

บทที่ 3

การกำกับดูแลเทศบาลโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งของไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีหลายรูปแบบด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนั้นถือกำเนิดและพัฒนาการมาก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น หากพิจารณาในเชิงบทบาทเทศบาลจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการ ในขณะที่องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่หากจัดความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน¹

3.1 เทศบาลในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ฐานเศรษฐกิจก็มีความเล็ก ไม่สามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงพอ อีกทั้งมีข้อจำกัดในการด้านการบริหารจัดการ ทั้งในด้านบุคลากรและงบประมาณจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนภารกิจขนาดใหญ่ ที่เกินพื้นที่การปกครองได้ หรือแม้จะเป็นภารกิจขนาดเล็กๆ ถ้ามีเพียงไม่กี่เรื่องก็พอรับได้แต่เมื่อรับถ่ายโอนภารกิจจำนวนมากขึ้นก็อาจรับไว้ไม่หมดเช่นกัน²

นักการเมือง ข้าราชการ และหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ต้องการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ก็ใช้ข้อจำกัดนี้เป็นเหตุผลในการระงับหรือชะลอการถ่ายโอน ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการในท้องถิ่นก็ลังเลใจ ไม่มั่นใจ และปฏิเสธที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการ

¹ วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 19.

² จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. หน้า 16.

ท้ายที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างเช่นนี้จึงทำได้เฉพาะกิจกรรมขนาดเล็กๆ จำนวนไม่กี่ประเภท ดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ถ้าจะเดินหน้าต่อไปให้กว้างขวางกว่านี้ได้ ก็ต้องก้าวข้ามข้อจำกัดนี้ไปให้ได้เสียก่อน³

3.1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการของเทศบาลในประเทศไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 มีพระราชดำริที่จะพัฒนารูปแบบการปกครองของท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ มิใช่ใช้อำนาจสั่งการจากราชการส่วนกลางเพียงด้านเดียว ใน พ.ศ. 2440 (ร.ศ. (รัตนโกสินทร์ศกที่) 116) ให้ประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ขึ้น โดยจัดตั้งเป็นลักษณะคล้ายเทศบาลในปัจจุบัน สุขาภิบาลแห่งแรก คือ สุขาภิบาลกรุงเทพฯ และต่อมาในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2447 (ร.ศ. 124) ทรงโปรดให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นมาด้วย นับเป็นการทดลองรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในระยะเริ่มแรก⁴

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อปรากฏว่าสุขาภิบาลทั้ง 2 แห่ง ทั้งที่กรุงเทพฯ และท่าฉลอมดำเนินงานได้ผลอย่างดี จึงได้ตราเป็นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2458 ขึ้น สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลตำบล กิจการสุขาภิบาลได้กระจายไปยังท้องถิ่นอื่นๆ ทั่วประเทศ สุขาภิบาลเมืองได้กลายเป็นเทศบาลในเวลาต่อมา โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเทศบาล พ.ศ. 2542 มาตรา 4⁵

โดยเทศบาลในประเทศไทยได้เกิดขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2478 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483 จนกระทั่ง พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้น ใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และได้มี

³ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2524). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 23.

⁴ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2554). *สุขาภิบาลท่าฉลอมปฐมบทการปกครองท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บ้านผู้นำ กรูป. หน้า 93.

⁵ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเทศบาล พ.ศ. 2542. (2542, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 9 ก), หน้า 1.

มาตรา 4 ให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เรียกชื่อและกำหนดเขตของเทศบาลตำบลตามวรรคหนึ่งตามชื่อและเขตของสุขาภิบาลเดิม.

การใช้กฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ) จนถึงปัจจุบัน ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น สามารถจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลได้โดย มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับหนังสือ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2547⁶ เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ในทางปฏิบัติจึงให้จังหวัดพิจารณาจากสภาพของความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลหรือไม่เพียงใด สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537⁷ ที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลได้ จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในงบประมาณ พ.ศ. 2552 เมือง้องการบริหารส่วนตำบลจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งสิ้น 59 แห่ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 จัดตั้ง จำนวน 320 แห่ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จำนวน 49 แห่ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จำนวน 119 แห่ง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 จำนวน 34 แห่ง โดยปัจจุบันมีจำนวนเทศบาลตำบลทั้งสิ้น 2,081 แห่ง

⁶ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0890.2/ว 3156 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2547 โดยสรุปการจัดตั้งท้องถิ่นเป็นเทศบาลเมือง้องประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ในทางปฏิบัติให้จังหวัดพิจารณาจากสภาพของความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลหรือไม่เพียงใด โดยจะต้องแสดงผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอและจังหวัดประกอบการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย

ให้เรียกชื่อและกำหนดเขตของเทศบาลตำบลตามวรรคหนึ่งตามชื่อและเขตของสุขาภิบาลเดิม.

⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537, 26 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 111 (ตอนที่ 53 ก), หน้า 11.

มาตรา 42 ภายใต้งบับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของเทศบาลเมืองไว้ ในมาตรา 10⁸ และเทศบาลนครไว้ ใน มาตรา 11⁹ โดยมีหลักเกณฑ์เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ การจัดตั้งเทศบาลตำบล ที่จำนวนประชากรเท่านั้น โดยเทศบาลเมืองกำหนดหลักเกณฑ์จำนวน ประชากรอยู่ที่ 10,000 คน และเทศบาลนคร กำหนดจำนวนประชากรไว้ที่ 50,000 คน จากข้อมูล ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มีเทศบาลตำบลจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมืองทั้งสิ้น 23 แห่ง เทศบาลตำบลจัดตั้ง และเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนคร จำนวน 2 แห่ง เทศบาลเมืองจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลนครทั้งสิ้น จำนวน 5 แห่ง และมีองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลนคร จำนวน 13 แห่ง¹⁰

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ แต่จัดตั้งขึ้นเป็นแห่งๆ ไป การยกฐานะของท้องถิ่น ขึ้นไปเป็นเทศบาลนั้นถือความสำคัญของท้องถิ่น โดยเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่จะยกฐานะท้องถิ่นใด ขึ้นเป็นเทศบาล ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคลดังที่กำหนดไว้ใน มาตรา 7 วรรคสอง¹¹ แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ประเภทของเทศบาล ปัจจุบันเทศบาลมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกันคือ

1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็น เทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมี เงื่อนไขอย่างไรบ้าง การยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลตำบลจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลที่ จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ ในการจัดตั้ง

⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎร ตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมี ประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของ เทศบาลไว้ด้วย.

⁹ มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะ ปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย.

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *กฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 215.

¹¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 7 วรรคสองให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น.

เทศบาลเอาไว้¹² และนอกจากนี้เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากการที่เมื่อพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกำหนดให้บรรดาสสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

2) เทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองทำได้ 2 กรณี คือ

(1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งเป็นเทศเมือง เว้นแต่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนคร แต่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลไม่ได้

(2) ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

3) เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลนครจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีรายชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ด้วย¹³

3.1.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในประเทศไทย

1) โครงสร้างของเทศบาลในประเทศไทย

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก เทศบาลของไทยได้จัดองค์การและการบริหารเทศบาลจำลองรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (President) กล่าวคือ มีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน¹⁴

สภาเทศบาลเป็นฝ่ายที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งเทศบัญญัติอื่นๆ ที่มาใช้บังคับในเขตเทศบาล ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของเทศบาล หากสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายเทศบาลเป็นพวกเดียวกันจะเอื้อต่อการผ่านร่างกฎหมาย แต่หากสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารเป็นคนละพวกกันก็จะกระทบกับการ

¹² วิทยา จิตนุพงศ์. (2553). *การเมืองและระบอบราชการ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 71.

¹³ วิศิษฐ์ ทั่วเศรษฐ และสุขุม นวลสกุล. (2543). *กฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 413.

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว. หน้า 213.

ผ่านร่างกฎหมายได้¹⁵ สภาเทศบาลนี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

- (1) สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- (2) สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- (3) สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลจะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน โดยจะเลือกมาจากสมาชิกตามมติสภาเทศบาล ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล และควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการความสงบ รวมทั้งเป็นตัวแทนของสภาเทศบาลในกิจการภายนอก

นายกเทศมนตรี

เดิมการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล แต่ปัจจุบันได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมื่อ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล¹⁶ และนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานของเทศบาลได้

- (1) เทศบาลตำบล แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ได้ไม่เกิน 2 คน
- (2) เทศบาลเมือง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ได้ไม่เกิน 3 คน
- (3) เทศบาลนคร แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรี ถือได้ว่าเป็นผู้นำของฝ่ายบริหารของเทศบาล มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรในฝ่ายบริหารอื่นๆ ได้ เช่น รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี¹⁷ มีหน้าที่กำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายของตนเองหรือกลุ่ม ที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ บังคับบัญชา กิจการของเทศบาลทั้งหมด นอกจากนั้นนายกเทศมนตรี ก็ยังมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงาน

¹⁵ ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: จุฑทอง. หน้า 222.

¹⁶ นันทวัฒน์ บรรณานันท์. อ้างแล้ว. หน้า 213.

¹⁷ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 60.

อันเป็นภารกิจประจำสำนักงาน หรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาในเบื้องต้น¹⁸

การได้มาและการพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน คุณสมบัติของนายกเทศมนตรีต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามและมีคุณสมบัติเป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง มาตรา 44¹⁹ และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เบื้อง ด้วย²⁰

2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาลในประเทศไทย

สุขาภิบาลในระยะเริ่มแรกมีอำนาจหน้าที่ทำลายขยะมูลฝอย การจัดเก็บที่ถ่ายอุจจาระ และปีศาจของประชาชนคนทั่วไป จัดการห้ามต่อไปภายหน้าอย่าได้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรค ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งร่าคาญของมหาชนไปให้พ้นเสีย เสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้กำหนด เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองแล้วจึง ไม่อาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 เป็นการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนมิได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด เป็นการดำเนินการ โดยข้าราชการและใช้จ่ายงบประมาณจากส่วนกลาง ต่อมาใน พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล²¹

¹⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2547). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย* พิมพ์ครั้งที่ 7. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 126.

¹⁹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545. (2545, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอนที่ 107 ก), หน้า 1.

มาตรา 44 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

๑๓๑

๑๓๑

²⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 48 เบื้อง บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

๑๓๑

๑๓๑

²¹ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2554). *สุขาภิบาลท่าลอมปฐมบทการปกครองท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บ้านผู้นำ กวีป. หน้า 11.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน 2 หมวดหลัก ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น โดยบทบัญญัติเหล่านี้ล้วนแต่เป็นกรอบในการดำเนินงานด้าน การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง²² และกลไกสำคัญเพื่อให้เกิดความอิสระ คือ การกระจายอำนาจและเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่ต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล คือ ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้บริหารจัดการกับปัญหาของท้องถิ่นตามความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะมีสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนแตกต่างกันไป ไม่เหมาะสมที่รัฐบาลซึ่งอยู่ในส่วนกลางห่างไกลจากสภาพปัญหาของท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นจะเข้าไปคิดตัดสินใจรวมถึงแก้ปัญหาแทนคนในท้องถิ่นซึ่งคุ้นเคยกับสภาพของท้องถิ่น และเข้าใจปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นดีที่สุด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเทศบาลเป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับชุมชนเมืองซึ่งมีประชากรมาก และมีกลุ่มอาชีพที่หลากหลายกว่าชนบทรวมถึงมีสภาพปัญหาของเมืองหรือชุมชนที่สลับซับซ้อนและมีความต้องการใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐค่อนข้างมาก ดังนั้นหน้าที่ของเทศบาลจึงค่อนข้างจะมีมากมายและสลับซับซ้อนตามระดับความเจริญของชุมชน ในเขตเทศบาลนั้นไปด้วย ความสลับซับซ้อนในหน้าที่ของเทศบาลจะเพิ่มมากขึ้นตามขนาดและระดับของเทศบาล เริ่มจากเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ซึ่งถือเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและมีหน้าที่ใน การให้บริการแก่ท้องถิ่นที่ซับซ้อนที่สุดซึ่งจะกล่าวถึงหน้าที่ของเทศบาลแต่ละระดับโดยละเอียดต่อไป

(1) อำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำของเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลกำหนดไว้อย่างกว้างขวาง โดยกำหนดหน้าที่ไว้ 2 ประเภท ได้แก่ หน้าที่ที่เทศบาลจำต้องกระทำ และกิจการที่ไม่บังคับให้ต้องทำแต่สามารถจัดทำได้ตามกำลังของตน โดยพิจารณาจากความจำเป็นของพื้นที่ ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลสามารถนำมาบริหารพัฒนาได้²³ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

²² วุฒิสาร ตันไชย. (2552). *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: แอคทีฟ พรินท์. หน้า 143.

²³ โกวิทช์ พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท. หน้า 119.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น²⁴ โดยในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนี้ ตารางที่ 3.1 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-6 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-6 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ		
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

(2) อำนาจหน้าที่เลือกทำของเทศบาล

แนวคิดกระจายอำนาจเป็นแนวคิดสำคัญในการจัดการปกครองและการบริหารราชการรวมทั้งการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งมักจะมีการให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายทรัพยากรและความเจริญเพื่อแก้ไขและบรรเทาความยากจนรวมไปถึงการตอบสนองต่อปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของประชาชน²⁵ ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างดี จะสามารถทำภารกิจบางอย่างที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล อีกประการหนึ่งการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่น

²⁴ วุฒิสาร ตันไชย. อ้างแล้ว. หน้า 149.

²⁵ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. อ้างแล้ว. หน้า 12.

โดยคำนึงถึงความจำเป็น ความสามารถและความเหมาะสมของท้องถิ่น และให้ราษฎรเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการด้วย สำหรับการกระทำใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในอำนาจหน้าที่ เช่น การทำนิติกรรม การลงทุน²⁶ พระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่เลือกทำกิจการใดๆ ได้ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 กิจการที่เทศบาลมีหน้าที่เลือกทำได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำเทศบาลนิชย์ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุข 7. จัดทำกิจกรรม ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นเทศบาลนิชย์ 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12</p>

²⁶ พรชัย รัศมีแพทย์. (2537). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 8.

3.2 การกำกับดูแลเทศบาลในประเทศไทย

3.2.1 การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

สำหรับในเรื่องการกำกับดูแลเทศบาลนั้น เป็นอำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การกำกับดูแลเทศบาลเป็นอำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแบ่งการกำกับดูแลหรือควบคุมเทศบาลออกเป็นกรณีได้ ดังนี้

1) การกำกับดูแลเทศบาลโดยทั่วไป พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71²⁷ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตเทศบาลนั้นตั้งอยู่ โดยกรณีของนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบลภายในอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายในจังหวัดนั้นๆ โดยทั่วไปอำนาจในการกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการปฏิบัติอยู่ภายในกรอบของกฎหมายเป็นสำคัญ กล่าวคือ ให้การกระทำของเทศบาลอยู่ในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามที่กฎหมายอื่นกำหนด พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น การกระทำตามมติคณะรัฐมนตรี หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการกระทำของเทศบาลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการต่างๆ เช่น สัญญาจ้างผู้รับเหมา ทำถนน²⁸

การกำกับดูแลมิใช่นิติกรรมฝ่ายเดียวที่จะกำหนดให้องค์การกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่รัฐต้องการได้ (Acte de commandement หรือ Befehlenden Verwaltungsakte)

²⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 71 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำคัดค้านเทศบาล และตรวจสอบกิจการ ใช้จ่ายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำคัดค้านเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ ใช้จ่ายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้.

²⁸ พรชัย รัศมีแพทย์. อ้างแล้ว. หน้า 46.

ทั้งนี้ เพราะการกระทำหรือไม่กระทำนั้นเป็นอำนาจโดยตรงขององค์การกระจายอำนาจ องค์การกำกับดูแลมีอำนาจแค่เพียงกำกับดูแลโดยการให้ความเห็นชอบ (Approbation) หรือตั้งยกเลิก (Annulation) การกระทำใดๆ ซึ่งอาจส่งผลทางอ้อมให้องค์การกระจายอำนาจกระทำหรือไม่กระทำก็ได้²⁹

อำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีดังนี้

(1) อำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือน

(2) อำนาจในการตรวจสอบกิจการของเทศบาล

(3) อำนาจในการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติต่างๆ จากเทศบาลเพื่อตรวจสอบการทำงาน of เทศบาล

(4) อำนาจในการเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน³⁰

2) การกำกับดูแลโดยการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72³¹ ให้อำนาจนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด หากเห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือ รองนายกเทศมนตรีมีวิธีการปฏิบัติอันอาจสร้างความเสียหายให้แก่เทศบาล ก็มีอำนาจในการเพิกถอนหรือระงับการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอน กล่าวคือ ในเบื้องต้นจะต้องใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติ ทั้งนี้ จะต้องรีบรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน 15 วัน เพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป อย่างไรก็ตาม นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะ

²⁹ สถาบันพระปกเกล้า. (2548). การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์. หน้า 18.

³⁰ มรุต วันทนากร. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 50.

³¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 72 เมื่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติกิจการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร

ในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเทศบาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของเทศบาล เพื่อให้เทศบาลมีอิสระในการดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างแท้จริง³² การควบคุมเทศบาลนี้มีความสำคัญมาก เพราะการปฏิบัติงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพได้เพียงใดหรือไม่ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่บางอย่าง อาจเป็นการกระทำที่มีผลเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนแล้ว ฝ่ายปกครองระดับที่เหนือกว่าคือรัฐบาลอยู่ในภาวะของความรับผิดชอบที่จะต้องเข้าไปตรวจตรา แนะนำและควบคุมให้เกิดผลในการบริหารอยู่เสมอ รัฐบาลต้องควบคุมดูแลให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติการใดๆ ไปเพื่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น และเป็นผลให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต³³

3) การกำกับดูแลโดยการสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการเสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่งได้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73³⁴ หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารเทศบาลเหล่านี้ มีความประพฤติ หรือปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมใน 3 ประการ ดังนี้

- (1) ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
- (2) ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
- (3) มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล

หรือแก่ราชการ

การให้อำนาจผู้ว่าราชการในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับงบประมาณของเทศบาล ด้วยเหตุผลที่เทศบาลมีงบประมาณเป็นของตนเอง นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496³⁵ และพระราชบัญญัติ

³² ประทาน คงฤทธิศึกษากร. อ้างแล้ว. หน้า 32.

³³ ฉัชชา คุณาทัณฑ์. (2554). *กฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ดันนุญ. หน้า 160.

³⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 72 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด.

³⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 วรรคหนึ่ง³⁶ ยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจการอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ด้วยเหตุย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณที่ปรากฏอยู่ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยเฉพาะร่างเทศบัญญัติในหมวดเงินอุดหนุนที่เทศบาลสามารถตั้งงบประมาณอุดหนุนให้ที่ทำการปกครองจังหวัด หรือที่ทำการปกครองอำเภอได้ การจัดสรรงบประมาณของนายกเทศมนตรีจึงต้องคำนึงถึงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจการต่อรองงบประมาณในจุดนี้ได้ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองและความเป็นอิสระของเทศบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยหลักการตามที่กล่าวมาไม่น่าจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ได้

3.2.2 วิธีการใช้อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1) ขั้นตอนกระบวนการก่อนออกคำสั่งถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง

เมื่อมีการร้องทุกข์ กล่าวโทษ กล่าวหา หรือได้รับหนังสือร้องเรียนว่าเทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการต่อนายอำเภอ ในกรณีเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสอบข้อเท็จจริง โดยอาจมีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยต้องให้สิทธิแก่คู่กรณีในการ โดยในคำสั่งแจ้งผู้ถูกกล่าวหาจะมีรายละเอียดของข้อกล่าวหา เช่น มีผู้ใดเป็นผู้กล่าวหา กล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาด้วยข้อกล่าวหาใด ผิดระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับใดหรือไม่ วัน เวลา สถานที่พฤติกรรมที่ทำให้ถูกกล่าวหา ความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้กล่าวหาหรือประชาชน หรือทางราชการจะได้รับตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁷

มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

³⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 62 วรรคหนึ่ง ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาล ได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใดในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

³⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก), หน้า 1.

การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง หลักเกณฑ์ข้อนี้ทำให้การกำกับดูแลต่างจากนิติกรรมทางแพ่ง คำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมของฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นการควบคุมของฝ่ายปกครอง มิใช่การควบคุมของเอกชน ในกรณีทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมที่ไม่สามารถสั่งให้งดผลการกระทำไว้ก่อนได้ (Decision Executoire) เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง ซึ่งต่างจากนิติกรรมทางแพ่งซึ่งศาลมีอำนาจสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้ นอกจากนี้ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองยังเป็นนิติกรรมที่สามารถบังคับใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องมีคำสั่งศาลก่อน³⁸

ด้วยบทบัญญัติแห่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539³⁹ ทำให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีสถานะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ อำนาจของฝ่ายปกครองมีขอบเขตอำนาจเพียงใด จะเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติเฉพาะที่กำหนดไว้ เช่น ฝ่ายปกครองจะสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบ การสถานบริการ ได้มากน้อยเพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถานบริการ แต่ในกระบวนการเตรียมความพร้อมการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติราชการทางปกครองนี้ เว้นแต่ในกฎหมายเฉพาะ เรื่องนั้นได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐาน การปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย⁴⁰

มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

๑๓๑

๑๓๑

³⁸ สถาบันพระปกเกล้า. อ้างแล้ว. หน้า 18.

³⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก), หน้า 1.

มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย.

⁴⁰ มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 6.

การกำกับดูแลเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัดในหมวดว่าด้วยการควบคุมเทศบาลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตั้งแต่มาตรา 71 ถึงมาตรา 73 ก็เช่นเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ การสอบข้อเท็จจริงหรือการกระทำการใดๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอจึงเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วการใดเป็นการกระทำทางปกครอง จะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครอง โดยเงื่อนไขในการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง⁴¹ จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นเสมอ⁴² การออกคำสั่งทางปกครองต้องมีตัวบทกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครอง การพิจารณา การเตรียมการการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และด้วยเหตุที่คำสั่งในการกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองเทศบาลในฐานะหน่วยงานภายใต้กำกับดูแล เทศบาลจึงมีอำนาจฟ้องโต้แย้งคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรตุลาการได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในขณะเดียวกันศาลปกครองก็สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในการกำกับดูแล⁴³

2) การโต้แย้งคำสั่งและตลอดจนการเยียวยาความเสียหายอันสืบเนื่องจากคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นที่สุด ในกรณีนี้ต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาตรฐานสูงกว่ากำหนดให้สิทธิในการอุทธรณ์ไว้หรือไม่ เพราะเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไว้⁴⁴ ซึ่งนายกเทศมนตรีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองสามารถอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นได้ เพราะการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นวิธีการควบคุมการออกคำสั่งทางปกครองอย่างอื่น โดยเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ทั้งนี้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครอง โดยกรณีที่ยังไม่ได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ผู้ที่ได้รับผลกระทบ

⁴¹ การกระทำทางปกครอง หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย อาจแยกได้เป็นสองลักษณะ คือ นิติกรรมทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง.

⁴² มานิตย์ จุมปา. (2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 1.

⁴³ ณิชชา คุณาทัฬห์. อ้างแล้ว. หน้า 160.

⁴⁴ มุลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2552). *คำอธิบายหลักกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 11.

จากคำสั่งทางปกครองก็ไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนี้เป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นซึ่งต่างไปจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง⁴⁵

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 หากนายกเทศมนตรีได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อผู้ออกคำสั่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ภายใน 15 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น ซึ่งโดยหลักการแล้วเมื่อคำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยฝ่ายปกครองได้ส่งไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลบังคับ แม้จะมีการโต้แย้งว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองไปก่อนจนกว่าจะได้มีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น⁴⁶ ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42⁴⁷

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ให้สิทธิผู้ต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดจากหน่วยงานทางปกครอง กล่าวคือ จะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องดังกล่าว⁴⁸ ในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในการใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งได้ เมื่อหน่วยงานทางปกครองไม่ได้เยียวยาความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในคดีปกครองทั่วไป คดีละเมิดทางปกครอง คดีสัญญาทางปกครอง และคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา 77 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴⁹ โดยมีสำนักบังคับคดีปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของ

⁴⁵ มานิตย์ จุมปา. (2551). อ้างแล้ว. หน้า 105.

⁴⁶ มานิตย์ จุมปา. (2549). อ้างแล้ว. หน้า 109.

⁴⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก), หน้า 1.

มาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป.

๑๓๑

๑๓๑

⁴⁸ สำนักงานศาลปกครอง. (2551). *ข้อควรรู้ก่อนไปศาลปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สยามคัลเลอร์พริ้น. หน้า 35.

⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 5 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (94 ก), หน้า 1.

มาตรา 77 สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ในการบังคับคดีดังกล่าว ซึ่งการบังคับคดีสำนักงานคดีปกครองจะปฏิบัติตามมาตรา 70 วรรคสอง⁵⁰ โดยรอการบังคับคดีจนกว่าจะพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาสำนักบังคับคดีปกครองจะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาทันที⁵¹

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁵² ข้อ 69 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งการขอตูเลาการบังคับมีผลทำให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีผลใช้บังคับในระหว่างคดี อยู่ในระหว่างพิจารณาพิพากษาของศาล จึงกล่าวได้ว่าการฟ้องคดีไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาบังคับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองให้มีผลยับยั้งคดีตั้งแต่ได้รับแจ้ง มีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 โดยหลักแล้วแม้จะมีการฟ้องคดีคำสั่งทางปกครองยังมีผลอยู่ตลอดไปจนกว่าศาลจะได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว หรือจนกว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะถูกยกเลิกเพิกถอน แต่การที่ผู้ฟ้องคดีต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครอง โดยที่คดีอยู่ในระหว่างพิจารณา และยังไม่แน่ว่าศาลจะพิพากษาว่าคำสั่งศาลปกครองนั้น

๑๓๗

๑๓๗

(3) คำเนิการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

๑๓๗

๑๓๗

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 5 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (94 ก), หน้า 1.

มาตรา 70 วรรค 2 ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด.

⁵¹ สำนักงานศาลปกครอง. (2552). *รายงานปฏิบัติการราชการของศาลปกครอง ประจำปี 2552* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: อิน ออน แอท. หน้า 44.

⁵² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. (2543, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 (108 ก), หน้า 30.

ข้อ 69 วรรคหนึ่ง การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น.

จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อถึงเวลาที่ศาลจะพิพากษาคดี และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นฝ่ายชนะคดี กรณีอาจล่าช้าเกินกว่าจะแก้ไขเพราะมีการบังคับตามคำสั่งเสร็จสิ้นไปแล้วก็ได้⁵³

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66⁵⁴ ให้อำนาจศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย และเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 7 ที่กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งจัดการเลือกตั้งภายใน 60 วันนับแต่วันที่ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะถูกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพราะเป็นกรณีที่พ้นจากตำแหน่งโดยเหตุอื่นนอกจากพ้นจากตำแหน่งนอกจากครบวาระ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่ต้องปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการต่างๆ ของเทศบาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของนายกเทศมนตรีจำเป็นต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่เช่นนั้นและการบริหารราชการของเทศบาลจะเกิดความเสียหายได้ การสั่งให้ชะลอการเลือกตั้งจึงไม่น่าจะทำได้ กรณีต่างจากการที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพราะคณะกรรมการเลือกตั้งมีความเห็นว่าทุจริตเลือกตั้งแล้วมีความเห็นส่งไปให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 239⁵⁵ กรณีนี้แม้ว่านายกเทศมนตรี

⁵³ ชันยพร พึ่งพุ่มแก้ว. (2555). การทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34.

⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 5 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (94 ก), หน้า 1.

มาตรา 66 ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีความร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

๑๓๑

๑๓๑

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 113.

ต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่ แต่ราชการของเทศบาลยังดำเนินต่อไปได้เพราะรองนายกเทศมนตรียังสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีได้ ดังนั้นเมื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยสภาพต้องมีการดำเนินต่อไปเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ศาลปกครองจึงไม่สามารถมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว โดยสั่งให้คณะกรรมการเลือกตั้งชะลอการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีไว้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลได้

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับการถอดถอนผู้บริหารเทศบาลในประเทศไทย

3.3.1 ความเป็นอิสระของเทศบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282⁶⁶ บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแลหากรัฐไม่เข้าไปกำกับดูแลปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่าง

มาตรา 239 ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด

ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลฎีกาได้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาจะมีคำสั่งยกคำร้อง ในกรณีที่ศาลฎีกามีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเขตเลือกตั้งนั้นสิ้นสุดลง

๑๓๑

๑๓๑

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม โดยการยื่นคำร้องต่อศาลตามวรรคสองให้ยื่นต่อศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 113.

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

๑๓๑

๑๓๑

เต็มที่แล้ว อาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 1 ที่บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้ ดังนั้นความเป็นอิสระดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ⁵⁷

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมโดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้⁵⁸

ความเป็นอิสระของเทศบาลพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ ต่อไปนี้

1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับในเขตเทศบาล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและจัดทำบริการสาธารณะที่ดี และเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบังคับบัญชาพนักงานของตน

3) ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง เพราะภารกิจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดทำสาธารณะจึงจำเป็นต้องมีเงินมาเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน 2 หมวดหลัก ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น โดยในหมวดที่ 5 ในมาตรา 78 (3)⁵⁹

⁵⁷ มานิชย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 586.

⁵⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ้างแล้ว. หน้า 185.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 113.

มาตรา 282 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๑๓๑

๑๓๑

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น.

กำหนดให้เป็นแนวทางที่รัฐจะดำเนินการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนในการปกครองหรือดูแลท้องถิ่นของตนเองได้มากขึ้น ซึ่งจะมีผลตามมา คือ การแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองตอบความต้องการของประชาชนมากขึ้น

โดยให้รัฐจัดทำภารกิจด้านการบริการสาธารณะทางด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ (le service public de la defense) การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นภาระที่รัฐต้องให้ความสำคัญและมีสมรรถนะในการทำอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ และนอกจากนี้ ในปัจจุบันอาวุธยุทธโศปกรณ์ต่างๆ มีความร้ายแรงและราคาสูง จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่รัฐจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อจัดหาอาวุธยุทธโศปกรณ์ต่างๆ มาไว้ในครอบครอง รวมทั้งยังต้องค้นหาวิธีป้องกันภัยจากการรุกรานของผู้อื่น ส่วนบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (les services publics locaux) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ได้แก่ บริหารสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités locales) บริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรมอบหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นผู้จัดทำ⁶⁰ เป็นการประสานประชาธิปไตยทางตรงเข้ากับประชาธิปไตยภาคตัวแทนมากขึ้น การเพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะทำให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลลดลง ในการบริหารจัดการสังคม แต่ก็ยังมีอยู่อย่างครบถ้วนในเรื่องการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังคงมีบทบาทสำคัญในการประสานงานและอำนวยความสะดวกในเรื่องอื่นๆ ไม่มีผลต่อฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย หากจะยังเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศไทยและช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อรัฐไปพร้อมๆ กันด้วย⁶¹

หลักการสำคัญในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการจัดทำแผนการกระจายอำนาจนั้น เกี่ยวข้องโดยตรงกับทั้งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบาทในการดำเนินการอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่เป็นอำนาจตัดสินใจฝ่ายเดียวของรัฐหรือของท้องถิ่น เพราะเป็นเรื่องของการจัดสรรภารกิจเพื่อวัตถุประสงค์สุดท้าย คือ ประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม งานที่เป็นภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ควรจะทำคล้ายๆ เป็นงานปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและเป็นเรื่องของ

⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2543). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 55.

⁶¹ สำนักงานปฏิรูป (สปร.). (2554). *แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: ที คิว พี. หน้า 154.

ท้องถิ่น ส่วนรัฐราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรจะทำงานในแง่ของการกำหนดนโยบายท้องถิ่น หรือการทำมาตรฐานให้กับท้องถิ่น และอีกประการหนึ่ง คือ งานทางวิชาการที่สนับสนุนและท้องถิ่น และการปฏิบัติจะไม่มีเวลาศึกษากันว่า ข้าราชการก็ไปศึกษาค้นคว้าตรงนี้ และถ้าแบ่งตรงนี้ได้ และค่อยๆ ไล่ลงไปจะทำให้มองภาพตรงนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น⁶²

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง หากมีความประพฤติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือ มีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ทั้งที่การพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรีมีอย่างครบถ้วนและมากเพียงพอแล้ว หากพิจารณาตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 มาตรา 48 บัญญัติ⁶³ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ 2 กรณีด้วยกัน คือ

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 62 ตรี วรรคห้า⁶⁴ เป็นกรณีที่สภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรีไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องเทศบัญญัติงบประมาณได้ เกิดกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันคณะหนึ่ง จำนวน 15 โดยมีตัวแทนสมาชิกสภาเทศบาล และผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่นายกเทศมนตรี เสนอฝ่ายละ 7 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญ ในร่างเทศบัญญัตินั้น เป็นการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ระบบสามารถดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

⁶² สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2546). *การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้. หน้า 68.

⁶³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 48 บัญญัติ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑๓๑

๑๓๑

(6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 62 ตรี วรรคห้าหรือมาตรา 73

๑๓๑

๑๓๑

⁶⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 62 ตรี วรรคห้า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ หรือประธานกรรมการในวรรคสี่ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ต่อสภาเทศบาลตามมาตรา 61 ทวิ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หาก นายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง.

2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73 เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะเห็นได้ว่า นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อีกทั้ง มาตรา 48 สัตต⁶⁵ กำหนดให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งก่อนการเข้ามาดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีเห็นมาจากประชาชน ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284⁶⁶ ต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจึงมาจากการแต่งตั้งไม่ได้เป็นคนของราชการบริหารส่วนกลาง หรือคนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเคยดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบลหรือเมืองพัทยา จึงต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะผลของรัฐธรรมนูญ⁶⁷ ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้จึงไม่น่าจะสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

⁶⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 48 สัตต ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง.

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 113.

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น.

๑๓๑

๑๓๑

⁶⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). *การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติตามมาตรา 48 ทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496⁶⁸ ซึ่งสภาเทศบาลก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน จึงเท่ากับว่าก่อนเริ่มเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อประชาชน เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีหน้าที่ส่วนใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะ การให้ความอิสระแก่เทศบาลก็เพื่อความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะ ดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมโดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้⁶⁹

3.3.2 การถอดถอนผู้บริหารเทศบาลของไทย

1) อำนาจการถอดถอนผู้บริหารส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 285⁷⁰ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการถอดถอนได้ยอมรับกันเป็นสากลว่า ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐ ย่อมมีอำนาจในตำแหน่งและมีอิทธิพลในส่วนตัวมาก ภารกิจที่กระทำก็มีลักษณะทางนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง (Acte de nature politique) และการกระทำนั้นอาจเป็นความผิดทางอาญา (Faute Penal) หากการกระทำนั้นเป็นความผิดทางการเมืองเพียงประการเดียว เช่น การดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือไม่สอดคล้องกับ

⁶⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 48 ทศ ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้ นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี.

⁶⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). อ้างแล้ว. หน้า 185.

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 (ตอนที่ 47 ก), หน้า 113.

มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

ความต้องการของชนส่วนใหญ่ ก็ย่อมถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยการลงมติไม่ไว้วางใจ หรือโดยการลงมติถอดถอนโดยประชาชน⁷¹

โดยนอกจากการเลือกสมาชิกเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีก การถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มาลงคะแนนที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป⁷²

2) อำนาจการถอดถอนผู้บริหารเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เหตุที่นายกเทศมนตรีจะถูกถอดออกจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 73 ก็เพราะมีความประพฤติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อพิจารณาถึงการได้มาของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยแล้ว นายกเทศมนตรีย่อมมีความประพฤติเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม และย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าประชาชนย่อมเลือกตัวแทนอย่างดีที่สุดเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารเทศบาลของตน ถ้าจะเอาเหตุผลนี้เป็นเหตุในการให้อำนาจผู้มีอำนาจกำกับดูแลจึงไม่น่าจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเกินความจำเป็น

หากนายกเทศมนตรีละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ก็จะต้องมีการดำเนินคดีและต่อมาเมื่อนายกเทศมนตรีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 บัญญัติ⁷³ อยู่ดี อีกทั้งต้องห้ามไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีในคราวต่อมาตามมาตรา 45 (17) แห่งพระราชบัญญัติ

⁷¹ โกเมศ ขวัญเมือง. (2555). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองเปรียบเทียบ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 119.

⁷² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). อ้างแล้ว. หน้า 185.

⁷³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 48 บัญญัติ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

๑) ๑

๑) ๑

(7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

๑) ๑

๑) ๑

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ประกอบมาตรา 48 เบญจ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

อีกประการหนึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 จตุทศ (3) ห้ามไม่ให้ นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล เพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม (Conflict Of Interests) ป้องกันผู้บริหารไม่ให้มีประโยชน์ส่วนตัวมากจนส่งผลกระทบต่อ การตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ และส่งผลกระทบต่อ ประโยชน์ส่วนรวมซึ่งการกระทำนั้นอาจเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา และมีรูปแบบที่หลากหลาย จนกระทั่งกลายเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันทั่วไปโดยไม่เห็นว่าเป็นความผิด ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากยึดผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก⁷⁴ โดยเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยว่านายกเทศมนตรีมีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม นายกเทศมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง และต้องห้ามไม่ให้สมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อมาด้วย เช่นเดียวกัน

หลักขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100⁷⁵ ก็ได้มีบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติของมาตราดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ดำเนินการกิจการที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์และบุคคลส่วนรวม โดยให้ถือว่าการดำเนินการของคู่สมรสเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า คนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสดำเนินการตามมาตรา 100 โดยคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องประกาศกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องห้ามดำเนินการตามมาตรา 100 และเมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2555 ได้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตาม มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปราม

⁷⁴ ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. (2552). *ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวม*. นนทบุรี: ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. แผ่นพับ.

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. (2542, 8 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 (ตอนที่ 114 ก), หน้า 1.

มาตรา 100 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

การทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555⁷⁶ ใช้บังคับกับผู้บริหารท้องถิ่นและรองผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้มีผลบังคับหลังจากพ้น 180 วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะเห็นได้ว่า นายกเทศมนตรีมีการตรวจสอบหรือมีการให้พ้นจากกฎหมายต่างๆ อย่างรัดกุมและเพียงพอแล้ว การให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจถอนถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง จึงมากเกินไปจนจำเป็นและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจวินิจฉัยว่านายกเทศมนตรีขาดคุณสมบัติตามมาตรา 48 เบื้องต้นโดยคำวินิจฉัยของนายกเทศมนตรีเป็นที่สุดตาม มาตรา 48 ปัญจทศ วรรคท้าย⁷⁷ ด้วยวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่กำหนดไว้ที่ 4 ปีก็ดี การพ้นจากตำแหน่งโดยการถูกคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกก็ดี หรืออาจต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะมีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมที่ทำกับเทศบาลของตนก็ดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีก็ดี

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นว่า นายกเทศมนตรีมีระบบการให้พ้นจากตำแหน่งอย่างรัดกุมและมากพอแล้ว การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้อำนาจในกากำกับดูแลเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถอดถอนนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะมีความประพฤติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ จึงเป็นการกำกับดูแลที่มากเกินไปจนเกินความจำเป็นและไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง และหลักความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาเหตุผลถอดถอนเพราะเหตุความประพฤติเสื่อมเสีย จะมีความใกล้เคียงกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ใช้อำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นไปในลักษณะการควบคุมแบบการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นหลักการบริหารที่มีความสัมพันธ์กับหลักการจัดระเบียบราชการแบบรวมอำนาจ ไม่ใช่กระจายอำนาจ การใช้อำนาจในลักษณะนี้จึงไม่ใช่การ

⁷⁶ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. (2555, 6 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 129 (ตอนที่ 26 ก), หน้า 33.

เรื่องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจกรรมตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555

- (1) ผู้บริหารท้องถิ่น
- (2) รองผู้บริหารท้องถิ่น

⁷⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 48 ปัญจทศ วรรคท้าย เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด.

กำกับดูแลเหมือนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁷⁸ ทั้งๆ ที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเนื้อแท้ประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมหรือปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น นั่นคือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยมิใช่เพียงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่เป็นผู้ติดตามตรวจสอบกิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้องเรียน ชักถาม ขอข้อมูล เสนอแนะและเสนอข้อเรียกร้อง การให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งเป็นอีกส่วนหนึ่งของผลพวงการเป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมายาวนานเนิ่นนาน ควรมีการแก้ไขไม่ให้ระบบราชการที่เคยครอบงำการปกครองท้องถิ่นตลอดมา ช่วยสร้างองค์กรประชาชนที่เข้มแข็ง การส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลมาก เป็นกลไกสำคัญทั้งสืบพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ⁷⁹

⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). “การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 25 (1), หน้า 10.

⁷⁹ ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง. (2551). *ก้าว (ใหม่) หันประชานิยมกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เอคิสันเพรส โปรดักส์. หน้า 37.