก็ได้ เพราะหากองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินกิจการ หรือการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน องค์กรดังกล่าวก็ยังไม่อาจเรียกได้ว่า มีการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของท้องถิ่นไม่ใช่ตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรที่มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ คือสภาเทศบาล โดยร่างเทศบัญญัติสามารถเสนอได้ก็แต่โดยนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ทั้งนี้ ในการกำกับการเทศบาลนั้น ส่วนกลางได้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่าง ซึ่งมีทั้งในระดับของการพัฒนา และในระดับประสิทธิภาพของการบริหารของ

¹⁵ พระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของ “กฎ” ว่าหมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

¹⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ *หลักการพื้นฐานของกฎหมายการปกครอง* คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2547 หน้า 162

¹⁸ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง *อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์กรเทศบาล* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534 หน้า 9 – 10

ผู้บริหารเทศบาลในแต่ละแห่งที่ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเทศบาล ได้เลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริการกิจการของเทศบาล

2. ความเป็นมาของเทศบัญญัติ

มาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ มาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ได้ให้ความหมายของ “กฎ” ไว้ ซึ่งหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งได้ให้ความหมายของ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ไว้ว่า เป็นกฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“กฎ” มีการพัฒนามาจาก “กฎเสนาบดี”¹⁹ ตั้งแต่ในสมัยที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งในสมัยนั้นถือว่ากฎหมายเป็นเรื่องของความยุติธรรม เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และไม่มีใครเปลี่ยนแปลงได้ อย่างไรก็ดีเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายจะปรากฏอยู่ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ซึ่งพระธรรมศาสตร์ก็คือบรรดาข้อบังคับทั้งหลายที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปและนำเอาหลักความยุติธรรมมาทำเป็นบทบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้พระมหากษัตริย์นำมาเป็นแนวทางในการออกข้อบังคับและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล สำหรับข้อบังคับต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงบัญญัติขึ้นอาศัยหลักจากพระธรรมศาสตร์ เรียกว่า “ราชศาสตร์” ซึ่งอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด โดยมีหน้าที่ในการเพิ่มขยายความ ตลอดจนตีความพระธรรมศาสตร์ให้มีผลบังคับใช้ได้ ราชศาสตร์จึงมีหน้าที่เสมือนกฎหมายลำดับรองที่เป็นกฎของพระธรรมศาสตร์ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มเติมรายละเอียดในการที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ กล่าวว่า เทศบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล²⁰

¹⁹ รศ.ดร.รณ เกื้อกุลเกียรติ์ การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์ 2533 หน้า 59

²⁰ กมลชัย รัตนสกววงศ์ กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2548 หน้า 119

สำหรับอาจารย์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ ได้ให้ข้อคิดเห็น ว่าเทศบัญญัติเป็น “อนุบัญญัติ” หรือ “กฎ” ซึ่งรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นฝ่ายที่มอบอำนาจให้สภาเทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติได้เอง ทั้งนี้เพื่อต้องการให้เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของเทศบาลได้ด้วยตนเอง ซึ่งสภาเทศบาลมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติซึ่งเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นกิจการของท้องถิ่นโดยเฉพาะ โดยในการวางรายละเอียดใดๆ ในเทศบัญญัติเป็นเรื่องที่สุดแต่ความเหมาะสมและความเจริญของเทศบาลเป็นที่ตั้ง ดังนั้น บทบาทของสภาเทศบาลซึ่งมีสมาชิกเป็นตัวแทนของท้องถิ่นจะต้องมีความสำคัญเพื่อการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นหรือจะรักษาผลประโยชน์มิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งจะได้มาน้อยเพียงใดก็ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถ หรือความรู้ที่จะใช้สิทธิหน้าที่ และอำนาจของผู้บริหารเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ทั้งนี้เพื่อการริเริ่มต่อการตราเทศบัญญัติในเขตเทศบาลของตนอันเป็นการแสดงถึงอำนาจอิสระในปกครองตนเองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย²¹

นอกจากนี้กระบวนการหรือแบบพิธีในการตราเทศบัญญัติก็แตกต่างจากแบบพิธีทางนิติบัญญัติโดยรัฐสภา โดยในบางกรณีกฎหมายแม่บทที่กำหนดให้มีการตราเทศบัญญัติได้ อาจกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมาย หรือเทศบาลให้ตราเทศบัญญัติตามกระบวนการที่กฎหมายแม่บทได้กำหนดไว้ เทศบัญญัติจึงเป็นผลของการใช้อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

เทศบัญญัติ (Municipal Bylaws) ตราออกใช้โดยสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 60 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย...” หมายความว่า เทศบัญญัติจะตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ ดังนั้น ในการตราเทศบัญญัติออกใช้ก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดวางระเบียบและวางระบบกิจการของเทศบาลและเพื่อสร้างเสริมโอกาสให้ประชาชนในเขตเทศบาลพัฒนาชีวิตให้ดียิ่งขึ้น นับว่าเป็นการสร้างเครื่องมือพัฒนาคุณภาพชีวิตของฝ่ายบริหารของเทศบาล นอกจากนี้เทศบัญญัติยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมประชาชนในเขตเทศบาลให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยหรือมีความเป็นอยู่และประพฤติปฏิบัติดำเนินกิจการตามระเบียบและระบบที่จัดวางขึ้น การตราเทศบัญญัติจึงต้องมีเป้าหมายหลักเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ

²¹ ประทาน คงฤทธิ์ บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506 หน้า 54

ประชาชนในเขตเทศบาล โดยพิจารณาถึงสิทธิหน้าที่และผลประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลที่จะต้องได้รับการคุ้มครองดูแล

3. ประเภทของเทศบัญญัติ

ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์²² แบ่งเทศบัญญัติออกได้เป็น 3 ประเภท คือ เทศบัญญัติทั่วไป เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติชั่วคราว ส่วนศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์²³ ได้แบ่งเทศบัญญัติออกเป็น 2 ประเภท คือ เทศบัญญัติทั่วไป และเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้ให้ข้อคิดเห็น โดยได้แบ่งเทศบัญญัติออกเป็นสามประเภท คือ เทศบัญญัติประเภททั่วไป เทศบัญญัติประเภทการคลัง และเทศบัญญัติประเภทลูกเงิน

ดังนั้น จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวมาแล้ว สามารถสรุปประเภทของเทศบัญญัติ ได้ดังนี้

1) เทศบัญญัติทั่วไป

เทศบัญญัติทั่วไป เป็นเทศบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ทั่วไปของเทศบาลและเป็นเครื่องมือในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในเขตเทศบาล นับเป็นเทศบัญญัติที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น ตลาด ท่าเทียบเรือ การฌาปนกิจ การจัดหาน้ำสะอาด การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งสภาเทศบาลสามารถตราเทศบัญญัติรองรับภารกิจดังกล่าวอันเป็นอำนาจทั่วไปได้โดยการตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติประเภทนี้จะผูกพันการปฏิบัติหน้าที่และเป็นไปเพื่อวางระเบียบปฏิบัติของบุคคลทั่วไป และเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของเทศบาล หรือเป็นการตราขึ้นตามนโยบาย หรือภารกิจตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติ โดยในการใช้เทศบัญญัติ

²² นันทวัฒน์ บรมานันท์ การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2549 หน้า 145

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 2 คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา 2549 หน้า 541

ประเภทนี้ นอกจากจะจัดให้มีการประกาศให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ยังต้องจัดให้มีการประกาศเพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้ทราบอย่างแท้จริงด้วย โดยเทศบัญญัติทั่วไปสามารถแบ่งประเภทได้ ดังนี้²⁴

(1) เทศบัญญัติทั่วไปประเภทกำหนดโทษ เทศบัญญัติประเภทนี้ ได้แก่ เทศบัญญัติที่มีบทกำหนดโทษไว้ในเทศบัญญัติเรื่องนั้นๆ เช่น ถ้าบุคคลใดฝ่าฝืนเทศบัญญัตินั้นแล้วจะมีโทษสถานใด โดยโทษที่จะกำหนดไว้ในเทศบัญญัติจะเป็นโทษทางอาญาที่ระหว่างโทษปรับตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 60 วรรคท้ายที่บัญญัติว่า "... เทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท" โดยจะกำหนดโทษไว้แค่ปรับสถานเดียว และไม่ให้ปรับเกินกว่าหนึ่งพันบาท ผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติประเภทนี้ ถือว่า เป็นการกระทำผิดเทศบัญญัติและต้องระวางโทษตามเทศบัญญัติส่วนมาตรการในการลงโทษเป็นไปตามกระบวนการของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

(2) เทศบัญญัติทั่วไปประเภทมิได้กำหนดโทษ แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ก. เป็นเทศบัญญัติทั่วไปซึ่งมิได้กำหนดโทษไว้ในเทศบัญญัติเอง และกฎหมายที่เทศบัญญัตินั้นอาศัยอำนาจในการตราได้กำหนดโทษไว้ ซึ่งเทศบัญญัติประเภทนี้จะตราขึ้นได้ก็แต่โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่กฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาลตราเทศบัญญัติอาจมีบทกำหนดโทษว่า จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้หรือไม่ก็ได้ ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดโทษผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ ในการตราเทศบัญญัติก็ต้องกำหนดโทษไว้ในเทศบัญญัตินั้น ทั้ง ๆ ที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจเทศบาลในการตราเทศบัญญัตินั้นมิได้กำหนดโทษผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้

ข. เทศบัญญัติทั่วไปซึ่งมิได้กำหนดโทษไว้ แต่กฎหมายที่ให้อำนาจในการตราเทศบัญญัติได้กำหนดโทษไว้ เทศบัญญัติประเภทนี้ได้แก่ เทศบัญญัติซึ่งเทศบาลตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจกฎหมายที่กำหนดไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนเทศบัญญัติซึ่งตราขึ้นตามกฎหมายนี้จะมีโทษสถานใด แต่ในเทศบัญญัตินั้นเองมิได้กำหนดโทษไว้ เช่น ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดเขตห้ามจอดเรือในลำคลอง พุทธศักราช 2484 เป็นต้น ซึ่งข้อบัญญัตินี้จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการจอดเรือในแม่น้ำลำคลอง พุทธศักราช 2479 มาตรา 8 ซึ่งตามพระราชบัญญัติ หรือข้อบังคับ ซึ่งออกตามความในมาตรา 8 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50 บาท" ผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติประเภทนี้ ย่อมมีความผิดตามกฎหมายที่เทศบัญญัตินั้นอาศัยอำนาจ

²⁴ ประดิษฐ์ สังขพงษ์ เทศบัญญัติ วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2) เทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ เทศบัญญัติการคลัง เทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเทศบัญญัติการคลัง สามารถแยกประเภท ได้ดังนี้

(1) เทศพาณิชย์ ซึ่งการก่อตั้งเทศพาณิชย์เป็นไปตามมาตรา 61 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ที่บัญญัติว่า “เทศพาณิชย์ของเทศบาลให้ตราเป็นเทศบัญญัติ...” เนื่องจากการเทศพาณิชย์ต้องมีการลงทุนและเสี่ยงภัยต่อการขาดทุน²⁵ ถ้าปล่อยให้ฝ่ายบริหารพิจารณาก่อตั้งขึ้นเองโดยพลการ ฝ่ายบริหารอาจพิจารณาก่อตั้งขึ้นโดยไม่รอบคอบเพียงพอ ซึ่งเป็นการเสี่ยงต่อการขาดทุนอันจะเป็นผลให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อการเงินของเทศบาลได้ จึงต้องตราเป็นเทศบัญญัติเพื่อให้เทศบาลซึ่งเริ่มตั้งแต่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารอื่นๆ ตลอดจนสภาเทศบาลได้พิจารณา เมื่อเห็นเป็นการเหมาะสมแล้วก็ต้องนำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง

(2) เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจเทศบาลตามมาตรา 65 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ที่บัญญัติไว้ว่า “งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ถ้าเทศบัญญัติงบประมาณออกไม่ทันปีใหม่ ให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน...” การที่กฎหมายบังคับให้การตั้งงบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราเป็นเทศบัญญัติก็เพราะการตั้งงบประมาณรายรับรายจ่ายเทศบาลย่อมมีผลผูกพันต่อการเงินของเทศบาล หากตั้งประมาณการรายรับสูงเกินไปแต่รายรับจริงไม่ได้ตามที่ประมาณการไว้ อาจเป็นผลให้กระทบกระเทือนถึงรายจ่ายทำให้ไม่มีเงินพอจ่ายตามรายการที่ตั้งจ่ายไว้ หรือหากไม่มีการตราเป็นเทศบัญญัติไว้ ฝ่ายบริหารอาจตั้งรายจ่ายไว้สูงสุรุ่ยสุร่ายและขาดความจำเป็นขั้นพื้นฐานอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมก็ได้ ดังนั้น การตั้งงบประมาณประจำปีของเทศบาล จึงต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบและวิธีที่ดีที่สุด ก็คือ ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ ทำให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลได้รับการพิจารณาตั้งแต่นายกเทศมนตรีสมาชิกสภาเทศบาล สภาเทศบาล ตลอดจนกระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกฎหมายก็บังคับให้ตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมด้วย

²⁵ ประพิน สัจพงษ์ เรื่องเดียวกัน หน้า 16 – 17

สำหรับการพิจารณาการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาเทศบาล ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุมฝ่ายบริหารของเทศบาลซึ่งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหมายความรวมถึง ร่างเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังนี้ประกอบ²⁶

ก. การจัดเก็บ ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือ วางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร

ข. การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน หรือการโอนงบประมาณของเทศบาล

ค. การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

ง. การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในกรณีมีเหตุเป็นที่สงสัยว่า ร่างเทศบัญญัติใดเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณที่จะต้องมีการรับรองของนายกเทศมนตรีให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัยในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยปกติฝ่ายบริหารต้องเป็นผู้เสนอ และสามารถเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาเทศบาลภายในเดือนสิงหาคมของทุกปี เนื่องจากโดยปกติปีงบประมาณจะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปีและสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไปทุกปี นอกจากนี้ การเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องกำหนดให้เสนอในสมัยประชุมสามัญประจำปีด้วย²⁷

3) เทศบัญญัติฉุกเฉินหรือชั่วคราว

เทศบัญญัติประเภทนี้ เป็นเทศบัญญัติที่ออกใช้ในกรณีฉุกเฉินในกรณีที่จะให้มีการเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงที่ไม่ได้ ซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารเมื่อได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากได้มีการประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลก็ให้ใช้บังคับได้ เทศบัญญัติชั่วคราว หรือเทศบัญญัติฉุกเฉิน เป็นการให้อำนาจกับฝ่ายบริหารชั่วคราวในการตราเทศบัญญัติเพื่อใช้บังคับและควบคุมความประพฤติของบุคคลในเขตเทศบาล เปรียบได้กับพระราชกำหนดตราขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี

เทศบัญญัติฉุกเฉินหรือเทศบัญญัติชั่วคราวนี้ มีอำนาจบังคับเหมือนเทศบัญญัติทั่วไป ดังนั้น เทศบัญญัติฉุกเฉินหรือชั่วคราวจึงสามารถยกเลิกเทศบัญญัติธรรมดาได้ นับเป็นข้อยกเว้นหลักการตราเทศบัญญัติทั่วไป แต่ในที่สุดแล้วก็ต้องนำเทศบัญญัติชั่วคราวเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลในคราวประชุมต่อไป ซึ่งตามมาตรา 64 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.

²⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549 หน้า 541

²⁷ ประทาน คงฤทธิ เรื่องเดิม หน้า 89 – 90

2496 ฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้เทศบาลออกเทศบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉินจะกระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการออกเทศบัญญัติชั่วคราวเกิดขึ้นเนื่องจากมีความจำเป็นพิเศษในการที่จะต้องออกกฎหมายมาใช้บังคับโดยรีบด่วน เพื่อให้การบริการราชการสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น โดยในขณะนั้นไม่อาจเรียกประชุมได้ เช่นเป็นเวลานานอกสมัยประชุม จึงได้กำหนดให้องค์กรที่ทำงานบริหารออกกฎหมายขึ้นมาใช้เป็นการชั่วคราวก่อนได้

อย่างไรก็ดี ในการออกเทศบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน หรือในกรณีที่เรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันช่วงที่มีได้นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5 ได้มีความเห็นในความหมายของบทบัญญัติมาตรานี้ว่า การตราออกซึ่งเทศบัญญัติชั่วคราวทำได้เฉพาะในกรณีที่จะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันช่วงที่มีได้นั้น กรณีดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ารวมถึงกรณีที่ไม่มีสภาเทศบาลด้วย เพราะตามบทบัญญัติในวรรคสองได้กำหนดให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้น เสนอต่อสภาเทศบาลในการประชุมคราวต่อไป เพื่อขออนุมัติหรือไม่อนุมัติด้วย ดังนั้นในขณะที่ไม่มีสภาเทศบาล ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถใช้อำนาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้

4. ผู้มีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 61 ทวิ ได้กำหนดไว้ว่า ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย ... นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ... ซึ่งทั้งหมดเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ แต่การนำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาต้องเกี่ยวข้องกับสภาเทศบาล เนื่องจากสภาเทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับ จึงขออธิบายที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติในแต่ละฝ่าย ดังนี้

1) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งการเลือกตั้งโดยตรงนี้ทำให้สภาเทศบาลอันเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลแยกออกจากฝ่ายบริหารของเทศบาลอย่างชัดเจนและสามารถใช้อำนาจบริหารได้อย่างเต็มที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดแต่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสภาเทศบาลตามหลักการตรวจสอบและทำให้สมดุล (Check and Balance) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ภายหลังจากได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว นายกเทศมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งตามมาตรา 48 ทศ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 โดยสมาชิกสภาเทศบาลเองก็ไม่อาจเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีได้ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีเป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนด โดยนายกเทศมนตรีจะต้องทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี คำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานจะต้องประกาศโดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาล

สำหรับอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี มีดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรี

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายอื่น

อย่างไรก็ดี รองศาสตราจารย์ประหยัด หงส์ทองคำ ได้อธิบายว่า นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ สรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล และรับผิดชอบในการบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลตามที่เทศบาลกำหนดไว้²⁸

(2) อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ และสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้รองนายกเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้²⁹ ถ้าในเขตเทศบาลใดหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควร

²⁸ ประหยัด หงส์ทองคำ *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520 หน้า 55

²⁹ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 4 ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ หมายความว่าถึง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าแขวง หรือหัวหน้าส่วนราชการในเขตเทศบาลนั้น

ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าส่วนราชการในเขตเทศบาลนั้นมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ เมื่อได้เปรียบเทียบคดีแล้วให้รีบส่งบันทึกการเปรียบเทียบพร้อมด้วยสำนวนไปยังพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแห่งเขตท้องที่ ซึ่งเทศบาลนั้นตั้งอยู่เพื่อดำเนินการต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ชักช้า นอกจากนี้ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงคณะเทศมนตรี ให้ถือว่าอ้างถึงนายกเทศมนตรี³⁰

(3) อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ โดยนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานต่างๆ ในเขตเทศบาล

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีผู้หนึ่งทำงานแทนและจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง นายกเทศมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรงด้วย หากราษฎรในท้องถิ่นเห็นว่า นายกเทศมนตรีไม่สมควรอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ตามมาตรา 48 ปัญจทศ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552

สำหรับนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้³¹

- (1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- (2) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ
- (3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

³⁰ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547

³¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 48 จตุทศ

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้ โดยมีกำหนดให้เทศบาลตำบลมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมืองมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน³²

สำหรับบทบาทของนายกเทศมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างเทศบัญญัติ นั้น โดยปกติการเสนอร่างเทศบัญญัติโดยนายกเทศมนตรีไม่ต้องมีผู้รับรอง และกฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีในการเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาลเป็นอย่างมาก ส่วนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า แต่ถ้าหากว่าไม่สำเร็จ การศึกษาดังกล่าวต้องเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล หรือสมาชิกรัฐสภา
- (3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารเทศบาล รองผู้บริหารเทศบาล หรือที่ปรึกษา หรือเลขานุการของผู้บริหารเทศบาล เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- (4) ไม่เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

2) สมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของราษฎร ในเขตเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาเทศบาลจะเป็นผู้แทนปวงชนในเขตเทศบาลซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจและไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติใดๆ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือเทศบาลนั้นกระทำ ซึ่งสภาเทศบาลจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยเทศบาลตำบลจะมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 12 คน เทศบาลเมืองจะมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 18 คน และเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกทั้งหมด 24 คน

³² เรื่องเดียวกัน มาตรา 48 สัตต

สมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญ 4 สมัยๆ ละไม่เกิน 30 วัน หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเทศบาล โดยสภาเทศบาลจะขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เมื่อมีกฎหมายบัญญัติหรือให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ นอกจากนี้สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาลได้ โดยต้องให้สมาชิกสภาเทศบาลรับรองจำนวน 2 คน

(2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารของเทศบาลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อยสามประการ

ก. การตั้งกระทู้ถาม เป็นการแสดงเจตจำนงของสภาเทศบาลต่อฝ่ายบริหารว่ามีความต้องการให้ฝ่ายบริหารจัดทำหรือแสดงออกให้เห็นว่า สภาเทศบาลมีความสงสัยในกิจการที่ฝ่ายบริหารได้กระทำไปแล้วอย่างหนึ่งอย่างใด กระทู้ถามจึงมีลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อสงสัยหรือแสดงให้เห็นความคิดเห็นขัดแย้งกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะผู้บริหาร นอกจากนี้ สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ หากสมาชิกสภาเทศบาลเกิดสงสัยหรือมีข้อขัดข้องใจเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหารเมื่อเห็นว่า การกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาลหรือประชาชนในเขตเทศบาล นายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหารจะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาเทศบาลหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบ เพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล ในการตั้งกระทู้ถามโดยปกติต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาเทศบาล โดยประธานสภาจะจัดส่งกระทู้ถามไปยังคณะผู้บริหารเพื่อให้ทราบล่วงหน้าและเตรียมตอบโดยบรรจุเข้าระเบียบวาระ โดยปกติภายในเจ็ดวัน ซึ่งกระทู้ถามนี้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามย่อมซักถามให้ความกระจ่างขึ้นได้อีก 3 ครั้งเป็นอย่างมาก เว้นแต่ประธานสภาจะอนุญาตให้ซักถามต่อไป และกระทู้ถามนี้ย่อมไม่มีการอภิปรายและไม่มีการลงมติ

ข. การเปิดอภิปราย โดยกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาลขอเปิดอภิปรายต่อนายกเทศมนตรี หรือฝ่ายบริหารคนใดคนหนึ่งก็ได้ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้

ค. การอนุมัติงบประมาณประจำปี ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป ฝ่ายบริหารจะต้องเสนองบประมาณประจำปี เพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้วจึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติ

งบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะสามารถควบคุมการจัดการรายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

ง. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล เพื่อให้ให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการที่สภาเทศบาลจะแต่งตั้งมี 2 ประเภท คือ

ก) คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำปี ซึ่งจะแต่งตั้งได้ไม่เกิน 2 คณะ สำหรับเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย

ข) คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะทำหน้าที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร และมีบทบาทที่สำคัญในการตราเทศบัญญัติก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ คงมีแต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 ที่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไว้ ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรียนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีนับถึงวันที่สมัครรับเลือกตั้ง

สำหรับคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ปรากฏว่านับแต่มีกฎหมายเทศบาลตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไว้ มีเพียงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร

ท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ และมีกรณีที่ได้บัญญัติลักษณะเฉพาะของบุคคลที่ต้องห้าม ในการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ ดังนี้³³

- (1) ดิทยาเสพติดให้โทษ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (4) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (5) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (6) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายศาล
- (8) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (9) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
- (10) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (11) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (12) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
- (13) อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น
- (14) เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต
- (15) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (16) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

³³ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 45

(17) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(18) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ

(19) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

3) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 61 ทวิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายเทศบาลฉบับปัจจุบัน ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลไว้ แต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 ได้กำหนดบุคคลผู้มีคุณสมบัติต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิและผู้นไม่มีสิทธิเลือกตั้งไว้ดังนี้³⁴

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของทุกปีที่มีการเลือกตั้ง

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันเลือกตั้ง

(4) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ไม่ต้องคุมขังโดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(7) ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286 บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ... โดยจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลจึงมีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาลได้

³⁴ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 มาตรา 33 และมาตรา 34

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขั้นตอนในการจัดทำและเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสภาเทศบาลตามหลักการ ดังนี้

(1) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น สามารถยื่นคำร้องขอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาออกเทศบัญญัติที่ตนเองเสนอร่างได้ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(2) คำร้องขอให้ประธานสภาเทศบาลดำเนินการ ต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอในการเสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไป โดยต้องมีรายละเอียดตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

ก. ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

ข. ร่างเทศบัญญัติ ซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราเทศบัญญัติในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ในการนี้อาจสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจง ความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อของร่างเทศบัญญัติที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อด้วยก็ได้

ค. รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาเทศบัญญัติ

ง. คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม ค. ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น และเป็นผู้ร่วมลงลายมือชื่อ

อย่างไรก็ดี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลผู้ใดร่วมลงลายมือชื่อ โดยในการเข้าชื่อดังกล่าวได้กระทำโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้วให้ถือว่า การเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้

(3) เมื่อประธานสภาเทศบาลได้รับคำร้องและเอกสารแล้ว ประธานสภาจะต้องตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสาร หากเห็นว่าครบถ้วนแล้ว ประธานสภาจะต้องจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อของผู้เข้าชื่อไว้ ณ ที่ทำการของเทศบาลและเขตชุมชนหนาแน่นในเขตเทศบาล เพื่อให้ผู้มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อ โดยไม่ได้ร่วมเข้าชื่อด้วยจริงมายื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานสภาหรือบุคคลที่ประธานสภาเทศบาลแต่งตั้ง เพื่อให้ชี้คมาชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวภายใน 20 วัน นับแต่วันปิดประกาศรายชื่อ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่มีการคัดค้านถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้านนั้นเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ซึ่งถ้ามีจำนวนครบตามที่

กฎหมายกำหนด ประธานสภาเทศบาลจะต้องดำเนินการให้มีการนำเสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณา ร่างเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าหากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว มีจำนวนรายชื่อไม่ครบตามที่ กฎหมายกำหนด ประธานสภาเทศบาลจะต้องแจ้งให้ผู้แทนของผู้เข้าชื่อทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อให้ครบภายใน 30 วัน ถ้าพ้นกำหนดดังกล่าวไม่มีการเสนอการเข้าชื่อจนครบตามที่ กฎหมายกำหนด ประธานสภาเทศบาลจะต้องส่งจ่ายเรื่องดังกล่าวออกไป

(4) ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติโดยประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

(5) ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีโทษ จำคุกและโทษปรับสำหรับประชาชนที่กระทำการเสนอร่างเทศบัญญัติโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้มีให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลสามารถเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติโดยที่ ตนเองไม่มีอำนาจหรือเป็นการขัดขวางการดำเนินการเข้าชื่อเสนอร่างเทศบัญญัติ

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต เทศบาลสามารถเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาลได้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีราษฎรคนใดได้เคย นำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาล

5. การตราเทศบัญญัติตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของเทศบาล

ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า “การตรา เทศบัญญัติ หมายถึง ขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการเพื่อให้มีเทศบัญญัติ ตั้งแต่การเสนอร่างเทศ บัญญัติ การพิจารณาร่างเทศบัญญัติ การให้ความเห็นชอบโดยผู้กำกับดูแล การลงนามและ ประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ”

สำหรับกระบวนการในการตราเทศบัญญัติของเทศบาลเป็นไปตามมาตรา 60 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า การตราเทศ บัญญัติจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บทไม่ได้ จะบังคับนอกเขตเทศบาลก็ไม่ได้ เทศบัญญัติของ เทศบาลหนึ่งไม่มีผลใช้บังคับในเขตเทศบาลอื่นๆ กล่าวได้ว่า เทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลจะใช้ บังคับเฉพาะเขตเทศบาลนั้นๆ ดังนั้น การตราเทศบัญญัติจึงต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายเสมอ โดย การประกาศใช้ไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาทุกเรื่อง เว้นไว้แต่จะเป็นเทศบัญญัติพิเศษ และได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแม่บทที่ให้อำนาจในการตราเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักการ สำคัญในการจัดทำเทศบัญญัติต้องคำนึงถึงสิ่งดังกล่าวต่อไปนี้

- 1) ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และศึกษากฎหมายอื่นว่าให้อำนาจในการตราเทศบัญญัติอย่างไร
- 2) ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล
- 3) ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง กฎหมายแม่บท และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
- 4) ควรจะรับฟังความคิดเห็นและทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่ในเขตเทศบาล
ดังนั้น การตราเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลจะมีกระบวนการหรือขั้นตอนที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในการวางรายละเอียดต่างๆ ของการตราเทศบัญญัติ หรือในการออกเทศบัญญัติแต่ละเรื่องจึงเป็นอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของเทศบาลในแต่ละเทศบาลที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ หรือภารกิจต่างๆ ดังนี้

5.1 อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแบ่งอำนาจหน้าที่หรือภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามมาตรา 78 (3) ซึ่งรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

2) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามมาตรา 283 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

3) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามมาตรา 287 เทศบาลย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นของตนเองด้วยวิธีการที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของเทศบาลอันเป็นสาระสำคัญโดยเทศบาลก็ต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และหากเห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มี

สิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้

4) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามมาตรา 289 เทศบาลย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น นอกจากนี้ ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในเขตเทศบาลนั้น รวมทั้งเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ³⁵ ซึ่งการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงการบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีบทบาทเกี่ยวกับภารกิจส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านการศึกษา กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจส่งเสริมคุณภาพชีวิตในด้านการศึกษา กล่าวคือ ต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและหน้าที่ในการจัดหาอาหารกลางวันให้นักเรียน การจัดเสื้อผ้าให้นักเรียนที่ครอบครัวมีรายได้น้อย การแก้ปัญหานักเรียนเกเรและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การจัดให้มีทุนการศึกษาแก่นักเรียนซึ่งครอบครัวมีรายได้น้อยและให้มีโอกาสเรียนต่อไปได้จนถึงระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ ควรสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ออกใบอนุญาตให้ครูดูแลการจัดหาอาหารให้นักเรียนช่วยเหลือและส่งเสริมโรงเรียนเอกชน สนับสนุนการสร้างห้องสมุด โรงเรียน สนามกีฬา ตลอดจนจัดทำและส่งเสริมให้มีศูนย์กลางชุมชนเพื่อการศึกษาทางเลือก หรือการฝึกอาชีพเฉพาะทางเพื่อนำวิชาชีพมาใช้ประกอบอาชีพและสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ตนเองและครอบครัว อันเป็นการศึกษาสำหรับผู้ที่ไม่มีโอกาสศึกษาในภาคบังคับ เป็นต้น

5) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามมาตรา 290 เทศบาลย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะ ในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

³⁵ ศุภลักษณ์ พินิจภูวล หลีกและวิปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์วิญญูชน 2548 หน้า 101

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมในนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

(4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น สิ่งแวดล้อม³⁶ ย่อมเป็นภารกิจตามรัฐธรรมนูญที่เทศบาลต้องให้ความสำคัญและสร้างคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ในเขตเทศบาลให้เกิดมีขึ้น โดยนัยยะนี้ คุณภาพสิ่งแวดล้อมหมายความว่า คุณภาพของธรรมชาติ ได้แก่ สัตว์ พืช และ ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ และสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนในเขตเทศบาลเพื่อความสมบูรณ์สืบไปของมนุษยชาติ ซึ่งเทศบาลจะต้องมีมาตรการในการจัดการและรักษาผลประโยชน์จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนในท้องถิ่น ควรต้องมีมาตรการในการป้องกันมลพิษ³⁷ และป้องกันภาวะการเกิดมลพิษ³⁸ ในอากาศของเทศบาลแต่ละแห่งด้วย ซึ่งต้องมีแหล่งกำหนดมลพิษมาจากชุมชน โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร สิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ สถานที่เพื่อประกอบกิจการใดๆ หรือสิ่งอื่นใด ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของมลพิษ ตลอดจนเกิดจากของเสีย ได้แก่ ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล น้ำเสีย อากาศเสีย มลสารหรือวัตถุอันตรายอื่นใด ซึ่งถูกปล่อยทิ้งหรือมีที่มาจากแหล่งกำเนิดมลพิษ รวมทั้งกากตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้นที่อยู่ในสภาพของแข็ง ของเหลว หรือก๊าซ รวมถึง น้ำเสีย³⁹ โดยเกิดจากสิ่งปฏิกูลจากบ้านเรือน สิ่ง

³⁶พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มาตรา 4 ให้ความหมายของ “สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น

³⁷พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มาตรา 4 ให้ความหมายของ “มลพิษ” หมายความว่า ของเสีย วัตถุอันตราย และมลสารอื่นๆ รวมทั้งตะกอน หรือสิ่งตกค้างจากสิ่งเหล่านั้น ที่ถูกปล่อยทิ้งจากแหล่งกำเนิดมลพิษ หรือที่มีอยู่ในสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือภาวะที่เป็นพิษภัยอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ และให้ความหมายความรวมถึง รังสีความร้อน แสง เสียง กลิ่น ความสั่นสะเทือน หรือเหตุรำคาญอื่นๆ ที่เกิดหรือถูกปล่อยออกจากแหล่งกำเนิดมลพิษด้วย

³⁸เรื่องเดียวกัน มาตรา 4 ให้ความหมายของ “ภาวะมลพิษ” หมายความว่า สภาวะที่สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงหรือปนเปื้อน โดยมลพิษซึ่งทำให้คุณภาพของสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ มลพิษในดิน

³⁹เรื่องเดียวกัน มาตรา 4 ให้ความหมายของ “น้ำเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลว รวมทั้งมลสารที่ปะปนหรือปนเปื้อนอยู่ในของเหลวนั้น

ปฏิรูปจากการเกษตรกรรม และสิ่งปลูกจากอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถทำให้น้ำบนดินและน้ำใต้ดินเกิดภาวะเน่าเสียได้

นอกจากนี้ ยังพบว่า มลพิษที่เกิดจากอากาศเสีย⁴⁰ ซึ่งเกิดจากการขนส่งโดยเครื่องจักร ความร้อนที่ใช้ในบ้านเรือน เครื่องกำเนิดพลังงานไฟฟ้า การเผาไหม้สิ่งปลูกต่าง ๆ การใช้เชื้อเพลิงในทางอุตสาหกรรม และเกิดจากกรรมวิธีการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม ย่อมเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากอากาศเสีย รวมทั้งปัญหามลพิษที่เกิดจากวัตถุอันตราย⁴¹ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นอำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 290 ที่เทศบาลย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมดังกล่าว

5.2 อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้แบ่งอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของเทศบาลจำแนกออกประเภทได้ดังนี้⁴²

1) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลมีหน้าที่ที่ต้องทำ ซึ่งแยกออกเป็น ดังนี้

(1) เทศบาลตำบล สามารถแยกภารกิจที่ต้องจัดทำได้ดังนี้⁴³

- ก. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ข. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- ค. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปลูก
- ง. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- จ. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- ฉ. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

⁴⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 มาตรา 4 ให้ความหมายของ “อากาศเสีย” หมายความว่า ของเสียที่อยู่ในสภาพเป็นไอเสียด ก๊าซ กลิ่นควัน ก๊าซ เขม่า ฝุ่นละออง เถ้าถ่าน หรือมลสารอื่นที่มีสภาพละเอียดบางเบาจนสามารถรวมตัวอยู่ในบรรยากาศได้

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 ให้ความหมายของ “วัตถุอันตราย” หมายความว่า วัตถุระเบิดได้ วัตถุไวไฟ วัตถุออกซิไดซ์ และวัตถุเปอร์ออกไซด์ วัตถุมีพิษ วัตถุที่ทำให้เกิดโรค วัตถุแก๊มมันตรังสี วัตถุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม วัตถุกัดกร่อน วัตถุที่ก่อให้เกิดการระคายเคือง วัตถุอย่างอื่นไม่ว่าจะเป็นเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม

⁴² สมคิด เลิศไพฑูรย์ *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา 2549 หน้า 545

⁴³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50

ท้องถิ่น

- ข. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- ช. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ฅ. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

(2) เทศบาลเมือง สามารถแยกภารกิจที่ต้องจัดทำได้ ดังนี้⁴⁴

- ก. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 10
- ข. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- ค. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ง. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- จ. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- ฉ. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- ช. ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ซ. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

(3) เทศบาลนคร สามารถแยกภารกิจที่ต้องจัดทำได้ดังนี้⁴⁵

- ก. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- ข. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- ค. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ง. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ
- จ. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- ฉ. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- ช. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- ซ. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

และสถานบริการอื่น

⁴⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 53

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน มาตรา 56

2) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลมีหน้าที่ที่อาจทำ⁴⁶(1) เทศบาลตำบล สามารถแยกภารกิจที่อาจจัดทำได้ดังนี้⁴⁷

- ก. ให้น้ำสะอาดหรือประปา
- ข. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ค. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ง. ให้มีสุสานหรือฌาปนสถาน
- จ. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ฉ. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- ช. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ซ. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- ฌ. เทศพาณิชย์

(2) เทศบาลเมือง สามารถแยกภารกิจที่อาจจัดทำได้ดังนี้⁴⁸

- ก. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- ข. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- ค. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ง. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- จ. ให้มีการบำรุงโรงพยาบาล
- ฉ. ให้มีการสาธารณสุข
- ช. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ซ. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- ฌ. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- ญ. ให้มีการบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ฎ. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- ฏ. เทศพาณิชย์

⁴⁶ อาจจัดทำ หมายความว่า จะทำหรือไม่ทำก็ได้ กฎหมายมิได้บังคับไว้ว่าต้องทำทุกอย่าง เป็นการเปิดกว้างเพื่อให้เทศบาลมีอำนาจในการตัดสินใจจัดทำภารกิจบริการสาธารณะตามกำลัง ความสามารถ บุคลากร และฐานะทางการคลังเทศบาลเอง

⁴⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 51

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน มาตรา 54

(3) เทศบาลนคร อาจจัดทำกิจการอื่นๆ อันเป็นภารกิจที่เทศบาลนครต้องจัดทำตามมาตรา 54 ได้⁴⁹

สำหรับรายละเอียดของภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 สามารถนำมาจัดทำเป็นตารางได้ตามตารางที่ 3.1 และตารางที่ 3.2 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 สรุปการแบ่งหน้าที่การปฏิบัติการตามฐานะของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1 – 9 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง และมีหน้าที่เพิ่ม ดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	3. การควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	โรงมหรสพและ
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	สถานบริการอื่น
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	4. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	5. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ
9. หน้าที่อื่นตามกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล		6. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
		7. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

ที่มา: พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552

⁴⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 57

ตารางที่ 3.2 สรุปอำนาจหน้าที่ในการเลือกปฏิบัติของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง ตามข้อ 1 – 12
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์		
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	3. การควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้	5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	4. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น	6. ให้มีการสาธารณสุข	5. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	7. จัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	6. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
9. เทศพาณิชย์	8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	7. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
	9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา	
	10. ให้มีและบำรุงรักษาสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	
	11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	
	12. เทศพาณิชย์	

ที่มา : พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552

3) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลทำการนอกเขตและทำการร่วมกับบุคคลอื่นสามารถแยกอธิบายได้ ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามมาตรา 57 ทวิ⁵⁰ เป็นภารกิจที่เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตได้โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน

ข) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพสภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ค) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข. อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามมาตรา 57 ตรี⁵¹ เป็นภารกิจที่เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

ก) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ข) เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่หลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขภาพ ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันในหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน

ค) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่ทำในรูปสหการ เป็นไปตามมาตรา 58 ซึ่งหากมีกิจการใดอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะต้องร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ให้จัดเป็นองค์การขึ้น เรียกว่า สหการ โดยมีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย ซึ่งในการจัดตั้งเป็นองค์การขึ้น เรียกว่า สหการ โดยมีสภาพเป็นทบวงการเมือง และมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย ซึ่งในการจัดตั้งสหการจะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อที่จะได้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ โดยในการยุบเลิกสหการ ก็จะต้องให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน ซึ่งจะต้องกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย โดยสหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและอาจกู้เงินได้

⁵⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552

⁵¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 255

5.3 อำนาจหน้าที่หรือภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ได้แบ่งอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของเทศบาลไว้ตามมาตรา 16 ซึ่งสามารถแยกอธิบายเป็นโครงสร้างภารกิจของเทศบาลได้ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน สามารถแยกได้ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการคมนาคมและการขนส่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินการด้านการให้บริการสาธารณะ โดยรัฐมีหน้าที่สนับสนุนกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพอันเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างรักษาทาง และสะพาน⁵²

(2) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการสาธารณสุขปก และการสาธารณสุขปฏิบัติการจัดการและการจัดการเกี่ยวกับสาธารณสุขปก และการสาธารณสุขปก เป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับชุมชนในท้องถิ่นเทศบาลที่จะต้องจัดให้มีขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีกิจการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนทั้งในส่วนที่เป็นสาธารณสุขปก สาธารณูปการ เช่น ถนน น้ำประปา คลองส่งน้ำ ฝ่ายกั้นน้ำ เป็นต้น

(3) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการผังเมืองและการควบคุมอาคาร

2) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต แยกออกได้ เป็น 4 ประการ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการควบคุมและส่งเสริมอาชีพ

(2) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านสวัสดิการสังคมและการสาธารณสุข

(3) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านนันทนาการ

(4) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการศึกษา

3) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการจัดระเบียบสังคม

(1) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการรักษาความสะอาด

(2) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการจราจร

⁵² สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น *รวมคำวินิจฉัย* ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 2547 หน้า 1

ดังนี้

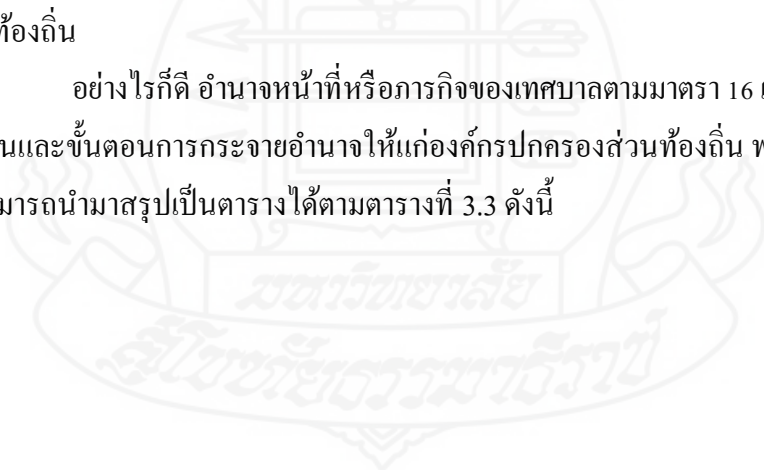
- (3) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการลงทุนและพาณิชย์กรรม แยกได้เป็น 3 ประเภท

ดังนี้

- (1) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (2) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านภาษี
- (3) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจค่าธรรมเนียม ค่าอากร และค่าภาคหลวง
- 5) อำนาจหน้าที่หรือภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว แยกได้เป็น 2 ประเภท

ภูมิปัญญาท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังที่กล่าวมาแล้ว สามารถนำมาสรุปเป็นตารางได้ตามตารางที่ 3.3 ดังนี้



ตารางที่ 3.3 ภารกิจของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุข
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. ส่งเสริมการกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549

25. การผังเมือง
26. การขนส่ง
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ที่มา: พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

5.4 อำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลได้รับมอบหมายจากรัฐตามพระราชบัญญัติ

เฉพาะเรื่อง

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลได้รับมอบหมายจากรัฐตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องสามารถแยกอธิบายได้ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในบางมาตราเป็นผลให้คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งการตามมาตราต่างๆ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และคำเตือนขัดกับข้อความในมาตราต่างๆ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ แต่แบบคำสั่งของเจ้าพนักงานยังสามารถใช้ออกคำสั่งได้ นอกจากนี้ ยังเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในการควบคุมอาคาร เช่น ลักษณะสัดส่วน เนื้อที่ของอาคาร การห้ามก่อสร้าง เคลื่อนย้าย ize หรือเปลี่ยนการใช้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ize หรือเปลี่ยนการใช้การเป็นการชั่วคราว ดำเนินการต่อผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติควบคุม

อาคาร สั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนอาคารถ้าเจ้าของอาคารไม่แก้ไข สั่งระงับการใช้อาคาร และสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างให้กลับคืนสู่สภาพเดิม รวมทั้งประกาศและควบคุมเขตเพลิงไหม้ สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 56 (7) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (25) (28)

2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยภายในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

(2) การควบคุมดูแลเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคารและการอยู่อาศัยของประชาชน โดยมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารแก้ไขเปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยหรือไม่ถูกสุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ฯลฯ

(3) การควบคุมมิให้มีการก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ

(4) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ โดยมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

(5) ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาอนุญาตให้บุคคลจัดตั้งตลาดสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร

(7) ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะและกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (3) (4) มาตรา 51 (5) มาตรา 54 (6) (7) (11) และมาตรา 56 (4) (5) (6) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (3) (12) (17) (18) (21) (23)

3) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองในที่สาธารณะ และสถานสาธารณะ คู่อุบลรักษาสนามหญ้า และต้นไม้ในถนน และสถานสาธารณะ จัดที่สำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอย รวมทั้งมีอำนาจจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามกฎหมายนี้สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552 มาตรา 50 (3) มาตรา (53) (6) มาตรา 54 (10) (11) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (17) (18) (23) (27)

4) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรืออากาศเสีย หรือระบบกำจัดของเสีย ดำเนินงานและควบคุมการทำงานของระบบบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น โดยจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อลดและขจัดมลพิษ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขรวมถึงการออกใบอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ควบคุมหรือรับจ้างให้บริการบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งจัดเก็บค่าบริการ ค่าปรับ และเรียกค่าเสียหายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียรวม หรือระบบกำจัดของเสียที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 51 (8) มาตรา 53 (5) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (2) (18)

5) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการป้องกันการพังทลายของดินและสิ่งปลูกสร้างตามที่กำหนดไว้ กำหนดแบบรับแจ้งและออกใบแจ้งให้แก่ผู้ประสงค์ที่จะขุดดินตามประกาศกำหนดความลึกหรือพื้นที่ที่จะขุดดิน ซึ่งจะต้องแจ้งตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด สั่งให้บุคคลหยุดการขุดดินและถมดินได้ รวมถึงการแจ้งกรมศิลปากรหรือกรมทรัพยากรธรณีในกรณีที่มีการขุดดินแล้วพบโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ซากดึกดำบรรพ์หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจหรือทางการศึกษาในด้านธรณีวิทยา สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 56 (7) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (24)

6) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตตั้งโรงงานฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และ

ดำเนินการฆ่าสัตว์ รวมทั้งสังเวยเพิกถอนหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต ซึ่งสอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 51 (2) มาตรา 53 (3) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552 มาตรา 16 (22)

7) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจเทศบาลและสุขาภิบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระเบียบการจอดยานยนต์และการควบคุมดูแลการจอดยานยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบการจอดยานยนต์ภายในเขตพื้นที่ของเทศบาลหรือสุขาภิบาล สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546 มาตรา 16 (3) (17)

8) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงภายในเงื่อนไข และสถานที่ที่กำหนดอันเป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (9) ซึ่งเป็นภารกิจอันเป็นหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (31) คือ กิจการอื่นใดที่มีผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

9) พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด อันเป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (9) ซึ่งเป็นภารกิจอันเป็นหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (31) คือ กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

10) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้สำนักทะเบียนและนายทะเบียนสำหรับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนประวัติราษฎร และจัดทำทะเบียนบ้านของราษฎร รับแจ้งการมีคนเกิดและคนตายหรือย้ายที่อยู่ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาอนุญาตกรณีที่มีผู้ขอตรวจหรือคัดสำเนาเอกสารข้อมูลทางทะเบียนราษฎรต่างๆ อันเป็น

ภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (9) ซึ่งเป็นภารกิจอันเป็นหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (31) คือ กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

11) พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล หรือตั้งชื่อสกุลใหม่ และออกหนังสือสำคัญแสดงการรับจดทะเบียนชื่อสกุลให้แก่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยอันเป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (9) ซึ่งเป็นภารกิจอันเป็นหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (31) คือ กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

12) พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์ อันเป็นภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (9) ซึ่งเป็นภารกิจตามหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลและประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (31) คือ กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

13) พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และการพิจารณาออกใบอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินการสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสาน และฌาปนสถานเอกชน รวมทั้งการอนุญาตให้บุคคลใด เก็บ ผึ่ง หรือเผาในสถานที่อื่นนอกจากในสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน หรือสถานพยาบาล สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 51 (4) และมาตรา 54 (2) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (20)

14) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495 กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้เกิดเพลิงไหม้รวมทั้งเตรียมการเพื่อรองรับเหตุการณ์เมื่อเกิดเพลิงไหม้ และให้มีอำนาจทำการดับเพลิงและลดการสูญเสียชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากการเกิดเพลิงไหม้สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (5) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (29) (30)

15) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจับและกักขังสัตว์ควบคุม ได้แก่ สุนัข หรือสัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไม่มีเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ ซึ่งออกมาในที่สาธารณะ และถ้าไม่มีเจ้าของมาขอรับคืนภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้มีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมนั้นได้และให้มีหน้าที่แจ้งต่อสัตวแพทย์ในกรณีที่ได้รับแจ้งว่าสัตว์ควบคุมมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า รวมทั้งมีอำนาจทำลายสัตว์ควบคุมที่พบในที่สาธารณะเมื่อปรากฏว่าสัตว์ควบคุมมีอาการของโรคพิษสุนัขบ้า นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับเจ้าของสัตว์ควบคุมที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมายนี้ สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (4) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (21)

16) พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 กฎหมายนี้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจัดเขตสูบบุหรี่และเขตปลอดบุหรี่ในสถานที่สาธารณะและให้มีอำนาจเข้าไปในสถานที่สาธารณะเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้มีการดำเนินตามกฎหมายนี้โดยให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งจะสอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 54 (7) มาตรา 56 (3) ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (17) (19) (30)

17) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราและควบคุมทางหลวง และงานที่เกี่ยวกับทางหลวงภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษา การขยายและการสงวนเขตทางหลวงรวมทั้งการอนุญาตให้บุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงที่อยู่ในเขตท้องถิ่น สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.

2552 มาตรา 50 (2) (3) และภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (2) (26)

18) พระราชบัญญัติการโรงแรม พุทธศักราช 2478 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตดำเนินกิจการ โรงแรม รวมทั้งควบคุมการประกอบกิจการ โรงแรม สอดคล้องกับภารกิจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (9) และภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 16 (7) (8) (31)

19) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เช่น การออกเทศบัญญัติห้ามล่าสัตว์ป่าในอ่างเก็บน้ำสาธารณะ สามารถกระทำได้อันเป็นการออกเทศบัญญัติที่เน้นข้อห้ามของกฎหมาย แต่ต้องไม่เป็นการกำหนดพื้นที่ใดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพราะสัตว์ป่าสงวนหรือคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้เป็นสัตว์ป่าที่ห้ามล่าในทุกพื้นที่ทั่วราชอาณาจักรอยู่แล้ว และการดำเนินการกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าในพื้นที่ใดๆ จะต้องเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศ โดยมีวัตถุประสงค์ในการดูแลและป้องกันสัตว์ป่าและเขตพื้นที่ที่ชัดเจนที่เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าที่อยู่ในพื้นที่ที่ประกาศนั้น โดยมีการกำหนดชนิดสัตว์ป่า และเขตพื้นที่ที่ชัดเจน

5.5 แบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญของการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ

จำแนกอธิบาย ได้ดังนี้

1) ต้องมีการยกร่างเทศบัญญัติ

ผู้มีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติ คือ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ดังนั้น ก่อนที่จะมีการนำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาล ต้องมีการยกร่างเทศบัญญัติก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ไม่ได้บัญญัติหลักการยกร่างเทศบัญญัติไว้ และหากพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ก็ได้ให้รายละเอียดว่า ในการเสนอร่างเทศบัญญัติต้องทำเป็นญัตติ ซึ่งตามข้อ 37 ก็ได้บัญญัติว่า ญัตติมี 2 อย่าง คือ ญัตติเกี่ยวกับกิจการของสภาเทศบาลและญัตติร่างเทศบัญญัติ ดังนั้น ในการนำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาลจึงต้องทำเป็นญัตติ⁵³ โดยญัตติทั้งหลายต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาเทศบาล และมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองอย่างน้อยสองคนแต่หากสภาเทศบาลนั้นมีสมาชิกสภา

⁵³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 38

เทศบาลหรือผู้น้อยกว่าแปดคนให้มีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองหนึ่งคน ซึ่งในการเสนอญัตติให้อนุโลมใช้แบบตามแบบทำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ดังกล่าวนี้

เพื่อความชัดเจนในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอแนะนำเสนอแบบในการนำเสนอแบบขอเสนอญัตติภาพที่ 3.1 แบบเสนอร่างเทศบัญญัติภาพที่ 3.2 และแบบร่างเทศบัญญัติภาพที่ 3.3 ดังนี้

ที่	
วันที่ เดือน..... พ.ศ.	
เรื่อง เสนอร่างเทศบัญญัติ	
เรียน ประธานสภาเทศบาล.....	
ข้าพเจ้าขอเสนอร่างเทศบัญญัติ..... เรื่อง.....	
.....ฉบับนี้	
มาเพื่อโปรดนำเสนอต่อที่ประชุมสภาเทศบาล.....ในสมัยประชุมนี้ ซึ่งได้เสนอบันทึกหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวมาแล้ว	
ขอแสดงความนับถือ	
(ลงชื่อ)	ผู้เสนอ
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	
(ลงชื่อ)	ผู้รับรอง
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	
(ลงชื่อ)	ผู้รับรอง
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	

ภาพที่ 3.1 แบบขอเสนอญัตติ

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ที่สำนักงานเทศบาล.....
วันที่ เดือน..... พ.ศ.

เรื่อง ขอเสนอญัตติ
เรียน ประธานสภาเทศบาล.....

ข้าพเจ้าขอเสนอ.....
.....
.....

ได้โปรดนำเสนอต่อที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ)	ผู้เสนอ
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	
(ลงชื่อ)	ผู้รับรอง
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	
(ลงชื่อ)	ผู้รับรอง
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	

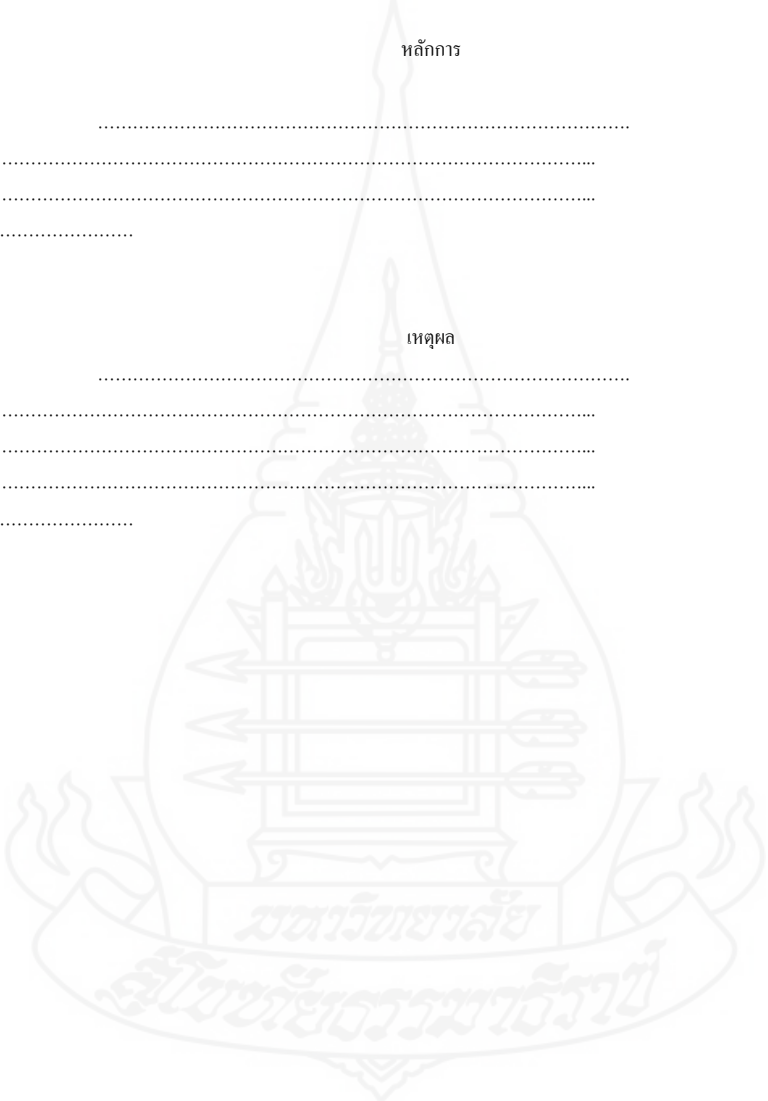
ภาพที่ 3.2 แบบเสนอร่างเทศบัญญัติ

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างเทศบัญญัติ.....
เรื่อง

หลักการ
.....
.....
.....
.....

เหตุผล
.....
.....
.....
.....



ภาพที่ 3.3 แบบร่างเทศบัญญัติ

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

จากแบบร่างเทศบัญญัติ จะเห็นว่า ร่างเทศบัญญัติต้องแบ่งเป็นข้อและมีบันทึก
ดังต่อไปนี้⁵⁴

- (1) หลักการของร่างเทศบัญญัติ
- (2) เหตุผลที่เสนอร่างเทศบัญญัติ

เมื่อมีแบบขอเสนอญัตติ แบบเสนอร่างเทศบัญญัติ แบบร่างเทศบัญญัติ และ
เทศบัญญัติ (เรื่องที่ต้องการตราโดยสภาเทศบาล) แขนงมาในวาระการประชุมตามญัตติที่ได้มีการ
เสนอไว้ จะทำให้การเสนอร่างเทศบัญญัติมีองค์ประกอบครบตามกฎหมายกำหนด ดังนั้น การเสนอ
ร่างเทศบัญญัติมีองค์ประกอบครบตามกฎหมายกำหนด ดังนั้น การเสนอร่างเทศบัญญัติจึงต้องทำ
ตามแบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ กล่าวคือ การเสนอร่างเทศบัญญัติต้องทำเป็นหนังสือโดย
นำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาลในรูปของญัตติ ซึ่งญัตติที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับ
การประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 กำหนดให้ทำเป็นหนังสือ และในกรณีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้
เสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน นอกจากจะต้องให้สมาชิกสภาเทศบาลรับรองอย่างน้อยสอง
คนแล้ว ต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองด้วยจึงจะนำเสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเข้าสู่สภา
เทศบาลได้⁵⁵

เพื่อให้การศึกษาเรื่องนี้มีความสมบูรณ์ ขอนำเสนอแบบเทศบัญญัติตาม
ภาพที่ 3.4 ดังนี้

⁵⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 43

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน ข้อ 38

เทศบัญญัติ.....
เรื่อง

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามในมาตรา.....แห่งพระราชบัญญัติ.....
ออกเทศบัญญัติไว้โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล และ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 เทศบัญญัตินี้เรียกว่า เทศบัญญัติ เรื่อง

..... พ.ศ.

ข้อ 2 ให้ใช้เทศบัญญัตินี้ในเขต

..... เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่
สำนักงาน แล้ว

ข้อ 3

ข้อ 4

ประกาศ ณ วันที่ เดือน พ.ศ.

(ลงชื่อ)
(.....)
ตำแหน่ง.....

เห็นชอบ

(ลงชื่อ)
(.....)
ตำแหน่ง.....

ภาพที่ 3.4 แบบเทศบัญญัติ

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ไม่ได้มีการบัญญัติหลักการยกเว้นเทศบัญญัติไว้ ซึ่งในการยกเว้นเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลเป็นความสามารถของแต่ละเทศบาลที่ทำการยกเว้นเทศบัญญัติ

เพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นขอนำหลักการยกเว้นกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาเทียบเคียงและปรับให้สอดคล้องกับการยกเว้นเทศบัญญัติ ซึ่งในการยกเว้นเทศบัญญัติควรมีหลักการสำคัญซึ่งจำแนกได้ ดังนี้

(1) ควรต้องสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ เนื้อหาสาระของเทศบัญญัติควรมีความสมบูรณ์ กระชับ ชัดเจน สะดวกในการค้นหาและทำความเข้าใจ

(2) ต้องกำหนดขอบเขตของเรื่อง ขอบเขตตามลักษณะของภารกิจเทศบาลด้วย โดยจะต้องรวบรวมเฉพาะบทบัญญัติของเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องเท่านั้นและไม่ครอบคลุมถึงบทบัญญัติอื่นๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ โดยในการกำหนดขอบเขตของเทศบัญญัติไม่ควรกำหนดเนื้อหาสาระให้กว้างจนเกินไปจะทำให้ไม่สะดวกต่อการค้นหา และต้องไม่ควรแคบจนทำให้ไม่สามารถเข้าใจหรือมองเห็นระบบของเทศบัญญัติในเรื่องนั้นในภาพรวมได้

(3) ต้องจัดทำเค้าโครงและหมวดหมู่ของเทศบัญญัติให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นเหตุเป็นผลให้เห็นถึงโครงสร้างของเทศบัญญัติ ทั้งในภาพรวมและในแต่ละส่วนอย่างชัดเจน สะดวกต่อการทำความเข้าใจ โดยแบ่งเค้าโครงเป็นหัวข้อหลักและหัวข้อย่อยเพื่อให้มีความเชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ เป็นไปตามขั้นตอนหรือกระบวนการของเรื่องดังกล่าว ซึ่งแต่ละหัวข้อจะต้องมีหลักการได้สัดส่วนกัน รวมทั้งสิ่งที่จะนำมารวมไว้ในหัวข้อหนึ่งหัวข้อใดจะต้องเป็นเรื่องเดียวกันหรือมีความเกี่ยวพันกัน และเนื้อหาในแต่ละหัวข้อต้องเรียบเรียงอย่างเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันไปตามลำดับของเรื่อง โดยพยายามรักษาเอกภาพของเทศบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางหลักการฐานของระบบอันเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายเทศบาล กฎหมายกำหนด กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้อำนาจในการตราเทศบัญญัติ นอกจากนี้ ในการกำหนดชื่อของหมวดหมู่จะต้องสามารถทำให้ทราบได้อย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติที่รวบรวมไว้ในหมวดหมู่นั้นมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องใด

(4) ต้องสะดวกในการใช้งาน โดยจัดทำในรูปแบบคู่มือที่ผู้ใช้เทศบัญญัติสามารถค้นหามติบัญญัติต่างๆ ได้โดยสะดวก รวดเร็ว ซึ่งในคู่มือการร่างเทศบัญญัติควรมีการจัดหมวดหมู่และชื่ออย่างชัดเจน โดยแบ่งออกเป็น

- ก. ภาค
- ข. ลักษณะ
- ค. หมวด
- ง. ส่วน
- จ. ข้อ
- ฉ. ส่วนย่อยข้อ

ในกรณีที่ต้องมีส่วนย่อยของข้อให้เรียงลำดับส่วนย่อยดังกล่าวตามลำดับ ดังนี้

- ก. “ข้อ”
- ข. “(1)”
- ค. “(ก)”
- ง. “1)”

(5) ในกรณีที่ต้องบัญญัติบทยกเลิกเทศบัญญัติบางเรื่อง หรือบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดของเทศบัญญัติที่นำมารวบรวม ให้บัญญัติบทยกเลิกเทศบัญญัติหรือบทบัญญัติให้ใช้เทศบัญญัติ

2) ต้องมีการนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาเทศบาล ในการนำเสนอญัตติร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาล ถ้านายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลเป็นผู้เสนอตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่ถ้าหากสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้นำเสนอต้องมีเพื่อนสมาชิกสภาเทศบาลรับรองอย่างน้อยสองคน⁵⁶

หลังจากที่ได้ยกร่างเทศบัญญัติเสร็จและได้ดำเนินการตามข้อ 38 และข้อ 43 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ที่ต้องจัดทำร่างเทศบัญญัติให้ถูกต้องตามแบบฟอร์มที่ 3 และ 4 ให้เรียบร้อย หลังจากนั้นนำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาลโดยญัตติที่นำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาลนั้น ที่ประชุมสภาเทศบาลต้องแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ ดังนี้⁵⁷

(1) วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ เป็นไปตามข้อ 47 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งมีว่าในการพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้ที่ประชุมสภาเทศบาลปรึกษาในหลักการร่างเทศบัญญัติและลงมติว่า จะรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นหรือไม่ หากมีสมาชิกสภาเทศบาลประสงค์จะอภิปราย ห้ามไม่ให้ลงมติก่อนที่

⁵⁶ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 38 วรรคสี่

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน ข้อ 38 วรรคแรก

สมาชิกสภาเทศบาลได้อภิปรายในเรื่องนั้นพอสมควรแล้ว ส่วนในวรรคสองจะบัญญัติไว้ในแนวที่ว่า เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างเทศบัญญัติในวาระที่หนึ่ง สภาเทศบาลจะให้คณะกรรมการสภาเทศบาลพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ให้สภาเทศบาลนำปรึกษาในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเป็นกรรมการในคณะกรรมการหาข้อยุติตามจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้มีการกำหนดไว้ แล้วแจ้งมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณและรายชื่อกรรมการหาข้อยุติฝ่ายสภาเทศบาล กรณีเทศบาลให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ทั้งนี้ให้ดำเนินการภายในสามวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ⁵⁸ โดยให้ประธานสภาเทศบาลทำหน้าที่สื่อแจ้งมติของสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้นายกเทศมนตรีทราบภายในวันถัดจากวันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณมีผลทำให้ฝ่ายบริหารต้องออกทั้งคณะ

แต่ถ้าสภาเทศบาลรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ สภาเทศบาลก็จะส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้คณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณารายละเอียด ซึ่งโดยปกติสภาเทศบาลจะแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่งอยู่แล้ว คือ คณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปีของเทศบาล⁵⁹ โดยในขั้นตอนนี้ก็จะกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้มีโอกาสทำการแปรญัตติ โดยในแปรญัตตินี้ สมาชิกสภาเทศบาลจะมีสิทธิเพียงลดรายจ่ายเท่านั้น และผู้แปรญัตติจะต้องมีสมาชิกรับรองโดยเทศบาลตำบลต้องมีสมาชิกรับรอง 2 คน เทศบาลเมืองต้องมีสมาชิกรับรอง 3 คน และเทศบาลนครต้องมีสมาชิกรับรอง 4 คน⁶⁰

ในการแปรญัตตินั้น ห้ามมิให้แปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- ก. ดอกเบี้ยและเงินสงฆ์เงินกู้
- ข. รายจ่ายซึ่งเทศบาลจำต้องจ่ายตามกฎหมายหรือข้อผูกพัน

⁵⁸ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 48

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน ข้อ 49

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน ข้อ 4.

นอกจากนี้ภายในระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติที่สภาเทศบาลกำหนด นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดเห็นควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างเทศบัญญัติก็ให้นำเสนอคำแปรญัตติ ล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยให้แปรญัตติเป็นรายชื่อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ⁶¹ และหากในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่สอง กรณีการพิจารณาสามวาระรวดเดียว ผู้แปรญัตติ อาจเสนอคำแปรญัตติด้วยวาจาได้⁶²

หลังจากคณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณได้พิจารณาพร้อม ทั้งแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นแปรญัตติเรียบร้อยแล้ว ก็จะได้เสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อนำเข้า พิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป

ผู้เขียนขอแนะนำเสนอแบบเสนอขอแปรญัตติ รายละเอียดปรากฏตามภาพที่ 3.5 ดังนี้



⁶¹ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 49 วรรคสอง

⁶²เรื่องเดียวกัน ข้อ 49 วรรคสี่

	ที่.....
	วันที่ เดือน..... พ.ศ.
เรื่อง ขอเสนอแปรญัตติ	
เรียน ประธานสภาเทศบาล.....	
ข้าพเจ้าขอเสนอ.....	
.....	
.....	
ข้อ 1	
ข้อ 2	
ข้อ 3	
ฯลฯ	
	ขอแสดงความนับถือ
(ลงชื่อ)	ผู้เสนอ
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	
(ลงชื่อ)	ผู้รับรอง
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	
(ลงชื่อ)	ผู้รับรอง
()	()
สมาชิกเทศบาล.....	

ภาพที่ 3.5 แบบเสนอขอแปรญัตติ

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

(2) วาระที่ 2⁶³ การพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อ เฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมสภาเทศบาลจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น แต่ถ้าที่ประชุมสภาเทศบาลได้ลงมติเห็นด้วยกับคำแปรญัตติ หรือเห็นด้วยกับการแก้ไขในข้อใดแล้ว ไม่ให้เสนอขอแปรญัตติหรือเสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงมตินั้นอีก สำหรับข้อความในข้อใดที่ได้มีมติไปแล้วขัดแย้งกันหรือบกพร่องในสาระสำคัญ ที่ประชุมสภาเทศบาลจะลงมติให้ส่งปัญหานั้นไปให้คณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาใหม่ดังกล่าวแล้ว การพิจารณาเฉพาะข้อนั้นๆ เป็นอันระงับไว้ก่อน แต่ถ้าไม่เป็นการขัดข้องที่จะพิจารณาข้ออื่นๆ ต่อไป สภาเทศบาลอาจลงมติให้พิจารณาจนจบร่างเทศบัญญัติก็ได้ โดยในการประชุมต่อไปในวาระที่สอง ให้ที่ประชุมสภาเทศบาลลงมติเฉพาะข้อที่ได้ระงับไว้เท่านั้น

(3) วาระที่ 3⁶⁴ โดยปกติที่ประชุมแห่งสภาเทศบาลมักจะพิจารณาแต่เพียงว่าจะให้ตราเทศบัญญัติได้หรือไม่เท่านั้น เมื่อสภาเทศบาลลงมติให้ประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติได้ ประธานสภาเทศบาลก็จะได้เสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการปฏิบัติเช่นเดียวกับการประกาศใช้เทศบัญญัติอื่น ๆ สรุปแล้วเทศบัญญัติต้องทำตามแบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญซึ่งต้องมีการยกร่างเทศบัญญัติและมีการนำร่างเทศบัญญัติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาเทศบาล อันเป็นการดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5.6 ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเทศบาล

องค์ประกอบความสมบูรณ์ของการตราเทศบัญญัติอีกประเด็นหนึ่งต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเทศบาลตามหลักการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น⁶⁵ ซึ่งบริการสาธารณะ⁶⁶ หมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ดังนั้นการตราเทศบาลจะตราออกใช้โดยมีลักษณะที่ใช้เฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงไม่ได้ จะต้องมิตลักษณะเพื่อเป็นการทั่วไปและบังคับใช้กับประชาชนในเขตเทศบาล

⁶³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 51

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน ข้อ 52

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283

⁶⁶ ประยูร กาญจนกุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538

โดยทั่วไป และต้องเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งเป็นเครื่องมือที่บังคับใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะอันเป็นการบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น หมายความว่า บริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการโดยมีงบประมาณและทรัพย์สินบางส่วนเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ ดังนั้น การตราเทศบัญญัติเพื่อให้ครบองค์ประกอบความสมบูรณ์ในกระบวนการ จึงต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของเทศบาลและเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ ทั้งยังเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อบำรุงส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนเพื่อให้เทศบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของเทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชน

5.7 ต้องมีการประกาศใช้

เทศบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อได้มีการประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักเทศบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุไว้ในเทศบัญญัตินั้น⁶⁷ ดังนั้น เมื่อร่างเทศบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาจากสภาเทศบาลในวาระที่ 1, 2 และวาระที่ 3 แล้ว ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ⁶⁸ ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานร่างส่งเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา สำหรับกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาโดยตรง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัติแล้วเสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าหากสภาเทศบาลยังมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศ

⁶⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 63

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน มาตรา 62

บัญญัติตกไป ดังนั้นก่อนการประกาศใช้เทศบัญญัติจึงต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนแล้วจึงให้นายกเทศมนตรีลงนาม อย่างไรก็ตาม หากมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมว่า ตามมาตรา 63⁶⁹ ได้บัญญัติว่า นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ... ดังนั้น หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในการบังคับใช้เทศบัญญัติให้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลก่อนอย่างน้อยเจ็ดวัน จึงจะมีผลบังคับ แต่ถ้าหากมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัตินั้นได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2550 ที่ได้มีการกำหนดวิธีการประกาศใช้เทศบัญญัติให้ผิดแผกไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว คือ ต้องประกาศที่สำนักงานเทศบาลก่อนอย่างน้อยเจ็ดวัน จึงจะทำให้เทศบัญญัติในเรื่องนั้นมีผลใช้บังคับในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง โดยกฎหมายได้กำหนดไว้ตามมาตรา 11 ซึ่งบัญญัติว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาตามมาตรา 9⁷⁰ หรือมาตรา 10 เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ซึ่งตามมาตรา 10 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องนั้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว
- 2) เป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁰ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2550, มาตรา 90 บัญญัติว่า ในกรณีที่ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 แล้ว ให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 10

ในกรณีที่ยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องใดตามมาตรา 8 ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้

ในกรณีที่ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องใดตามวรรคสองแล้ว ถ้าต่อมามีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้ จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา 10 แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่กฎหมายกระทรวงนั้นใช้บังคับ

การยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคสาม ย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อการดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วโดยถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น

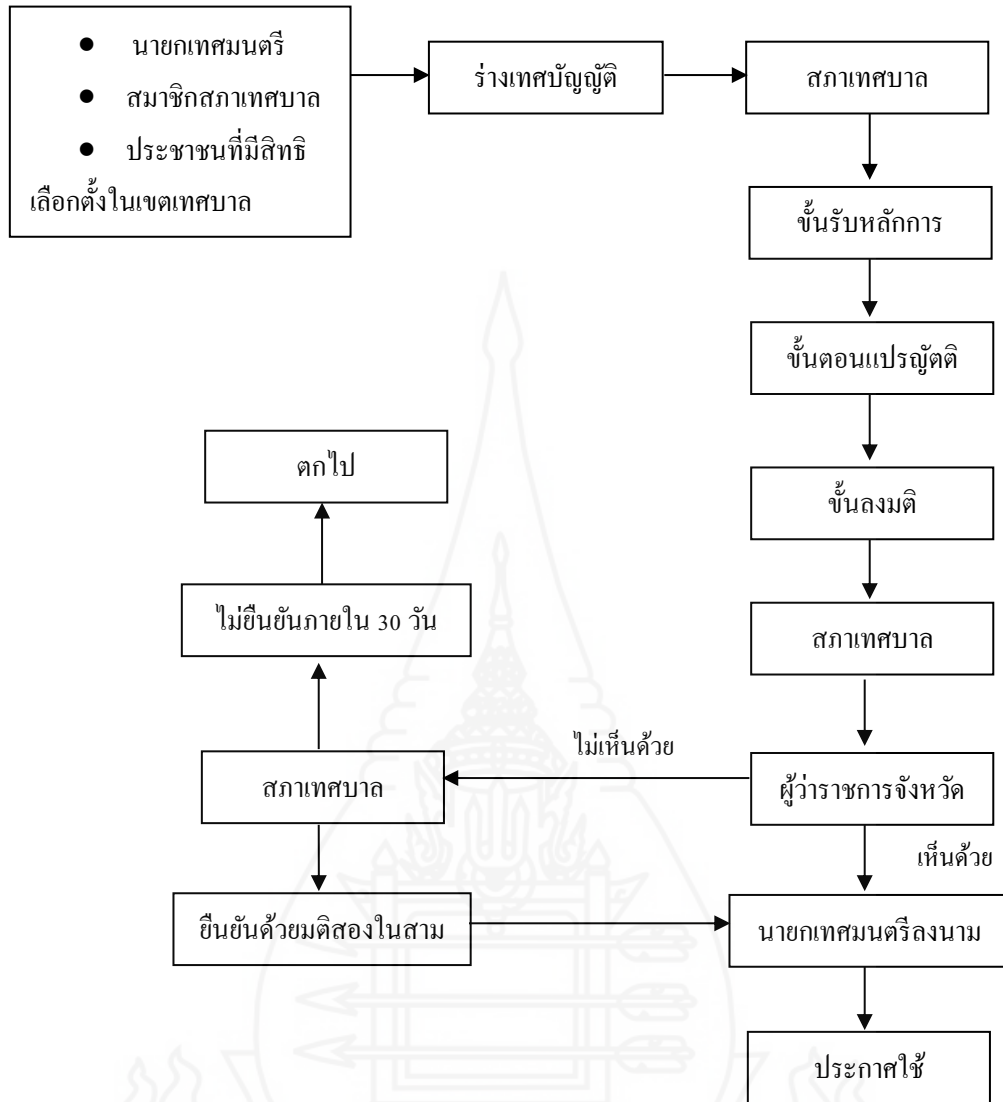
การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (2) ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

คณะกรรมการควบคุมอาคารจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม (2) ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ถ้าไม่ให้ความเห็นชอบ ให้แจ้งเหตุผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทราบด้วย

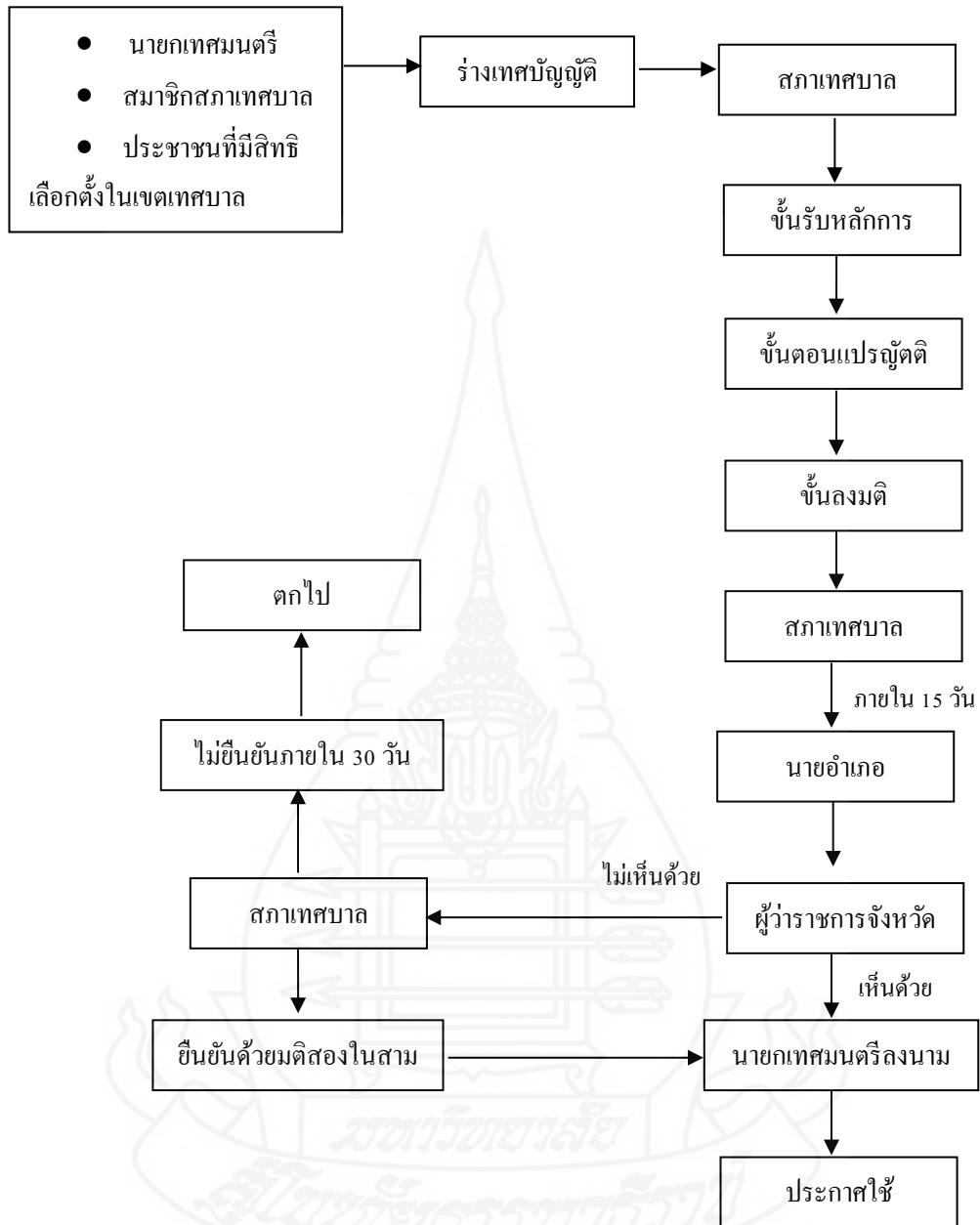
ถ้าคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ถือว่าคณะกรรมการควบคุมอาคารได้ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นแล้ว และให้ราชการส่วนท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป

ถ้ารัฐมนตรีไม่สั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีได้อนุมัติตามวรรคสอง”

นอกจากนี้ ในยุคปัจจุบันนอกเหนือจากวิธีการประกาศใช้เทศบัญญัติทั้งสามวิธีดังกล่าวแล้ว เพื่อให้ราษฎรในเขตเทศบาลได้ทราบถึงผลการบังคับใช้ของเทศบัญญัติ เทศบาลได้มีการพิมพ์และเผยแพร่เทศบัญญัติแจกจ่ายให้แก่ราษฎรในเขตเทศบาล และบางเทศบาลได้มีการเผยแพร่และประกาศทางเว็บไซต์เพื่อให้บุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียและเกี่ยวข้องได้ทราบถึงการบังคับใช้เทศบัญญัติในเขตเทศบาลของตนตลอดทั้งในกรณีของเทศบัญญัติบางเรื่อง เช่น เทศบัญญัติที่ออกตามกฎหมายควบคุมอาคารที่หลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะนำลงเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบด้วย ดังนั้นสรุปได้ว่าองค์ประกอบความสมบูรณ์ของการตราบัญญัติจึงประกอบไปด้วยผู้มีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติ ต้องทำตามแบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญของการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเทศบาล และต้องมีการประกาศใช้ ซึ่งการประกาศใช้แล้วแต่ลักษณะประเภทของเทศบัญญัติและกฎหมายที่ใช้อำนาจในการตราเทศบัญญัติออกใช้ เช่น การปิดประกาศที่หน้าสำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน หรือการประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น



ภาพที่ 3.6 ขั้นตอนการตราเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในปัจจุบัน



ภาพที่ 3.7 ขั้นตอนการตราเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลในปัจจุบัน

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหา การริเริ่มออกเทศบัญญัติ

การร่าง การพิจารณาร่าง และการบังคับใช้เทศบัญญัติ

ในการวิเคราะห์ปัญหาของการออกเทศบัญญัตินั้น ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ปัญหาตั้งแต่ขั้นตอนของการริเริ่ม และการร่างเทศบัญญัติ ตลอดจนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติโดยสภาเทศบาลว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง และเมื่อสภาเทศบาลได้ลงมติให้ความเห็นชอบในร่างเทศบัญญัติและส่งให้ทางผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลได้ให้ความเห็นชอบเป็นที่เรียบร้อยแล้ว มีปัญหาในการบังคับใช้เทศบัญญัติอย่างไร

1. ปัญหาการริเริ่มในการออกเทศบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 61 ทวิ ที่ได้กำหนดให้ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล นำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาได้ ดังนั้น นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล จึงสามารถเป็นผู้ริเริ่มในการออกเทศบัญญัติต่างๆ เพื่อบังคับใช้ในเขตเทศบาลได้ แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างเทศบัญญัติน้อยมาก⁷¹ เทศบัญญัติส่วนใหญ่จะเสนอโดยนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับ กับภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ก็พบว่าไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากแต่ละเทศบาลมีการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับมีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับภารกิจตามอำนาจหน้าที่ที่มีเป็นจำนวนมาก และดูเหมือนว่า การพัฒนาทางด้านกฎหมายในระดับเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาลจะเป็นไปด้วยความเชื่องช้า เทศบัญญัติที่ตราออกใช้บังคับส่วนใหญ่จะออกเมื่อมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้ออก ซึ่งปัญหาในที่นี้อาจมาจากลักษณะของการเมืองท้องถิ่นที่นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน การจะตราเทศบัญญัติบางฉบับออกใช้บังคับ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ

⁷¹ อรรถชัย กิจผล การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา 2550 หน้า 51

ประชาชน อาทิเช่น เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการ หรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ นั้น ทางนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลอาจกังวลต่อฐานเสียง หรือคะแนนนิยม ทำให้ละเลยที่จะตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับ แม้ว่าเทศบัญญัตินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเทศบาลก็ตาม ซึ่งกรณีดังกล่าวจะทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาล ในปัจจุบันแต่ละเขตเทศบาลมีจำนวนประชากรค่อนข้างมาก และ ในการอยู่ร่วมกันนั้น จำเป็นต้องมีกฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสงบสุขในประชาชนส่วนรวม ในที่นี้จะขอ ยกตัวอย่าง ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์และมีความตั้งใจที่จะพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนดูแลส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพดี จึงมีแนวคิดที่จะสนับสนุนให้จัดทำเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาล โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจนทำให้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาด้าน สาธารณสุข และบังเกิดผลเป็นรูปธรรมในการบังคับใช้เทศบัญญัติ คือเทศบาลตำบลด่านเกวียน อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 10 หมู่บ้าน ประชาชนในพื้นที่ 4 หมู่บ้านประกอบอาชีพทำเครื่องปั้นดินเผา ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่สร้างชื่อเสียงและรายได้ให้กับตำบล ด่านเกวียน ส่วนประชาชนอีก 4 หมู่บ้านทำอาชีพเกษตรกรรม และอีก 2 หมู่บ้านเป็นย่านพาณิชย์ ตลาด และขายสินค้าหนึ่งผลิตภัณฑ์หนึ่งตำบล เทศบาลตำบลด่านเกวียนประสบปัญหามลพิษจาก เตาเผาเครื่องปั้นดินเผา ซึ่งเครื่องปั้นดินเผาด่านเกวียนเป็นสินค้าที่สร้างชื่อเสียงให้กับประเทศชาติ และนำรายได้เข้าประเทศจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งในกระบวนการผลิตได้ก่อให้เกิดมลพิษกับ ชุมชนในบริเวณนั้น ผู้ประกอบการเครื่องปั้นดินเผาในเขตเทศบาลตำบลด่านเกวียนมีทั้งหมด ประมาณ 80 ราย ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่มีเตาเผาที่ก่อสร้างตามภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่วนผู้ประกอบการที่มีความรู้ มีต้นทุนการผลิตสูง มีการส่งสินค้าออกต่างประเทศ และมีเตาเผาที่มี ประสิทธิภาพ จะมีอยู่ไม่กี่ราย และเนื่องจากผู้ประกอบการบางรายไม่ใช้ไม้มาทำเป็นเชื้อเพลิงเพราะ หายากขึ้น ผู้ประกอบการจึงดัดแปลงโดยใช้วิธีไปนำเอาเศษยางพาราและวัสดุพลาสติกจากโรงงาน อุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้เคียงมาทำเป็นเชื้อเพลิงในการเผาไหม้แทน ซึ่งในขณะที่เผาได้ก่อให้เกิด มลพิษ ทำให้หลังคาเรือนประชาชนมีคราบเขม่า ฝุ่นค้ำเหนียวติดตามชายคาบ้าน และขณะที่เผาจะมี กลิ่นเหม็นในบริเวณที่เผาด้วย รวมทั้งจะมีกลุ่มควันกระจายไปทั่วเมือง สำหรับระยะเวลาในการเผา เครื่องปั้นดินเผานั้นผู้ประกอบการไม่ได้กำหนดเวลาในการเผาที่แน่นอน จะเผาตามความสะดวก การประกอบกิจการก็ไม่เคยมีการขออนุญาต เพราะผู้บริหารเทศบาลมองว่าสินค้าหัตถกรรม เครื่องปั้นดินเผาเป็นสินค้าที่สร้างชื่อเสียงรวมทั้งรายได้ให้กับท้องถิ่น ดังนั้นในระยะแรกผู้บริหาร เทศบาลจึงยังไม่ใช้กฎหมายไปควบคุมกำกับประกอบการ ต่อมาปัญหามลพิษเพิ่มมากขึ้น มี ราษฎรประสบความเดือดร้อน และมีเรื่องร้องเรียนในกรณีดังกล่าวจำนวนมาก ทางเทศบาลจึงเกิด แนวคิดที่จะขยกร่างเทศบัญญัติโดยให้ประชาชน ผู้ประกอบการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วน

ร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อกำหนดกฎ กติกา หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการที่จะควบคุม กำกับการประกอบกิจการและการดำเนินการต่างๆ ในเขตท้องถิ่นของตนเอง เทศบาลจึงจัดทำ โครงการพัฒนารูปแบบการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลสถานประกอบกิจการ ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนผู้ประกอบการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไป ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างเทศบัญญัติ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดการให้เกิด สถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น

2) เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนารูปแบบการใช้มาตรการทางกฎหมายให้มีผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้ประกอบการ อันจะนำไปสู่การส่งเสริมคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดีของ ประชาชน

ขั้นตอนการจัดทำเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลด่านเกวียน

ในการจัดทำร่างเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลด่านเกวียน มีขั้นตอนในการจัดทำ ดังนี้

1) สํารวจสถานประกอบการที่มีอยู่ในเขตเทศบาลทั้งหมดและจัดกลุ่มประกอบกิจการ ที่คล้ายคลึงกันไว้ด้วยกัน

2) จัดทำโครงการ “พัฒนารูปแบบการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแล สถานประกอบกิจการ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535” เพื่อขออนุมัติจาก นายกเทศมนตรี และขอการสนับสนุนด้านวิชาการและทรัพยากรจากกรมอนามัย

3) จัดทำร่างเทศบัญญัติ โดยได้ทำคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำร่างเทศบัญญัติ ซึ่ง ประกอบด้วยผู้บริหารของเทศบาล ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้นำชุมชน ซึ่งในการจัดทำร่างเทศบัญญัติได้ ปรึกษาเรื่องแนวทางการยกร่างกับผู้อำนวยการศูนย์บริการกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย รวมทั้ง ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อจัดทำร่างเทศบัญญัติแล้วเสร็จได้ส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้ศูนย์บริการกฎหมายสาธารณสุข ตรวจสอบความถูกต้อง

4) ขั้นตอนการจัดเวทีประชาคมเพื่อให้ประชาชน ผู้ประกอบการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไปได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อเทศบัญญัติ ได้เชิญคณะผู้บริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างของเทศบาล ผู้ประกอบกิจการทุกกิจการ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้นำชุมชน ประชาชนทุกหลังคาเรือน ผู้สื่อข่าว ซึ่งมีผู้เข้าร่วมจัดเวทีประชาคมจำนวนทั้งสิ้น 350 คน

ในการเชิญผู้เข้าร่วมประชุม เทศบาลได้ใช้วิธีการทำหนังสือเชิญ แจกใบปลิว เคาะ ประตูบ้านเชิญชวน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์โดยออกเสียงตามสาย และในการออกเสียงตามสายได้

ชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบถึงความสำคัญของการประชุมทำประชาคมเรื่องการยกร่างเทศบัญญัติ ในครั้งนี้ว่า “ทุกคนควรจะต้องมีส่วนร่วม เพื่อมาช่วยกันร่วมตัดสินใจสร้างกติกาของเทศบาล ร่วมกัน ซึ่งเทศบาลได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแล้ว ถ้ากฎ กติกา หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการที่กำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือก็คือเทศบัญญัติ ไม่ถูกใจ หรือปฏิบัติได้ยาก หรือไม่เหมาะสมสำหรับพื้นที่ของเทศบาลตำบลด่านเกวียน จะได้หาแนวทางที่เหมาะสมกว่า ในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของประชาชน” ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมทำประชามนั้นต้องประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง โดยเทศบาลตำบล ด่านเกวียนได้ประชาสัมพันธ์ทุกวัน และถ้าผู้รับผิดชอบงานกฎหมายสาธารณสุขของเทศบาลมี โอกาสได้ไปตรวจร้านอาหาร กิจการต่างๆ หรือไปทำกิจกรรมในพื้นที่ ก็จะถือโอกาส ประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนที่พบ/ติดต่อประสานงานด้วยให้เข้ามาประชุมโดยพร้อมเพรียงกัน หรือถ้า มีผู้มาติดต่อที่เทศบาลก็จะประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้มาร่วมประชุมด้วย นั่นคือต้องมีการ ประชาสัมพันธ์ทุกรูปแบบ และใช้วิธีจูงใจให้มีความสำคัญกับประชาชนให้รู้สึกว่ “ประชาชนทุกคน คือทุนของสังคม สมองของทุกคน ประสบการณ์ความรู้ที่ผ่านมา คือทุนของสังคม ต้องมาช่วยกัน รังสรรค์บ้านเมือง”

เมื่อถึงวันประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาคม พบว่ามีประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง มาร่วมเวทีประชาคมจำนวนมาก สถานที่จัดเวทีประชาคมใช้ลานจอดรถของเทศบาล เก้าอี้ที่ จัดเตรียมไว้สำหรับประชุมไม่เพียงพอ ต้องจัดหาเก้าอี้มาเพิ่ม ผู้เข้ามาประชุมส่วนใหญ่อยู่ตลอดจน เสร็จสิ้นการประชุม จนได้ข้อยุติที่พอใจแล้ว ถึงจะสลายตัวไป

5) เสนอร่างเทศบัญญัติที่ผ่านเวทีประชาคมสู่สภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้ความ เห็นชอบ

6) นำร่างเทศบัญญัติที่ผ่านสภาเทศบาลเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นชอบ

7) นำเทศบัญญัติไปประกาศใช้

การนำเทศบัญญัติมาใช้เป็นมาตรการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน

เทศบาลตำบลด่านเกวียนได้ประกาศใช้เทศบัญญัติที่ยกร่าง โดยกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเทศบาลได้ใช้เทศบัญญัติเป็นกฎหมาย ของเทศบาล ในการลงไปตรวจกิจการ/การดำเนินงานต่างๆ เทศบาลจะใช้เทศบัญญัติเป็นเครื่องมือ ที่จะใช้บอกผู้ประกอบการว่าควรต้องปรับปรุงแก้ไขเรื่องอะไรบ้างซึ่งเทศบาลตำบลด่านเกวียนได้ ใช้เทศบัญญัติดำเนินการ ในแก้ไขปัญหาหมอกพิษจากกิจการหัตถกรรมเครื่องปั้นดินเผาได้อย่างมี ประสิทธิภาพ และในเทศบัญญัติได้กำหนดเวลาในการเผา โดยนักวิชาการทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ ศึกษาพบว่าอากาศของจังหวัดนครราชสีมาตั้งแต่เวลา 16.00 น. เป็นต้น ในบริเวณตำบลด่านเกวียน

จะมีการพักกระจายของอากาศน้อย ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเหมาะที่จะทำการเผาเครื่องปั้นดินเผาในช่วงเวลานี้

สำหรับการแก้ไขปัญหาเรื่องเตาแบบภูมิปัญญาชาวบ้านให้มีประสิทธิภาพ เทศบาลตำบลด่านเกวียนได้เชิญนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมาร่วมทำวิจัยเพื่อหารูปแบบเตาเผาที่มีประสิทธิภาพไม่ก่อให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อม ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่า จะต้องใช้ต้นทุนสูงในการก่อสร้างเตาและผลผลิตที่ได้แต่ละครั้งจะผลิตได้น้อยกว่าการใช้เตาที่สร้างจากภูมิปัญญาชาวบ้าน ดังนั้นจึงไม่สามารถแก้ปัญหาคิวเตาเผาได้ในเทศบัญญัติจึงกำหนดเฉพาะช่วงเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการเผาเครื่องปั้นดินเผา และได้กำหนดห้ามใช้พลาสติก หรือเศษยางพารามาเป็นเชื้อเพลิง ถ้าประชาชนฝ่าฝืนก็จะถูกปรับตามระวางโทษที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และสืบเนื่องจากการจัดทำเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลด่านเกวียนได้มีการจัดเวทีประชาคมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน ดังนั้นเมื่อมีผู้ใดฝ่าฝืนเทศบัญญัติ เช่น เผานอกเวลาที่กำหนด อนุญาตให้เผาได้ หรือใช้วัสดุเชื้อเพลิงที่ห้ามใช้ ก็จะมีประชาชนมาแจ้งให้เทศบาลทราบ ซึ่งมีทั้งแจ้งทางโทรศัพท์และมาแจ้งด้วยตนเอง ทำให้เทศบาลมีสารวัตรประชาชนไปโดยปริยาย

ความสำเร็จในการจัดทำเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลด่านเกวียน ทำให้เกิดผล ดังนี้

1) เทศบาลมีกฎหมายท้องถิ่นที่ชัดเจน และปฏิบัติได้ สามารถนำไปใช้ในการควบคุมกำกับกิจการและการดำเนินงานต่างๆ เพื่อจัดการให้เกิดสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และจัดระเบียบสังคมภายในท้องถิ่น ถ้าเทศบาลจัดทำเทศบัญญัติโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน/ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น การนำเทศบัญญัติไปใช้อาจจะมีปัญหาหรือมีข้อโต้แย้งจนอาจไม่สามารถนำไปบังคับใช้ได้

2) ประชาชนรู้สิทธิและหน้าที่ของตนเอง พิทักษ์สิทธิและปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง มีสารวัตรประชาชนที่จะมาแจ้งเบาะแส/ข้อมูลให้เทศบาลทราบหากมีผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติ โดยการทางโทรศัพท์และมาแจ้งด้วยตนเองที่เทศบาล นั่นคือประชาชนรู้ช่องทางที่จะเรียกร้องสิทธิในการสร้างเสริมให้มีสุขภาพดีหรืออยู่ในสภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี

3) ทำให้ผู้ประกอบการรู้จักกา มีความรับผิดชอบต่อสังคม เพราะว่าตอนทำร่างเทศบัญญัติ เทศบาลไม่ได้ทำตามอำเภอใจ ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น มีส่วนร่วมตัดสินใจกำหนดกติกาต่างๆ ทำให้เทศบาลทำงานง่ายขึ้น มีความมั่นใจมากขึ้น เพราะผู้ประกอบการรู้สิทธิและหน้าที่ของตนเอง

4) ผลพลอยได้ของเทศบาลจากการจัดทำเทศบัญญัติในครั้งนี้ คือ เทศบาลสามารถเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ครอบคลุมมากขึ้น เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น ถึงแม้ผู้ประกอบการบางรายจะเป็นเครือญาติของนายกเทศมนตรี หรือเป็นกิจการของนายกเทศมนตรีเอง จากที่ไม่เคยเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการให้กับเทศบาล แต่ปัจจุบันต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทุกราย และนายกเทศมนตรีก็ทำตัวเป็นตัวอย่างแก่ประชาชน โดยต้องเสียค่าธรรมเนียมเหมือนกันประชาชนทั่วไป

2. ปัญหาการยกร่างเทศบัญญัติ

2.1 ผู้มีอำนาจยกร่างเทศบัญญัติขาดองค์ความรู้ในการยกร่างเทศบัญญัติ

แม้ว่าบทบัญญัติ มาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล นำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ผู้มีหน้าที่นำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลแทบจะไม่มีหน้าที่ยกร่างเทศบัญญัติเอง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือในส่วนของราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล พบว่าการเข้าชื่อโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลเพื่อเสนอร่างเทศบัญญัติมีน้อยมาก และมีความเป็นไปได้น้อย เนื่องจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาด้วยนั้น ประชาชนผู้เสนอต้องอาศัยความรู้ความสามารถและมีทักษะเกี่ยวกับการยกร่าง ออกแบบข้อกฎหมาย โดยใช้ทักษะทั้งในเชิงรูปแบบและภาษาทางกฎหมาย ซึ่งข้อกำหนดนี้อาจจะอยู่นอกเหนือขีดความสามารถที่ประชาชนท้องถิ่นทั่วไปจะกระทำได้⁷²

ในทางปฏิบัติเทศบาลจะมอบหมายหน้าที่การนำเสนอร่างเทศบัญญัติให้แก่พนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ดูแลในเรื่องดังกล่าวและนิติกรของเทศบาลในการทำหน้าที่ยกร่างเทศบัญญัติขึ้น หลังจากนั้นนายกเทศมนตรีจึงนำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาล ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลจะทำหน้าที่เพียงยกมือสนับสนุนหรือคัดค้านเทศบัญญัติที่ได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลเท่านั้น

⁷² อรรถชัย ถักผล การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนในคู่มือพลเมืองยุคใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา 2550 หน้า 73

จากการศึกษาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติว่าด้วยเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ปรากฏบทบัญญัติแห่งกฎหมายในมาตราใดที่กำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านรับภาระหน้าที่ จัดเตรียม จัดทำ และกลั่นกรองร่างเทศบัญญัติเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาเทศบาล นอกจากนั้นเทศบาลแต่ละแห่งยังขาดแผนการจัดทำเทศบัญญัติในแต่ละเรื่อง รวมทั้งผู้ทำหน้าที่ยกร่างเทศบัญญัติเพื่อนำเสนอเข้าสู่สภาเทศบาลยังไม่เข้าใจบทบาทของเทศบัญญัติและไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการดำเนินการยกร่างเทศบัญญัติ แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบตัวอย่างของร่างเทศบัญญัติแนบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ก็ยังไม่เพียงพอเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือด้านการยกร่าง กลั่นกรอง ร่างเทศบัญญัติดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาที่ให้การช่วยเหลือฝ่ายบริหารในการยกร่างหรือแก้ไขกฎหมายต่างๆ ก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

ลักษณะเช่นนี้ทำให้เนื้อหาของเทศบัญญัติของเทศบาลแต่ละแห่งที่ตราออกใช้มีโครงสร้างหรือรูปแบบที่มีลักษณะแตกต่างกัน ตลอดทั้งยังขาดความสมบูรณ์ของรายละเอียด ทำให้เทศบัญญัติแต่ละแห่งที่ตราออกใช้ไม่เป็นไปตามรูปแบบอันเป็นมาตรฐานเดียวกัน สาเหตุของปัญหาดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติอันเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงที่พระราชบัญญัติเทศบาลและรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจแก่เทศบาลในการกระทำได้ โดยในการตราเทศบัญญัติที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่เทศบัญญัติกำหนดต้องเป็นไปเพียงพอให้การบังคับใช้เทศบัญญัตินั้นประสบความสำเร็จ โดยจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งมาตรการของเทศบัญญัติจะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทหรือสภาพของสังคมในท้องถิ่นเทศบาลและต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจ

สำหรับการยกร่างเทศบัญญัตินั้น ห้ามการยกร่างเทศบัญญัติขัดแย้งหรือขัดกับหลักการ โดยการยกร่างรายละเอียดของเทศบัญญัติให้เป็นไปตามหลักการ เพื่อกำหนดสาระและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้ยกร่างเทศบัญญัติจึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาระของเทศบัญญัติในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดี⁷³ อันเป็นองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการตราเทศบัญญัติทั้งในเรื่องของภาษา วิธีการเขียน และหลักการตีความในการยกร่างเทศบัญญัติ เพื่อให้เป็นร่างเทศบัญญัติที่ดี มีความชัดเจนแน่นอน เกิดผลตามที่ประสงค์เป็นที่เข้าใจง่ายต่อบุคคลทั่วไป อันเป็น

⁷³ สมภพ โหตระกิตย์ การร่างกฎหมาย ใน หนังสือครบรอบหกสิบปีของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2533 หน้า 142

การบูรณาการองค์ความรู้ในด้านต่างๆ ให้เกิดความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ นับได้ว่าเป็นศาสตร์แขนงหนึ่งของการศึกษาวิชากฎหมาย เนื่องจากต้องนำความรู้และภาษามาใช้ออกแบบ และเพื่อตัดแปลงให้เกิดผล อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเรียบเรียงกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

นอกจากนี้สิ่งอันเป็นองค์ความรู้ในการตราเทศบัญญัติ คือ การนำรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญของเรื่องมาศึกษาก่อนว่าเป็นการออกเทศบัญญัติในเรื่องที่ได้มีการตราออกใช้อยู่แล้วหรือไม่ หากไม่เคยมีการตราออกใช้บังคับก็เป็นการตราเทศบัญญัติขึ้นใหม่ หรือถ้ามีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นออกใช้บังคับแล้ว ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การยกร่างเทศบัญญัติตามหลักการดังกล่าวจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเทศบัญญัติที่ใช้บังคับนั้นหรือไม่ นอกจากนี้สิ่งอันเป็นองค์ความรู้ในประเด็นต่อมาก็คือ การศึกษาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับ ผู้ยกร่างเทศบัญญัติควรจะต้องศึกษาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับเทศบัญญัติในเรื่องที่จะตราออกใช้อย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อจะได้นำไปสู่ข้อยุติว่า จำเป็นต้องมีการตราเทศบัญญัติตามหลักการของเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และหากจำเป็นจะต้องตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นออกใช้บังคับ ควรเลือกกำหนดเนื้อหาสาระและรายละเอียดอย่างไร เพื่อกำหนดโครงสร้างและรูปแบบของร่างเทศบัญญัติ โดยพิจารณาเนื้อหาสาระและกลไกทางกฎหมายของเทศบัญญัติที่จะนำมากำหนดในร่างเทศบัญญัติ ตลอดจนความสัมพันธ์ของกลไกที่กำหนด โดยการศึกษาเปรียบเทียบเทศบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ซึ่งต้องมีการกำหนดถ้อยคำที่ใช้ในร่างเทศบัญญัติให้มีความชัดเจนและเป็นภาษาที่เข้าใจง่าย ถูกต้องตามหลักภาษาไทยเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความเทศบัญญัติอันเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่อไป

ในส่วนประเด็นการขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติ หากมีการพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 แล้วจะไม่ปรากฏหลักการอันเป็นระเบียบหรือข้อบังคับที่วางรายละเอียดเกี่ยวกับการยกร่างเทศบัญญัติอันเป็นองค์ประกอบสำคัญไว้ พบเพียงบทบัญญัติตามมาตรา 60 ว่า “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ... เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล... เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ...” นอกจากนี้เทศพาณิชย์ของเทศบาลให้ตราเป็นเทศบัญญัติตามมาตรา 61 พระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายรวมถึงร่างเทศพาณิชย์หรือร่างเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) การจัดเก็บ ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร

- (2) การเก็บรักษาเงิน การจ่ายเงิน หรือการโอนงบประมาณของเทศบาล
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- (4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จาก

ทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

นับได้ว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับยกเว้นเทศบัญญัติเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตราเทศบัญญัติ ซึ่งหากผู้มีอำนาจยกเว้นเทศบัญญัติขาดองค์ความรู้ในการยกเว้นเทศบัญญัติ ย่อมจะทำให้เทศบัญญัติที่ตราออกมามีลักษณะเนื้อหาสาระที่ขัดแย้งต่อกฎหมายได้ ซึ่งการตราเทศบัญญัติออกไปโดยฝ่าฝืนต่อเนื้อหาของกฎหมายจึงเป็นกรณีเทศบัญญัติออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ... ตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สามารถฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้

2.2 ก่อนการยกเว้นเทศบัญญัติ เทศบาลขาดการสำรวจภารกิจทั้งหมดของเทศบาลที่มีอยู่ (ศึกษาโดยเปรียบเทียบกับเทศบาลตำบลป่าเมต อำเภอเมือง จังหวัดแพร่)

เนื่องจากการกิจของเทศบาล หมายถึง งานที่ต้องทำ ในที่นี้หมายถึง งานที่เทศบาลต้องทำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือ งานที่ต้องทำตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายให้อำนาจ ตลอดทั้งงานที่เทศบาลต้องทำตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ ดังนั้น การที่เทศบาลจะมีการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับในเรื่องใด จะต้องพิจารณาให้ดีเสียก่อนว่า เทศบาลจะต้องทำภารกิจใดและมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างไร และในการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้ประสบผลสำเร็จนั้น จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับในทุกกรณี และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตราเทศบัญญัติจะมีมาตรการหรือกลไกที่กำหนดเพื่อเป็นการช่วยให้การจัดทำภารกิจประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณาภารกิจของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว จะพบว่าเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีภารกิจที่จะต้องจัดทำปรากฏตามตารางภารกิจของเทศบาล ตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.1 ภารกิจของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552	พระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและ ที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. การสาธารณสุขการ
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน	7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	9. การจัดการศึกษา
10. ให้มีโรงพยาบาล	10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. ให้มีการบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และ รักษาคณไซ้	11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น
12. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำวิธีอื่น	12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. ให้มีและบำรุงส่วนสาธารณะ	13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง	14. ส่งเสริมกีฬา
15. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถาน สินเชื่อท้องถิ่น	15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา ท้องถิ่น
17. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้าน จำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น	
19. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่ง เสื่อมโทรม	

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552	พระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
20. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ	18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
21. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง	19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และ การรักษาพยาบาล
22. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว	20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและ฼ปนสถาน
23. ให้มีสุสานและ฼ปนสถาน	21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
24. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
25. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบ เรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และ สาธารณสุขสถานอื่น ๆ
26. ให้มีการสาธารณสุข	24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
27. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	25. การผังเมือง
28. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและ พลศึกษา	26. การขนส่ง
29. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
30. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาด เรียบร้อยของท้องถิ่น	28. การควบคุมอาคาร
31. เทศพาณิชย์	29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
	30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และ สนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน
	31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เมื่อเปรียบเทียบภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และเทศบัญญัติที่เทศบาลตำบลป่าเมต อำเภอเมือง จังหวัด
แพร่ ได้ตราออกใช้บังคับ ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 ตราออกใช้บังคับ

ภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549	บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	เทศบัญญัติที่เทศบาลตำบลป่าเมต อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ตราออกใช้บังคับ
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	-	-
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535	-
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	- พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	-
4. การสาธารณสุข โภคและการก่อสร้างอื่นๆ	-	-
5. การสาธารณสุขการ	-	-
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	-	-
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	พระราชบัญญัติการโรงแรม พุทธศักราช 2478	-
9. การจัดการศึกษา	-	-

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549	บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	เทศบัญญัติที่เทศบาลตำบลป่าเมต อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ตราออกใช้บังคับ
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และ ผู้ด้อยโอกาส	-	-
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	-	-
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	-
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	-	-
14. การส่งเสริมการกีฬา	-	-
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน	-	-
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	-	-

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

<p>ภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549</p>	<p>บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น</p>	<p>เทศบัญญัติที่เทศบาลตำบลป่าเมต อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ตราออกใช้บังคับ</p>
<p>17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติ จัดระเบียบ การ จอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและ สุขาภิบาล พ.ศ. 2503 - พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพ ของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 	<p>-</p>
<p>18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ 2535 	<p>- เทศบัญญัติเรื่องการเก็บขนและ กำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. 2555</p>
<p>19. การสาธารณสุข การอนามัย ครอบครัว และการ รักษาพยาบาล</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพ ของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 	<p>- เทศบัญญัติเรื่องการควบคุม กิจการที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ พ.ศ. 2553</p> <p>- เทศบัญญัติเรื่องการควบคุม แหล่งเพาะพันธุ์ยุงลายเพื่อ ป้องกันโรคไข้เลือดออก พ.ศ. 2555</p>

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549	บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	เทศบัญญัติที่เทศบาลตำบลป่าเมต อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ตราออกใช้บังคับ
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	- พระราชบัญญัติ สุสาน และ ฌาปนสถาน พ.ศ.2528	- เทศบัญญัติเรื่อง สุสาน และ ฌาปนสถาน พ.ศ. 2555
21. การควบคุมสัตว์เลี้ยง	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติ โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535	- เทศบัญญัติเรื่อง การควบคุม การเลี้ยงสัตว์ปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2553
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์ และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535	-
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ	- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 - พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	-
24. การจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	- พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543	-
25. การผังเมือง	- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	-
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร	- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535	-
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	-

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16	บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	เทศบัญญัติที่เทศบาลตำบลป่าเมต อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ ตราออกใช้บังคับ
แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549		
28. การควบคุมอาคาร	- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	-
29. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	- พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495	-
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ใน ชีวิต และ ทรัพย์สิน	- พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495 - พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535	-

เมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่าจากภารกิจของเทศบาลตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 ที่มีจำนวนทั้งสิ้น 31 ภารกิจ มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น จำนวน 20 ภารกิจ แต่เทศบาลตำบลป่าเมต อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ มีการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับเพียง 5 ภารกิจ ยังเหลือภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อีก 26 ภารกิจ ที่ยังไม่ได้มีการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับ เนื่องจากเทศบัญญัติ เป็น “กฎ” ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งการตราเทศบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติการหรือ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลตามภารกิจสำเร็จลุล่วงไป ดังนั้นก่อนการยกร่างเทศบัญญัติเทศบาลควรได้มีการสำรวจภารกิจ และรวบรวมภารกิจทั้งหมดไว้เรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นควรนำมาตรวจสอบว่าภารกิจเรื่องใดมีการตราเทศบัญญัติไว้เรียบร้อยแล้ว และภารกิจใดที่ยังมิได้ตราเทศบัญญัติไว้เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในทางกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของเทศบาล

นั้นเป็นไปได้ ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและมีทิศทาง เพื่อให้ภารกิจของเทศบาลสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

2.3 การขาดหน่วยงาน องค์กรที่ช่วยเหลือในการยกร่างเทศบัญญัติ

อย่างไรก็ดีแม้ว่าตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 จะได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการประชุมสภาท้องถิ่น และมีตัวอย่างแบบร่างเทศบัญญัติไว้ ตลอดทั้งในการนำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาลต้องทำเป็นญัตติกี่ตาม แต่หากพิจารณาโดยละเอียดก็มีเพียงขั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินการใน ที่ประชุมสภาเทศบาลเท่านั้น ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานหรือองค์กรที่ให้การช่วยเหลือในการจัดเตรียม จัดทำ และกลั่นกรองร่างเทศบัญญัติก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลโดยตรง

3. ปัญหาในกระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ

นอกจากการขาดองค์ความรู้ในการยกร่างเทศบัญญัติแล้ว ยังพบว่าสภาเทศบาลบางแห่งสมาชิกสภายังขาดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ จนทำให้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขคำที่ อ.123/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อ.241/2554 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2554 สรุปได้ว่า

1) เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2547 สภาเทศบาลนครภูเก็ต ได้ทำการประชุมเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 โดยที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และมีมติให้ทำการแปรญัตติเป็นเวลา 3 วัน ตั้งแต่วันที่ 21 ถึงวันที่ 23 กันยายน 2547 โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฉบับดังกล่าว จำนวน 6 รายการ ตามรายชื่อ ดังนี้ 1. แผนงานบริหารทั่วไป จำนวนเงิน 1,742,843 บาท 2. แผนงานการศึกษา จำนวนเงิน 20,172,040 บาท 3. แผนงานเคหะและชุมชน จำนวนเงิน 11,391,430 บาท 4. แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา จำนวนเงิน 35,890,141 บาท 5. แผนงานการพาณิชย์ จำนวนเงิน 1,995,000 บาท และ 6. แผนงานงบกลาง จำนวนเงิน 12,325,435 บาท โดยขอปรับลดลงร้อยละ 10 ทุกรายการ เนื่องจากการตั้งงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ และต้องใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า

2) ต่อมาเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2547 ได้มีการประชุมคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติกับผู้ฟ้องคดี โดยมีนายกเทศมนตรีภูเก็ต และพนักงานเทศบาลเข้าร่วมประชุมชี้แจงด้วยซึ่งปลัดเทศบาลนครภูเก็ตได้ชี้แจงว่า แผนงานบริหารทั่วไป รวม 7 รายการ สำหรับรายการที่ 1 – 6

เป็นหมวดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทนรายเดือน ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล เป็นรายจ่ายตามกฎหมายไม่สามารถปรับลดได้ตามข้อ 60 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 และผู้ฟ้องคดีได้สอบถามเรื่องรายการจ่ายเกี่ยวกับการจราจร งบประมาณการประปา การติดตั้งเครื่องปรับอากาศโรงเรียนวัดจรรยาธรรม์ การจัดซื้อรถยนต์ และเก้าอี้ การจัดซื้อเครื่องดนตรีของโรงเรียนวัดสามกอง การจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้าวิทยุ คอมพิวเตอร์ การต่อเติมอาคาร การก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการก่อสร้างปรับปรุงท่อระบายน้ำ ต่อมาคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติได้ประชุมเฉพาะกรรมการในวันเดียวกัน และมีบันทึกรายงานการประชุมว่า จากคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้ยื่นขอเป็นรายข้อในรายจ่ายตามแผนงานนั้น เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดในการซักถามและการตอบข้อซักถามของผู้แปรญัตติ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามข้อ 60 (ข) ห้ามมิให้ผู้แปรญัตติในรายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย และการชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องตลอดจนข้อซักถามของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ขอแปรญัตติ ซึ่งพอสรุปได้ว่า ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในกรณีต่างๆ เท่านั้น และในบางกรณีคณะกรรมการได้รับที่จะไปดูแลและติดตามให้คณะกรรมการจึงมีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีแปรญัตติตามคำขอ

3) ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2547 ได้มีการประชุมสภาเทศบาลนครภูเก็ตและได้ทำการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ในวาระที่ 2 ประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้ให้คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติอ่านรายงานการประชุม แล้วได้ขอมติของที่ประชุมสภาเพื่อให้ความเห็นชอบตามรายงานของคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทักท้วงและขออภิปรายคำแปรญัตติ แต่ประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้กล่าวในที่ประชุมว่าจะปรึกษากับผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตเพื่อหาบรรทัดฐานไว้สำหรับการประชุมครั้งต่อไป และประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีความเห็นไม่อนุมัติให้มีการแปรญัตติตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อไม่มีการแปรญัตติตามคำขอ จึงต้องห้ามมิให้ผู้แปรญัตติอภิปรายในคำแปรญัตตินั้น สภาเทศบาลนครภูเก็ตจึงได้มีมติ 13 เสียง ให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าวแล้วทำการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 3 ต่อไป โดยมีมติเสียงข้างมากเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ

4) ประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้ส่งร่างเทศบัญญัติกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตพิจารณาแล้วอนุมัติให้เทศบาลนครภูเก็ตตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และให้ใช้บังคับได้ทันทีเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาล และนายกเทศมนตรีนครภูเก็ตได้ลงนามประกาศใช้เทศบัญญัติดังกล่าวแล้ว

5) ปลัดเทศบาลนครภูเก็ต เลขานุการสภาเทศบาลนครภูเก็ต ได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตขอหารือเกี่ยวกับการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวว่ากระทำไปโดยถูกต้องหรือไม่ และผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ตได้ให้ความเห็นว่า ไม่มีข้อบังคับการประชุมที่ให้อำนาจคณะกรรมการสภาเทศบาลนครภูเก็ตเกี่ยวกับการแปรญัตติ แต่ให้รายงานและบันทึกความเห็นยื่นต่อประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตเกี่ยวกับการแปรญัตติและมติคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ข้อ 46 หากมิได้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินเกี่ยวกับรายจ่ายตามกฎหมายตามข้อ 60 คั้งนั้น ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติฉบับดังกล่าวในวาระที่ 2 เมื่อคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติได้นำเสนอผลการประชุมของคณะกรรมการแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ขออภิปรายบางรายการที่ได้ขอแปรญัตติไว้แต่ประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตไม่อนุญาตให้อภิปรายอีก เนื่องจากคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติไม่อนุญาตให้มีการแปรญัตติ ไม่อาจทำได้โดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ข้อ 47 เมื่อมีสมาชิกสภาเทศบาลยื่นขอแปรญัตติ จำนวน 6 ข้อ ถ้าได้ชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการก็สามารถอภิปรายในคำแปรญัตติในการประชุมของสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้ตามข้อ 108

6) ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้ลงมติรับหลักการของร่างเทศบัญญัติฉบับดังกล่าว และประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้ส่งร่างเทศบัญญัติไปให้คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติพิจารณาตามข้อ 45 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติขอปรับลดรายจ่ายอย่างคุ่มค่า และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ข้อ 40 โดยในหน้า 3 – 4 กำหนดว่าให้ตราเทศบัญญัติแบ่งออกเป็นข้อๆ รวม 5 ข้อ คือ ข้อ 1 ชื่อของเทศบัญญัติ ข้อ 2 วันที่เทศบัญญัติมีผลใช้บังคับ ข้อ 3 รายจ่ายที่ขอจ่ายมีจำนวน 10 แผนงาน ข้อ 4 รายจ่ายเฉพาะการประปาที่ขอจ่ายเพิ่ม ข้อ 5 ผู้รักษาการตามเทศบัญญัติ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติปรับลดรายจ่ายร้อยละ 10 ในจำนวน 6 แผนงาน จาก 10 แผนงานของเทศบัญญัติ ข้อ 3 และโดยที่ข้อ 45 วรรคสอง กำหนดว่า คำแปรญัตติโดยปกติให้แปรญัตติเป็นรายข้อ ซึ่งหมายความว่าสภาเทศบาลจะกำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติเป็นอย่างอื่นก็ได้ โดยเฉพาะคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควรจะได้กำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติว่าขอลดรายจ่ายหรือขอลดจำนวนเงินที่ขอจ่ายในรายการใดบ้าง แต่สภาเทศบาลนครภูเก็ตมิได้กำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติเป็นอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติจำนวน 6 แผนงาน ในข้อ 3 คำแปรญัตติดังกล่าวจึงมิใช่คำขอไม่ถูกต้องตามข้อ 45 วรรคสอง การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติดังกล่าวจึงไม่

เป็นไปตามข้อ 46 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 เพราะในกรณีที่คณะกรรมการมีมติไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติในเรื่องใด ต้องให้ออกาสผู้ขอแปรญัตติว่ายังคงคิดใจและประสงค์จะนำคำแปรญัตติของตนไปอภิปรายในสภาหรือไม่ หากผู้ขอแปรญัตติสวณคำแปรญัตติไว้ คณะกรรมการจะต้องรายงานและบันทึกความเห็นไว้ และผู้สวณคำแปรญัตติมีสิทธิอภิปรายคำแปรญัตติในวาระที่ 2 โดยที่ประชุมสภาเทศบาลจะลงมติชี้ขาดว่าเห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือเห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ ส่วนคำแปรญัตติที่คณะกรรมการเห็นว่า เป็นรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นรายจ่ายซึ่งมีข้อผูกพันตามข้อ 60 คณะกรรมการสามารถมีมติไม่รับไว้พิจารณาได้ แต่หากผู้ขอแปรญัตติยังคงยืนยันว่ามีใช่เป็นรายจ่ายซึ่งต้องห้ามแปรญัตติตามข้อ 60 คณะกรรมการต้องจัดทำรายงานเพื่อให้สภาเทศบาลนครภูเก็ตเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีมติไม่อนุมัติคำแปรญัตติทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีได้มีความเห็นว่าเห็นด้วยกับคณะกรรมการหรือไม่ จึงเป็นการพิจารณาและเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยข้อ 46 การพิจารณาคำแปรญัตติของคณะกรรมการจึงไม่แล้วเสร็จที่จะสามารถเสนอรายงานและความเห็นต่อประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้ รายงานของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยข้อ 46 การพิจารณาคำแปรญัตติของคณะกรรมการจึงไม่แล้วเสร็จที่จะสามารถเสนอรายงานและความเห็นต่อประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ตได้ รายงานของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ข้อ 46 การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติฉบับดังกล่าวของเทศบาลนครภูเก็ต ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2547 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับเทศบัญญัติ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน

จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น สภาเทศบาลต้องศึกษาและทำความเข้าใจในขั้นตอนต่างๆ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ที่ได้วางไว้ หากสมาชิกสภาท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ไม่ได้กระทำการพิจารณาตามขั้นตอนที่ระเบียบกำหนดไว้ ย่อมทำให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแล หรือ ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนเทศบัญญัตินั้นได้

4. ปัญหาในการบังคับใช้เทศบัญญัติ

การขาดการติดตามผลการบังคับใช้เทศบัญญัติในแต่ละเทศบาล รวมถึงการมีความจำเป็นในการแก้ไขหรือเพิ่มเทศบัญญัติในเรื่องต่างๆ สามารถแยกอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

4.1 ขาดการติดตามผลการบังคับใช้เทศบัญญัติ

ในกรณีภายหลังจากที่ได้มีการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับในเขตเทศบาล ฝ่ายเทศบาลจะต้องมีการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้ว่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับเทศบัญญัติที่ได้มีการตราออกใช้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในเขตเทศบาล หรือการปฏิบัติงานของเทศบาล เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเป้าหมายของการตราเทศบัญญัติออกใช้ และสาเหตุของผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อนำความบกพร่องของเทศบัญญัติที่ได้มีการตราออกใช้มาตรวจสอบ แก้ไข เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์แห่งสังคมที่เปลี่ยนแปลงรวมทั้งหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เปลี่ยนแปลง ตลอดจนทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เปลี่ยนแปลงไป

ในเรื่องนี้พิจารณาได้จากการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีเทศบัญญัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นการกลไกในการแสวงหาข้อมูลที่ต้องการเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจว่า เมื่อมีการตราเทศบัญญัติในเรื่องใดออกใช้บังคับ จะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่เทศบาลจะได้รับและผลที่ได้จากการติดตามการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้เทศบัญญัติ กรณีจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาว่า สมควรมีเทศบัญญัติในเรื่องนั้นหรือไม่ และหากจำเป็นต้องมี ควรกำหนดขอบเขตอย่างไร แต่มิใช่เป็นประเด็นเพียงหาข้อยุติว่า สมควรมีเทศบัญญัติในเรื่องนั้นหรือไม่เท่านั้น

ในส่วนของข้อดีของการรับฟังความคิดเห็นยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อันเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย⁷⁴ ประเด็นมีว่า เมื่อมีการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับภายในเขตเทศบาลแล้ว เทศบาลได้มีการติดตามผลการบังคับใช้ว่า ก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด หรือมีปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเทศบัญญัติหรือไม่ อย่างไร หรือมีเทศบัญญัติออกใช้บังคับแล้ว ทำให้มาตรการที่ต้องการ

⁷⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คู่มือแบบการร่างกฎหมาย กรุงเทพมหานคร

บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของภารกิจเกิดขึ้นมาน้อยเพียงใด และเมื่อเทศบัญญัติออกใช้บังคับแล้ว ทำให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารงานของเทศบาลมีความคล่องตัวเข้าถึงประชาชน และประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการมาน้อยเพียงใด ดังนั้น การติดตามผลการบังคับใช้เทศบัญญัติจึงเป็นความจำเป็นเพื่อชี้วัดความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 อันเป็นหลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรเทศบาลเกิดขึ้น โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

นอกจากนั้น เทศบาลจะต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกลไก หรือมาตรการตามที่ได้มีเทศบัญญัติออกใช้ทุกกรอบระยะเวลา เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขให้เทศบัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเทศบาล และสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการตราเทศบัญญัติออกใช้ เพื่อให้เนื้อหาสาระหรือกลไกของเทศบัญญัติสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมเทศบาลแต่ละแห่งในประเทศไทย

อย่างไรก็ดีประโยชน์ของการติดตามผลการบังคับใช้เทศบัญญัติยังได้สะท้อนหลักการตรวจสอบซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ทำให้มีกฎเกณฑ์หรือกติกาอันเป็นแบบแผนในการกำหนดความประพฤติของประชาชนในสังคมเทศบาลที่วางระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมอันมีสภาพบังคับของสังคมในเขตเทศบาลนั้นๆ

นอกจากนี้ เทศบัญญัติเป็นกฎเกณฑ์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวางระบบจัดระเบียบขึ้นมาเพื่อทำให้ชีวิตและสังคมของประชาชนในเขตเทศบาลได้ประโยชน์มากที่สุด ซึ่งเรียกว่าประโยชน์สาธารณะ อันจำเป็นที่จะต้องกำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างเสริมให้ประชาชนพัฒนาชีวิตให้ดียิ่งขึ้นซึ่งเป็นสวัสดิภาพของประชาชนในเขตเทศบาล เช่น เทศบัญญัติตลาดสาธารณะ เทศบัญญัติการรักษาความสะอาดภายในเขตเทศบาล หรือเทศบัญญัติการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ เป็นต้น หากเทศบัญญัติเรื่องใดได้มีการติดตามผลการบังคับใช้ก็จะสามารถทำให้ทราบถึงความบกพร่องและผลกระทบจากการตราเทศบัญญัติออกใช้ ตลอดจนทั้งสามารถสร้างความชัดเจนและแน่นอนเพื่อการบังคับใช้เทศบัญญัติในกระบวนการต่อไปได้

4.2 ขาดการติดตามความจำเป็นในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติในเรื่องต่างๆ ให้เป็นปัจจุบัน

หลังจากที่ได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นๆ ออกใช้บังคับแล้วเทศบาลต้องมีการติดตามผลการบังคับใช้เทศบัญญัติเพื่อตรวจสอบแก้ไขหรือเพื่อเพิ่มเติมเทศบัญญัติ ในเรื่องที่มี

ความบกพร่องหรือจำเป็นต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมนั้น รวมถึงการตราเทศบัญญัติที่ได้กระทำมาเป็นเวลานาน ควรมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัย

กระบวนการวิธีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติอาจเป็นการกำหนดบทแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกรายข้อของเทศบัญญัติ การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของสาระของเทศบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่เพียงบางเรื่อง บางเนื้อหา แต่มิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของสาระของเทศบัญญัติทั้งฉบับ การปรับเปลี่ยนดังกล่าวเพื่อให้การบังคับใช้เทศบัญญัติเหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมหรือเศรษฐกิจในปัจจุบัน หรือเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้เทศบัญญัติในข้อนั้นๆ เป็นกรณีๆ ไป ส่วนการยกเลิกเทศบัญญัติบางรายข้อจะดำเนินการขึ้นก็เพื่อการไม่นำเนื้อหาของสาระของข้อใดข้อหนึ่งหรือวรรคใดวรรคหนึ่งในเทศบัญญัติเรื่องนั้นมาใช้บังคับอีกต่อไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะบทบัญญัติในข้อนั้น หรือวรรคนั้นหมดความจำเป็นหรือล้าสมัยแล้ว อย่างไรก็ตาม หากเทศบัญญัติในเรื่องนั้นๆ หลังจากที่ได้มีการตราออกใช้แล้วก็ไม่มีความจำเป็นในการบังคับใช้อีกต่อไป เมื่อต้องการยกเลิกก็ต้องตราเทศบัญญัติยกเลิกเทศบัญญัติในเรื่องนั้น

ดังนั้น ข้อที่พบจากการขาดการติดตามความจำเป็นในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติในเรื่องต่างๆ ส่วนใหญ่เกิดจากการที่เทศบาลขาดการทำหน้าที่รวบรวมปัญหาและข้อมูลให้ทันสมัยกับสถานการณ์ในปัจจุบันและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งขาดการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของเทศบัญญัติที่มีอยู่ หรือที่ได้มีการตราออกใช้ทั้งหมด เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของบทบัญญัติเทศบัญญัติที่ได้มีการตราขึ้นใช้ นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตราเทศบัญญัติยังขาดความสนใจที่จะพัฒนาหรือปฏิรูประบบการตราเทศบัญญัติให้เป็นรูปแบบที่มีมาตรฐาน สร้างความเป็นเอกภาพในด้านรูปแบบให้แก่เทศบัญญัติ ทำให้เทศบัญญัติบางเรื่องมีเนื้อหาสาระที่มีความล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบันสมควรแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของสาระของเทศบัญญัติที่มีอยู่ในบางเรื่องที่เหมาะสมหรือไม่ทันสมัยตามความก้าวหน้า ทั้งในด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ และทางด้านเทคโนโลยีเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในยุคปัจจุบัน

มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีคำร้องที่ 586/2552⁷⁵ (คดีมาบตาพุด) ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในประเด็นนี้ได้อย่างชัดเจน⁷⁶ ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า

“... สิทธิของบุคคลที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 ที่ได้บัญญัติรับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง การที่คณะกรรมการ

⁷⁵ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด *ย่อคำสั่งศาลปกครองสูงสุด*

⁷⁶ เพื่อเป็นการศึกษาเทียบกับกรณีการขาดการติดตามแก้ไขความจำเป็นในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติในเรื่อง การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใช้สิทธิ ดังกล่าวนั้น ไม่ใช่เหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเป็นข้ออ้าง เพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิ เช่นนั้นได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย เจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะมีผลตามที่บัญญัติโดยทันทีไม่ว่าจะมีบทบัญญัติ ให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ... และก่อนการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจึงต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ทั้งหลายที่กำหนดไว้ใน มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้อนุมัติโครงการ หรือกิจกรรมทั้ง 76 โครงการ โดยไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดจึงน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยกฎหมาย ... หน่วยงานผู้รับผิดชอบที่จะอนุญาต จึงสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่โครงการ หรือ กิจกรรมที่ได้รับความเห็นชอบและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้ ถึงแม้ว่า การให้ความเห็นทางกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะขัดกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่าโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 ทันที ซึ่งมาตรา 216 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ความเห็นทางกฎหมายของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องผูกพันตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีผล ผูกพันให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากนี้ ได้เคยมีการศึกษาการประเภท โครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงซึ่งได้กำหนดไว้ 19 ประเภทกิจกรรมตามร่าง ประกาศโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 และ ผ่านการรับความคิดเห็นของประชาชนทั้งสี่ภูมิภาคแล้ว แต่มิได้นำออกประกาศใช้จนกระทั่งมี การฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดประเภท โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ซึ่งกำหนดให้เหลือเพียง 8 ประเภท กิจกรรม ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้เคยมีคำสั่งที่ 74/2551 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2551 แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมาย ดังกล่าว และได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนทั้งสี่ภูมิภาคเช่นกัน แต่มิได้ดำเนินการเพื่อนำออก ใช้จนกระทั่งมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นและขณะนี้ก็ยังมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงถึงการขาดการติดตามและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังของผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวข้อง และหน่วยงานของรัฐที่มีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีโดยตรงที่ไม่ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวสำหรับการที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า หากจะเกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐจากคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลก็เป็นเรื่องที่สืบเนื่องโดยตรงมาจากการละเลยไม่ดำเนินการหรือความล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ การบริหารจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวในอารยประเทศถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญของรัฐที่รัฐจะต้องดำเนินการ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงการบริหารงานของรัฐด้านเศรษฐกิจกับด้านพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และสิทธิชุมชนแล้ว เห็นได้ว่าความเสียหายที่เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะได้รับอาจเป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติใบอนุญาตได้พิจารณาผลการประเมินในเรื่องต่างๆ ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ หากจะเป็นการกระทบต่อสิทธิของเจ้าของโครงการแต่ก็มีได้เป็นการจำกัดสิทธิการดำเนินการโดยสิ้นเชิงเพียงแต่กรณีเป็นโครงการหรือกิจกรรมใดที่อยู่ในประเภทที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงก็ต้องดำเนินการตามนัยมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ครบถ้วนก่อน ประกอบกับโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นต้องมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และให้ความสำคัญถึงสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่จะต้องสัมพันธ์กับการได้รับมลพิษจากผลิตผลของการดำเนินการผลิตด้วย ...”

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นการคุ้มครองผลกระทบต่อชุมชนทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงมาจากการละเลยไม่ดำเนินการหรือความล่าช้าของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นเทศบาลควรนำผลของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดมาเป็นอุทธรณ์ในเรื่องของการขาดการติดตามความจำเป็นในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติของแต่ละเทศบาล อันเป็นผลสืบเนื่องที่ตามมาข้อมเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่และข้อมก่อให้เกิดการล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นข้อพิพาทอันอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะมีคำวินิจฉัยเพื่อคุ้มครองประชาชนที่ได้รับผลกระทบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

เทศบัญญัติมีความสำคัญต่อเทศบาล เนื่องจากทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล สมบูรณ์ครบถ้วน โดยเทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 สำหรับอำนาจหน้าที่หรือ ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางเป็นกรณีๆ ไปนั้น เทศบาลจะไม่มีอำนาจออกเทศบัญญัติได้เอง เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจเป็นการเฉพาะเจาะจงหรือเป็นการตราตามภารกิจของเทศบาลเพื่อ ประกอบบริหารให้มีกฎหมายใช้บังคับอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลที่สามารถกำหนดความรับผิดชอบภายในฝ่ายที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติของเทศบาลได้ ส่วนการ กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารของเทศบาลสามารถกำหนดได้ตามที่ส่วนกลางได้มอบหมาย โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลมิได้มีส่วนกำหนดด้วย

การตราเทศบัญญัติจึงมีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือประกอบการบริหารและเพื่อควบคุมประ สิทธิภาพของราชการในสังคมเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อธำรงความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีของสมาชิกในสังคมเทศบาล เพื่อการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานและความเป็นอยู่ที่ สำคัญตามอำนาจหน้าที่และภารกิจของเทศบาล เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมเป็นไปโดยราบรื่น สนองความต้องการของภาคส่วนต่างๆ อย่างเหมาะสม ดังนั้น หากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่หรือ ภารกิจของเทศบาลแล้วจะเห็นได้ว่า การตราเทศบัญญัติจึงเป็นความสำคัญเนื่องจากการสร้าง เครื่องมือในการบริหารเพื่อประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลให้สมบูรณ์ครบถ้วนตามหลักการ ที่กฎหมายเทศบาลได้กำหนดเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554)

ดังนั้น เทศบัญญัติจึงมีความสัมพันธ์กับนิติกรรมทางปกครอง เพื่อเมื่อพิจารณาถึง ความหมายของ “นิติกรรมทางปกครอง” จะหมายถึง “กฎ” และคำสั่งทางปกครอง และเมื่อพิจารณา ถึงความหมายของกฎแล้วหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมาย แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” จึงเป็นกฎตามพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁷⁷ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷⁸ เมื่อพิจารณาความหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542⁷⁹ ได้ให้ความหมายของ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ไว้ว่า เป็นกฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

เทศบัญญัติเป็นเครื่องมือที่สำคัญของเทศบาลเพื่อใช้ประกอบการบริหารกิจการในอำนาจหน้าที่หรือภารกิจให้ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย อันเป็นข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นกิจการของท้องถิ่นโดยเฉพาะ ในการวางรายละเอียดใดๆ ในเทศบัญญัติเป็นเรื่องที่สุดแต่ความเหมาะสมและความเจริญของเทศบาลเป็นที่ตั้งอันเป็นการแสดงถึงอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งหลักความเป็นอิสระเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นเนื้อหาของการกระจายอำนาจปกครองก็ได้ เพราะหากองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจไม่มีอิสระในการตัดสินใจดำเนินกิจการ หรือการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตน องค์กรดังกล่าวก็ยังไม่อาจเรียกได้ว่า มีการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ไม่ใช่ตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี⁸⁰ และองค์กรที่มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ คือ สภาเทศบาลโดยร่างเทศบัญญัติสามารถเสนอได้ก็แต่โดย⁸¹ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ในการกำกับดูแลเทศบาลนั้น ส่วนกลางได้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่าง ซึ่งมีทั้งในระดับของการพัฒนา และในระดับประสิทธิภาพของการบริหารของผู้บริหารเทศบาลในแต่ละแห่งที่ราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเทศบาลได้เลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล

⁷⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

⁷⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

⁷⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3

⁸⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 14

⁸¹ เรื่องเดียวกัน มาตรา 61 ทวิ

การตราเทศบัญญัติเป็นการกำหนดภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของเทศบาลเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง โดยมีกรอบของกฎหรือข้อบังคับเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารเทศบาลให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องตามหลักนิติรัฐและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมของเทศบาลเป็นการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นการสร้างหลักนิติธรรมในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในเทศบาล เนื่องจากการตรากฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของประชาชนในเขตเทศบาลและสมาชิก ไม่เลือกปฏิบัติโดยสังคมเทศบาลต่างยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามเทศบัญญัติที่ตราออกใช้ อันเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคลที่เป็นการขัดแย้งกับหลักนิติรัฐ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาการริเริ่มออกเทศบัญญัติ การยกร่าง การพิจารณาร่างและการบังคับใช้เทศบัญญัติ มีดังต่อไปนี้

1) ปัญหาในการริเริ่มออกเทศบัญญัติ

ผู้มีอำนาจริเริ่มออกเทศบัญญัติ ได้แก่ นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลและราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 มาตรา 61 ทวิ ที่ได้กำหนดไว้ แต่ข้อเท็จจริงพบว่าเทศบัญญัติส่วนใหญ่ที่ตราออกใช้ ผู้ริเริ่มและเสนอร่างจะเป็นนายกเทศมนตรีมากกว่าสมาชิกสภาและราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล และเมื่อเทียบจำนวนภารกิจของเทศบาลกับจำนวนเทศบัญญัติที่เทศบาลตราออกใช้กลับไม่สอดคล้องกันอย่างมาก ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเกิดจากสภาพของการเมืองท้องถิ่นที่นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทำให้การตัดสินใจที่จะริเริ่มออกเทศบัญญัติแต่ละเรื่อง จำเป็นต้องคำนึงถึงฐานเสียงและคะแนนนิยมของประชาชนในเขตเลือกตั้ง

2) ปัญหาในการยกร่างเทศบัญญัติ

(1) ผู้มีอำนาจยกร่างเทศบัญญัติขาดองค์ความรู้ในการยกร่างเทศบัญญัติ เนื่องจากผู้ที่จะทำการยกร่างเทศบัญญัติ จะต้องเป็นผู้มีองค์ความรู้ถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตลอดจนกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติขึ้นใช้

นอกจากนี้สิ่งอันเป็นองค์ความรู้ในการตราเทศบัญญัติ คือ การนำรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญของเรื่องมาศึกษาก่อนว่าเป็นการออกเทศบัญญัติในเรื่องที่ได้มีการตราออกใช้อยู่แล้วหรือไม่ หากไม่เคยมีการตราออกใช้บังคับก็เป็นการตราเทศบัญญัติขึ้นใหม่ หรือถ้ามีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นออกใช้บังคับแล้ว ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การยกร่างเทศบัญญัติตามหลักการดังกล่าวจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเทศบัญญัติที่ใช้บังคับนั้นหรือไม่ นอกจากนี้สิ่งอันเป็นองค์ความรู้ในประเด็นต่อมาก็คือ การศึกษาข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันเรื่องที่จะตราเทศบัญญัติ

ออกใช้บังคับผู้กร่างเทศบัญญัติควรจะต้องศึกษาข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับเทศบัญญัติในเรื่องที่จะตรา ออกใช้อย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อจะได้นำไปสู่ข้อยุติว่า จำเป็นต้องมีการตราเทศบัญญัติตาม หลักการของเรื่องนั้นๆ หรือไม่ และหากจำเป็นจะต้องตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นออกใช้บังคับ ควร เลือกกำหนดเนื้อหาสาระและรายละเอียดอย่างไร เพื่อกำหนดโครงสร้างและรูปแบบของร่างเทศ บัญญัติ โดยพิจารณาเนื้อหาสาระและกลไกทางกฎหมายของเทศบัญญัติที่จะนำมากำหนดในร่าง เทศบัญญัติ ตลอดจนความสัมพันธ์ของกลไกที่กำหนด โดยการศึกษาเปรียบเทียบเทศบัญญัติใน ลักษณะเดียวกันกับที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น ซึ่งต้องมีการกำหนดถ้อยคำที่ใช้ในร่างเทศบัญญัติให้มี ความชัดเจนและเป็นภาษาที่เข้าใจง่าย ถูกต้องตามหลักภาษาไทยเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการติดตาม เทศบัญญัติอันเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายต่อไป

ดังนั้นแม้ว่าบทบัญญัติ มาตรา 61 ทวิแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข เพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรผู้มี สิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล นำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว นายกเทศมนตรี จะมอบหมายให้นิติกรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทำการยกร่างเทศบัญญัติ โดยใน ส่วนของสมาชิกสภาเทศบาล และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล พบการยกร่างและนำเสนอ เทศบัญญัติเข้าสู่สภาค่อนข้างน้อยปรากฏการณ์เหล่านี้จึงสะท้อนถึงการขาดองค์ความรู้ในการยกร่างเทศบัญญัติได้เป็นอย่างดี

(2) ก่อนการยกร่างเทศบัญญัติ เทศบาลขาดการสำรวจภารกิจทั้งหมดของเทศบาล ที่มีอยู่ การขาดการสำรวจภารกิจทั้งหมดของเทศบาลที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องที่ยกอำนาจหน้าที่หรือภารกิจให้แก่ เทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการกำหนดภารกิจของเทศบาลเป็นการกำหนด เป้าหมายหรือภาระหน้าที่ของเทศบาลซึ่งต้องตราเป็นเทศบัญญัติ ดังนั้น จึงควรต้องมีการตรวจสอบ ว่า ได้มีการตราเทศบัญญัติรองรับภารกิจเรื่องใดแล้วหรือไม่ อย่างไร เพื่อกำกับดูแลให้การดำเนิน กิจกรรมของเทศบาลเป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อราษฎร โดยส่วนรวม

(3) ปัญหาการขาดหน่วยงาน องค์กรที่ช่วยเหลือในการยกร่างเทศบัญญัติ การยกร่างเทศบัญญัติแต่ละเทศบาลในประเทศไทย ยังไม่มีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ ตรวจสอบ หรือแก้ไขร่างเทศบัญญัติโดยตรง เสมือนองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการยกร่างกฎหมาย หรือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา

3) ปัญหาในกระบวนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ

การพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้นเมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับญัตติร่างข้อบัญญัติที่เสนอมา และตรวจเห็นแล้วว่าถูกต้องให้ส่งสำเนาแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันประชุม และต้องดำเนินการพิจารณาเป็นสามวาระตามกระบวนการ ขั้นตอนที่ได้วางไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งหากที่ประชุมสภาท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ และทำการพิจารณาร่างเทศบัญญัติไม่เป็นไปตามขั้นตอน กระบวนการที่กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวแม้สภาท้องถิ่นมีมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ ก็ย่อมถูกเพิกถอนโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล หรือถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองได้

4) ปัญหาในการบังคับใช้เทศบัญญัติ

(1) การขาดการติดตามผลบังคับใช้เทศบัญญัติ และความจำเป็นในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติเรื่องต่างๆ ซึ่งภายหลังจากที่ได้มีการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับในเขตเทศบาล ฝ่ายเทศบาลมักจะ ไม่มีการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้ว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในเขตเทศบาล หรือการปฏิบัติงานของเทศบาล การขาดการติดตามผลการบังคับใช้เทศบัญญัติทำให้การแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติในเรื่องที่มีความบกพร่อง หรือจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมขาดหายไป รวมทั้งการตราเทศบัญญัติที่ได้กระทำมาเป็นเวลานาน ไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัย

(2) การขาดการติดตามความจำเป็นในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเทศบัญญัติ ในเรื่องต่างๆ ให้เป็นปัจจุบัน ส่วนใหญ่เกิดจากการที่เทศบาลขาดการทำหน้าที่รวบรวมปัญหาและข้อมูลให้ทันสมัยกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่กฎหมายเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งขาดการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ของเทศบัญญัติที่มีอยู่ หรือที่ได้ตราออกใช้ทั้งหมด

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการตราเทศบัญญัติควรต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพ รวมทั้งประสิทธิภาพโดยมีแนวทาง ดังนี้

2.1 ในขั้นตอนของการริเริ่มจัดทำเทศบัญญัติก่อนการยกร่างเทศบัญญัติเรื่องต่างๆ การทำเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ทั้งนี้เนื่องจากการตราเทศบัญญัติแต่ละฉบับต้องนำออกใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่น หากเทศบาลจัดทำเทศบัญญัติ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย เข้า

มาร่วมแสดงความคิดเห็น การนำเทศบัญญัติไปใช้อาจมีปัญหาหรือมีข้อโต้แย้งจนไม่สามารถนำไปใช้บังคับได้

2.2 แต่ละเทศบาลควรแต่งตั้งคณะกรรมการที่จะช่วยเหลือในการยกร่างเทศบัญญัติและกลั่นกรองเทศบัญญัติก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของเทศบาล โดยประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ กรรมการเฉพาะกิจซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายมหาชน ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเขตเทศบาล รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระในเขตเทศบาลที่มีความรู้เกี่ยวกับเทศบัญญัติ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญที่จะจัดทำเทศบัญญัติ ผู้แทนจากกลุ่มประชาชนในเขตเทศบาลที่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับเทศบัญญัติเป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ จะสามารถช่วยเหลือทั้งนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ตลอดจนประชาชนในการยกร่างเทศบัญญัติ

2.3 เทศบาลแต่ละเทศบาล ควรปรับปรุงเนื้อหาเทศบัญญัติให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทันตามสภาพการณ์ปัจจุบัน ดังนี้

2.3.1 เทศบาลควรศึกษาทบทวน ตรวจสอบเทศบัญญัติที่บังคับใช้ หากพบว่ามีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะตามสภาพการณ์ปัจจุบันควรที่จะปรับปรุงแก้ไข ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจเฉพาะเรื่อง

2.3.2 เทศบาลควรรวบรวมเทศบัญญัติที่มีอยู่ทั้งหมดที่เทศบาลได้ตราออกใช้บังคับ โดยนำมาจัดหมวดหมู่ แบ่งแยกตามโครงสร้างภารกิจ หากภารกิจใดยังไม่มีการตราเทศบัญญัติออกใช้บังคับ สมควรทำการยกร่างส่วนที่ยังไม่ครบตามภารกิจนั้นเพิ่มเติม โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรูปแบบและเนื้อหา

2.4 ควรสนับสนุนให้นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และนิติกรประจำเทศบาล ได้เข้ารับการสัมมนาและฝึกอบรม

ควรสนับสนุนให้นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และนิติกรประจำเทศบาล ได้เข้ารับการสัมมนาและฝึกอบรมในเรื่องเกี่ยวกับเทศบัญญัติ โดยให้สถาบันต่างๆ เข้ามาช่วยเหลือในเรื่องหลักสูตร เช่น สถาบันพัฒนาภาวะผู้นำการปกครองท้องถิ่น สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น สันนิบาตเทศบาล โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อน

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- อรรถ ก๊กผล (2550) *การบริหารการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน* กรุงเทพมหานคร
คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา
- กมลชัย รัตนสากววงศ์ (2548) *กฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์ (2540) *การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*
กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525) *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ประยูร กาญจนกุล (2538) *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2537) *กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ลิขิต ชีรเวดิน (2539) *การเมืองการปกครองของไทย* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชวงส์ ฉายะบุตร (2539) *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อนงก์ เหล่าธรรมทัศน์ (2543) *วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่น และแผนการกระจายอำนาจ*
กรุงเทพมหานคร มิติใหม่
- ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518) *การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2545) *การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน* กรุงเทพมหานคร
อีพีเอ ปริทัศน์
- ประหยัด หงส์ทองคำ (2520) *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พรชัย รัศมีแพทย์ (2541) *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- มานิต มานิตเจริญ (2539) *พจนานุกรมไทย* กรุงเทพมหานคร อักษรวิทยา
- มาลี จุมปา (2551) *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการ
กระทำทางปกครอง เล่ม 1* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- วรพจน์ วิสฤตพิชญ์ (2540) “หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง” ในคู่มือการศึกษาวิชา
กฎหมายปกครอง หน้า 120 – 121 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมาย
แห่งเนติบัณฑิตยสภา
- วรพจน์ วิสฤตพิชญ์ (2547) หลักการพื้นฐานของกฎหมายการปกครอง คู่มือการศึกษาวิชากฎหมาย
ปกครอง กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- ศุภลักษณ์ พิณจิวคณ (2548) หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติ
ว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2548) คู่มือเบื้องต้นการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย
กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- _____. (2551) คู่มือแบบการร่างกฎหมาย กรุงเทพมหานคร สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2547) รวมคำวินิจฉัยข้อ
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรุงเทพมหานคร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2549) กฎหมายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร คณะรัฐมนตรีและ
ราชกิจจานุเบกษา
- สมภพ โหตระกิตย์ (2533) “การร่างกฎหมาย” หนังสือครบรอบหกสิบปีของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา หน้า 142-145 กรุงเทพมหานคร สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ประพิน สัจพงษ์ (2524) เทศบัญญัติ การศึกษาวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ธนชัย หุ่นนิวัฒน์ (2536) อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การศึกษาวิทยานิพนธ์
นิติศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ (2553) การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ความชอบด้วยกฎหมาย
และความเหมาะสมของตราเทศบัญญัติในประเทศไทย การศึกษาคุญฉินพนธ์ ปริญญา
นิติศาสตร์คุญฉินบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ภัทราวดี สีบุญมา (2553) ปัญหาของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นศึกษากรณี: เทศบาล
หัวนาคำ อำเภอยางตลาด จังหวัดกาฬสินธุ์ การศึกษาวิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
- อิทธิพล ทศนา (2542) อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การศึกษาคุญฉินพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์

- ประทาน คงฤทธิ์, ร.ต. (2506) บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร วิทยานิพนธ์
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เพ็ญศรี เพ็ญสุดแสง (2534) อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ (2533) การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2487
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2552
- พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2546
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางดวงพร รongเดช
วัน เดือน ปีเกิด	14 กุมภาพันธ์ 2516
สถานที่เกิด	จังหวัดแพร่
ประวัติการศึกษา	พยาบาลศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2538 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2548 เนติบัณฑิต สำนักอบรมและศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2522
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเทศบาลตำบลป่าเมต
ตำแหน่ง	รองปลัดเทศบาลตำบลป่าเมต

