

อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นายอิทธิพล ทัศนา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2542

ISBN 974-334-998-7

ลิขสิทธิ์ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Regulatory Power Of Local Administration

Mr. Ittipol Tassana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 1999

ISBN 974-334-998-7

อิทธิพล ทศนา : อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (REGULATORY POWER OF LOCAL ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรรณานันท์, 151 หน้า ISBN 974-334-998-7

อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจในการออกกฎเพื่อใช้บังคับภายในเขตท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจนี้มาจากรัฐเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นการแบ่งเบาภาระขององค์กรปกครองส่วนกลางเพื่อสนองตอบประโยชน์ส่วนรวมเฉพาะของท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ทั้งนี้เหตุผลเนื่องจากรัฐมีภาระหนักในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบประโยชน์ส่วนรวมของคนทั้งประเทศ ประกอบกับมีกิจการบางอย่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ เท่านั้นซึ่งเป็นกรณีสมควรที่ท้องถิ่นควรจะทำเองได้เพราะคนในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความต้องการของท้องถิ่นที่แท้จริงดีกว่าคนอื่น ๆ อีกทั้งกิจการที่จะดำเนินการนั้นอยู่ในวิสัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำเองได้ไม่ลำบากแต่อย่างไรโดยรัฐให้ความเป็นอิสระในการกระทำความดังกล่าวตามสมควร

วิธีการมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎดังกล่าวกระทำโดยกฎหมายโดยสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นเรื่องการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่กับปฏิบัติการทั่ว ๆ ไปที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น และอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นในกรณีกฎหมายเฉพาะเรื่องให้อำนาจออกเป็นกรณี ๆ ไป ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งและถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองประการหนึ่งที่จะต้องตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งจะต้องถูกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องคือ องค์กรใช้อำนาจในการกำกับดูแล องค์กรตุลาการ และองค์กรพิเศษที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมีปัญหา 3 ประการคือ ปัญหาแรกเรื่องการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลแทรกแซงเข้าไปในอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ปัญหาที่สองเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนกลางมอบหมายภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมทำให้ชอบอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีความไม่แน่นอน และปัญหาสุดท้ายคือปัญหาการประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่เป็นที่ทราบกันแพร่หลายทั่วไป

ต่อปัญหาดังกล่าวผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาดังนี้ ปัญหาแรกโดยการจำกัดบทบาทในการใช้อำนาจกำกับดูแลจากการให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเพียงการให้รับทราบการออกข้อบัญญัติและหากเห็นว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้มีอำนาจฟ้องต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งเพิกถอนได้ ทั้งนี้อาจเริ่มจากการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในบางประเภทก่อน ปัญหาที่สองควรจำกัดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนกลางในการมอบหมายภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาสุดท้ายควรมีกฎหมายกลางสำหรับกำหนดวิธีการขั้นตอนในการประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าควรรวบรวมบทบัญญัติทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่กระจายอยู่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายแต่มีลักษณะร่วมกันอยู่พิจารณาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายท้องถิ่นต่อไป

ภาควิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติ.....
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา.....2542..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

Ittipol Tassana : Regulatory Power Of Local Administration.

Advisor Lecturer Assoc Prof. Dr. Nantawat Boramanan 151 pp. ISBN 974-334-998-7

The power to make local administration rules is the power of rule making for enforcement in local areas, and is the power delegated by the state for public services, to respond to the collective needs of the local people and to lighten the burden of the state, which has a heavy burden in making public services to respond to the collective needs of the people all over the country.

The method of delegation local administrations to make such rules is done by laws, which can be classified into 2 categories, firstly : the power to make by virtue of local administration establishment laws, which concerns the operation in accordance with power and duties and general operations required by the laws to be made rules, and the power to issue rules in the case of specific laws empower so from case. Local rules, therefore, have the status of a subordinate law and are regarded as an administrative act which is obliged to the principle of legitimacy of an administrative act the legitimacy of which must be controlled by the relevant organizations, i.e. power of supervision exercise organizations, judiciary organization and special organizations established under the constitution.

The power of providing local administrative regulation is the enforcement power within local areas. This local administrative organization In addition a state. The interfering of the power to provide local regulation, The problem from the legal structure that caused an uncertainty to provide local regulation and the local regulation is not as widely known as it should

To the said problem, the writer has a recommendation for these solutions as follows : to the first problem, by limiting the role of exercising the power of supervision of the person who has the power to supervise from approving local rules to merely acknowledging the issuance thereof. However if sees that such local rules are not lawful, he shall have the power to enter an action before the Administrative Court for an order of revocation. To the second problem, the role of the central administration in assigning tasks to local administrations should be limited. To the Last problem, there should be a central law for prescribing the procedure of the promulgation of local rules, i.e. the provisions of each category of local administrations scattering in the local administrations establishment laws but having common characters should be collected to consider making a Local Code

ภาควิชา นิติศาสตร์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2542

ลายมือชื่อนิติ ดล ธรรม

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา ดล ธรรม

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม _____

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงลงไปได้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจาก
รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
ผู้เขียนจึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

และผู้เขียนขอกราบขอบคุณศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมนุญณ์ ที่
ได้สละเวลามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ รวมทั้งผู้เขียนขอขอบคุณ
ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ
อาจารย์ชัยฤกษ์ คิชฌูอำนาจ ที่ให้ความกรุณามาร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์จน
สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้รับความเมตตาจากอาจารย์ ดร. เกรียงไกร
เจริญธนาวัฒน์ ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งให้ความเป็นห่วงเป็นใยผู้
เขียนจนกระทั่งวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จไปด้วยดี

ขอบคุณท่านผู้มีส่วนช่วยเหลือผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้เป็น
อย่างดีทุกท่าน อาทิเช่น คุณคลเดช พัฒนรัฐ คุณรัชชัย ยาหิรัญ คุณเสิน ครอบระวะ
คุณชวลิต กิตตินันตะศิลป์ คุณทรงวุฒิ จารขจรกุล พี่ ๆ น้อง ๆ ที่ อบต.ศาลากลาง
จังหวัดนนทบุรี และท่านอื่น ๆ อีกมากมายหลายท่านซึ่งผู้เขียนต้องขออภัยที่มีอภาระนุ
นามทุกท่านได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามทุกท่านก็อยู่ในจิตใจของผู้เขียนโดยตลอดและ
ตลอดไป

กำลังใจที่สำคัญคือคุณวนิดา ทัศนาก และ ค.ญ.อิชฎาพร ทัศนาก ทำให้
ผู้เขียนมีแรงฮึดผ่านอุปสรรคต่าง ๆ ได้

ความมีคุณค่าของวิทยานิพนธ์นี้ผู้เขียนขอน้อมมอบเพื่อตอบแทนพระ
คุณบิดรมารดาผู้เป็นที่รักยิ่ง ครูบาอาจารย์ทุกท่าน และพระคุณแผ่นดิน

อิทธิพล ทัศนาก

พฤษภาคม 2543

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อไทย.....	ง
บทคัดย่ออังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
สมมติฐาน.....	4
วัตถุประสงค์.....	4
วิธีวิจัย.....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2 ข้อความคิดเกี่ยวกับอำนาจกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	8
1. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	14
1.1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองการบริหาร.....	15
1.2 ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล.....	15
1.3 ความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง.....	16
2. อำนาจกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีต่าง ๆ.....	17
2.1 การออกกฎข้อบังคับทั่วไป.....	18
2.2 การออกคำสั่ง วินิจฉัย.....	23
2.3 การทำสัญญา.....	25
2.4 ปฏิบัติการต่าง ๆ.....	26
3. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	27
3.1 ความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแล.....	28
3.1.1 อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	28
3.1.1.1 การให้ความเห็นชอบ การอนุญาตหรือการอนุมัติ.....	29
3.1.1.2 การสั่งเพิกถอน หรือระงับ ชั่วคราว และการสั่งยกเลิก.....	32
3.1.1.3 อำนาจในการดำเนินการแทน.....	33
3.1.2 อำนาจกำกับดูแลเหนือบุคคลและองค์กร.....	33
3.1.2.1 การถอดถอนจากตำแหน่ง.....	35
3.1.2.2 การสั่งพักผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น.....	36

สารบัญต่อ

	หน้า
3.1.2.3 การยุบสภาท้องถิ่น.....	36
3.1.2.4 การส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางไปทำหน้าที่แทน.....	37
3.1.3 การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล.....	37
3.1.4 การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล.....	39
3.2 ความสัมพันธ์ในเรื่องการเงินการคลัง.....	40
3 ข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	43
1. ลักษณะทั่วไปของข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	43
1.1 มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกเพื่อให้เกิดทำ บริการสาธารณะในความรับผิดชอบดำเนินการไปได้.....	43
1.2 องค์กรผู้มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นคือสภาท้องถิ่น.....	50
1.3 รูปแบบกระบวนการและขั้นตอนการออกข้อบัญญัติเป็นไปตามกฎหมาย.....	57
1.4 โดยหลักแล้วต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแล.....	65
1.5 มีผลใช้บังคับแก่บุคคลทั่วประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น.....	70
1.6 มีมาตรการบังคับหากฝ่าฝืน.....	72
2. อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	75
2.1 อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	76
2.1.1 เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย.....	76
2.1.2 การออกข้อบัญญัติกรณีฉุกเฉิน.....	79
2.1.3 ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี.....	80
2.1.4 การพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	85
2.1.5 การเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ภาษีมูลค่าเพิ่ม และค่าบริการบางประเภท.....	91
2.1.6 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและข้อบัญญัติเมืองพัทยาเกี่ยวกับการคลัง งบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน.....	94
2.1.7 รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร ของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา กับเงินกู้ของเมืองพัทยา.....	94
2.1.8 การออกข้อบัญญัติกรณีกฎหมายกำหนดให้เป็น ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	95

สารบัญต่อ

	หน้า
2.2 อำนาจข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กฎหมายเฉพาะระบุให้อำนาจไว้.....	95
2.2.1 เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย.....	96
2.2.2 เพื่อกำหนดให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ การในเรื่องหนึ่งเรื่องใด.....	97
2.2.3 เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ใด ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็น เขตเฉพาะเพื่อการใด ๆ ในท้องถิ่น.....	97
2.2.4 เพื่อกำหนดกิจการใด ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็น กิจการเฉพาะเพื่อการใด ๆ ในท้องถิ่น.....	97
2.2.5 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติหรือเงื่อนไขแก่ ผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการบางประเภทต้องถือปฏิบัติ รวมทั้งแบบการขออนุญาตกรณีต่าง ๆ	98
2.2.6 เพื่อกำหนดห้วงเวลาดำเนินการ เรื่องใด ๆ.....	98
2.2.7 เพื่อกำหนดรายละเอียดเรื่องการลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่.....	98
2.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	100
2.3.1 กรณีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น.....	100
1. กฎหมายเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนกลาง มอบหมายภาระหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม.....	100
2. บทกำหนดโทษตามข้อบัญญัติท้องถิ่น กรณีนี้เป็นเอกเทศ จากกฎหมายจัดตั้ง แต่ต้องไม่สูงกว่าโทษที่กฎหมายจัดตั้ง กำหนดไว้.....	101
3. เป็นอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการหรือเป็นไปตาม อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมาย มอบหมายให้.....	103
2.3.2 กรณีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่กฎหมายเฉพาะ ระบุให้อำนาจไว้.....	109
1. เป็นเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนกลางพิจารณา มอบหมาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางแต่เกี่ยวข้องกับ กับท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น.....	109

สารบัญต่อ

2.	ข้อบัญญัติท้องถิ่นบางประเภทมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมาย ลำดับรองประเภทอื่น ๆ.....	110
3.	บทกำหนดโทษตามข้อบัญญัติท้องถิ่น กรณีนี้เป็นบทกำหนด โทษตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	111
4	การควบคุมการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	114
1.	การควบคุมแบบป้องกัน.....	116
1.1	การได้รับความเห็นชอบก่อนเริ่มกระบวนการออกข้อบัญญัติ.....	116
1.2	การได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแล ก่อนประกาศใช้ข้อบัญญัติ.....	118
2	การควบคุมแบบแก้ไข.....	120
2.1	ควบคุมโดยองค์กรตุลาการ.....	120
2.1.1	ศาลรัฐธรรมนูญ.....	121
2.1.2	ศาลปกครอง.....	122
2.1.3	ศาลยุติธรรม.....	123
2.2	ควบคุมโดยองค์กรพิเศษ.....	123
2.2.1	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	123
5	ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	125
1.	การใช้อำนาจแทรกแซงขององค์กรปกครองส่วนกลาง ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	127
2.	กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติมอบให้ส่วนกลาง มอบหมายภาระหน้าที่เพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่ออำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	130
3.	ปัญหาการประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	131
6	ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา.....	134
1.	การจำกัดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนกลาง ในการใช้อำนาจกำกับดูแลในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	136
2.	การจำกัดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนกลางในการมอบหมายภารกิจ เพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	138
3.	การออกกฎหมายกลางสำหรับกำหนดวิธีการขั้นตอนในการประกาศใช้ ข้อบัญญัติท้องถิ่น.....	139

สารบัญต่อ

บทสรุป.....	140
รายการอ้างอิง.....	145
ประวัติผู้เขียน.....	151