

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลนครธนบุรี

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลเมื่อพิจารณาตามกฎหมายแล้ว จะเห็นว่ามียุ่่มากมาย จนดูเหมือนว่าจะมากกว่าอำนาจของฝ่ายบริหาร เสียอีก กล่าวคือ สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะควบคุมกิจการของเทศบาลเกือบทุกอย่าง เช่น มีอำนาจที่จะอภิปราย ตั้งกระทู้ ถาม ยอมรับหรือไม่ยอมรับโครงการหรือนโยบายใด ๆ ที่เสนอโดยคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ในเมื่อการกระทำดังกล่าวไม่เป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเป็นเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นเรื่องการเมืองแห่งรัฐ<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลที่ปรากฏออกมา มีลักษณะที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีความโน้มเอียงที่จะมีอำนาจมากกว่า<sup>๒</sup> อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายต่าง ๆ อันเกี่ยวกับกิจการเทศบาลแล้ว สภาเทศบาลก็ยังคงมีอำนาจอย่างกว้างขวาง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร อำนาจหน้าที่ในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาล และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการคลังของเทศบาล ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

๑. อำนาจและหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

ดังได้กล่าวในบทที่ว่าด้วยความสำคัญของสภาเทศบาลแล้วว่า สภาเทศบาลมีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐสภาแห่งรัฐ ฉะนั้น หน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสภาเทศบาลซึ่งได้แก่ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ คือการออกเทศบัญญัติบังคับใช้ในเขตเทศบาล ทั้งนี้เพราะในการดำเนินการตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลบัญญัติไว้ หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนั้น จำต้องมีเครื่องมือที่จะใช้ในการบริหารกิจการในหน้าที่ให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการดำเนินการปกครองประเทศ ฉะนั้น กฎหมายเทศบาลจึงได้ให้อำนาจแก่เทศบาลที่จะตราเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้แก่

<sup>๑</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๒๔

<sup>๒</sup> Karajanaprakorn, Choop, op.cit, p. 143

ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อความสะดวกในการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย  
เทศบาล และตามที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้<sup>๓</sup> สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลใน  
ทางนิติบัญญัติที่สำคัญนั้น คือ การพิจารณาร่างเทศบัญญัติของสภาเทศบาลที่เสนอโดยสมาชิกสภา  
เทศบาลเองหรือโดยคณะเทศมนตรีว่าจะรับหลักการหรือไม่<sup>๔</sup> หรือจะลงมติให้ตราเป็นเทศ  
บัญญัติหรือไม่ หากว่าร่างเทศบัญญัติใด ๆ สภาเทศบาลไม่ยอมรับหลักการหรือมีมติไม่ให้  
ตราเป็นเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัตินั้นจะตกไป จะตราออกใช้บังคับไม่ได้<sup>๕</sup>

ฉะนั้น การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในทางนิติบัญญัติว่า มีอยู่อย่างไร  
ก็จะพิจารณาได้จากบทบาทของสภาเทศบาลในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ แต่ก่อนที่จะพิจารณา  
อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในการตราเทศบัญญัติ เพื่อความสะดวกและความเข้าใจในเรื่องนี้  
สมควรที่จะได้ทราบถึงลักษณะสำคัญและประเภทของเทศบัญญัติเสียก่อน ดังจะได้อธิบายต่อไป

#### ลักษณะสำคัญของเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ คือข้อบังคับที่เทศบาลตราขึ้นด้วยคำแนะนำและยินยอมของสภาเทศบาล  
และโดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลนั้น ๆ  
และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย<sup>๖</sup> และมีลักษณะสำคัญดังนี้คือ

๑. เทศบัญญัตินั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกฎหมายแห่งรัฐ<sup>๗</sup>
๒. เทศบัญญัติที่เทศบาลตราขึ้นนั้น จะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย หมายความว่า  
จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่เทศบาลที่จะตราเทศบัญญัติได้ เทศบาลจึงตราเทศบัญญัติได้ ถ้า  
ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เทศบาลจะตราเทศบัญญัติขึ้นโดยพลการไม่ได้<sup>๘</sup>

<sup>๓</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๖๐

<sup>๔</sup> กระทรวงมหาดไทย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุม  
สภาเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ข้อ ๔๔

<sup>๕</sup> กระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้ว ข้อ ๔๕

<sup>๖</sup> ประยูร กาญจนกุล กฎหมายปกครอง เล่ม ๒ พ.ศ.๒๔๘๖ หน้า ๔๒ และ  
พระวรภักดิ์พิบูลย์, คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหา-  
วิทยาลัย, พ.ศ.๒๕๐๐ หน้า ๒๒๐

<sup>๗</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๖๐

<sup>๘</sup> ประทวน คงฤทธิ์ศึกษากร บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการปฏิบัติ  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๐๖ หน้า ๕๕

การตราเทศบัญญัติตามนัยดังกล่าวนี้ก็เพื่อ

ก. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล ที่กฎหมายเทศบาลได้กำหนดไว้<sup>๘</sup> เช่น ในกรณีที่ พรบ. เทศบาลกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก<sup>๑๐</sup> ซึ่งกฎหมายเทศบาลได้เพียงระบุให้เทศบาลนครจะต้องจัดให้มีขึ้น ซึ่งกิจการดังกล่าว แต่มีได้กำหนดวิธีการปฏิบัติหรือข้อจำกัดปลีกย่อยไว้ให้ด้วย ฉะนั้น เทศบาลนครก็ย่อมต้องตราเทศบัญญัติที่เกี่ยวกับ เรื่องการจัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็กขึ้น

ข. ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือมีอำนาจตราเทศบัญญัติ<sup>๑๑</sup> เพื่อปฏิบัติการไปตามกฎหมายนั้น ๆ

๓. เทศบัญญัติที่เทศบาลได้ตราขึ้นก็มีผลใช้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เท่านั้น เช่น เทศบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยเทศบาลนครธนบุรี ก็ใช้บังคับในเขตเทศบาลนครธนบุรีเท่านั้น จะนำไปใช้บังคับในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ ไม่ได้

๔. มีอำนาจบังคับ กล่าวคือ เมื่อประกาศใช้แล้วทุกคนในเขตเทศบาลนั้นจะต้องปฏิบัติตามดังที่กฎหมายได้ระบุว่า "ในเทศบัญญัตินั้นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือว่าเป็นความผิดหลายโทษ"<sup>๑๒</sup> แต่ทั้งนี้ไม่เสมอไป เพราะเทศบัญญัติบางชนิดก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดโทษไว้ด้วย เช่น เทศบัญญัติงบประมาณ หรือเทศบัญญัติเทศพาณิชย์

เมื่อพิจารณาจากลักษณะสำคัญของเทศบัญญัติแล้ว อาจสรุปได้ว่า เทศบัญญัติหรือข้อบังคับของเทศบาลนั้นมีลักษณะเป็นกิจการของท้องถิ่นโดยเฉพาะ การกำหนดรายละเอียดในข้อบังคับนั้น หรือจะกำหนดข้อบังคับใดขึ้นใช้ในท้องถิ่นใด ก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความเจริญของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นที่ตั้ง เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการสาธารณสุข เทศบาลนครธนบุรี

<sup>๘</sup> พรบ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๖๐

<sup>๑๐</sup> พรบ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๕๖

<sup>๑๑</sup> - <sup>๑๒</sup> พรบ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๖๐

อาจจะมีเทศบัญญัติเกี่ยวกับ เรื่องการสาธารณสุขหลายฉบับกว่าเทศบาลนคร เชียงใหม่ก็ได้

### ประเภทของเทศบัญญัติ

ประเภทของเทศบัญญัติอาจแบ่งออกได้ ๖ ประเภทคือ<sup>๑๓</sup> ๑. เทศบัญญัติธรรมดา ๒. เทศบัญญัติชั่วคราว ๓. เทศบัญญัติวางระเบียบปฏิบัติของเทศบาล ๔. เทศบัญญัติวางระเบียบปฏิบัติของบุคคลทั่วไป ๕. เทศบัญญัติซึ่งกำหนดโทษไว้ ๖. เทศบัญญัติที่มีใ้กำหนดโทษ

๑. เทศบัญญัติธรรมดา ได้แก่เทศบัญญัติที่ตราขึ้นขณะที่อยู่ในสมัยประชุมของสภาเทศบาล

๒. เทศบัญญัติชั่วคราว ได้แก่เทศบัญญัติที่ตราขึ้นในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลไม่ทัน และคณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ให้ใช้บังคับได้ อย่งไรก็ดี แม้คณะเทศมนตรีจะออกเทศบัญญัติได้โดยไม่ต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมจากสภาเทศบาลก่อนก็ดี แต่ในกรณีเช่นนี้เป็นกรณีพิเศษ บางครั้งบางคราวเท่านั้น มิได้หมายความว่าสภาเทศบาลจะไม่มีอำนาจยับยั้งได้ เพราะมิฉะนั้นแล้วฝ่ายบริหารก็จะถือโอกาสออกเทศบัญญัติได้ตามอำเภอใจ ฉะนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้คณะเทศมนตรีต้องนำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นมาเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติในการประชุมสภาเทศบาลในคราวต่อไป ถ้าสภาเทศบาลเห็นว่าเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นถูกต้องตามหลักการและเหมาะสมที่จะใช้ต่อไปได้ สภาเทศบาลก็จะอนุมัติให้ใช้ต่อไปได้ หากสภาเทศบาลพิจารณาเห็นว่าไม่ควรที่จะใช้บังคับต่อไป ไม่อนุมัติ เทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ตกไป จะนำมาใช้บังคับต่อไปไม่ได้ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น<sup>๑๔</sup>

๓. เทศบัญญัติวางระเบียบปฏิบัติของเทศบาล ได้แก่เทศบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อวางระเบียบการปฏิบัติงานของเทศบาลบางอย่าง ซึ่งสภาเทศบาลไม่อาจจะเข้าไปสอดแทรกในรายละเอียดแห่งการปฏิบัติได้ แต่กฎหมายเทศบาลได้บัญญัติให้การปฏิบัติงานใด ๆ ของ

<sup>๑๓</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, อ้างแล้ว หน้า ๕๗ - ๖๐

<sup>๑๔</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๕๖ มาตรา ๖๔

ฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล ฉะนั้น ในระเบียบการปฏิบัติงานนี้ ต้องตราเป็นเทศบัญญัติจึงต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลด้วย เช่น กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์อันเกี่ยวกับผลได้เสียในทางการเงินของเทศบาลจะต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ได้แก่เทศพาณิชย์ และงบประมาณประจำปีของเทศบาล จะต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ

๔. เทศบัญญัติวางระเบียบปฏิบัติของบุคคลทั่วไป ได้แก่เทศบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อวางระเบียบปฏิบัติแก่บุคคลในเขตเทศบาล เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล ตามที่กฎหมายเทศบาลกำหนดไว้ หรือที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล เช่น เทศบัญญัติจัดระเบียบการจัดการจอกยานยนต์ เทศบัญญัติการกำจัดมูลฝอยและสิ่งเปราะอะเปื้อน เป็นต้น

๕. เทศบัญญัติที่กำหนดโทษไว้ ได้แก่เทศบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษตามที่บัญญัติไว้

๖. เทศบัญญัติที่มีโทษกำหนดโทษไว้ หมายถึงเทศบัญญัติที่เทศบาลตราขึ้นเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายอื่น และกฎหมายนั้นได้กำหนดโทษไว้เป็นการชัดแจ้งและครอบคลุมอยู่แล้ว เช่น เทศบัญญัติการกำจัดมูลฝอยและสิ่งเปราะอะเปื้อน ในเทศบัญญัติจะกำหนดไว้ว่า "ผู้ใดฝ่าฝืนเทศบัญญัตินี้มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐ บาท ตามมาตรา ๖๗ แห่ง พรบ.สาธารณสุข พ.ศ.๒๔๘๔" ๑๕

การแบ่งเทศบัญญัติออกเป็น ๖ ประเภทดังที่ไต่ถามมาแล้วนั้น ก็เป็นการแบ่งตามลักษณะการดำเนินกิจการบริหารของเทศบาล ซึ่งจะทำให้สะดวกและเข้าใจง่ายถึงแนวทางพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ในทางนิติบัญญัติซึ่งจะแสดงให้เห็นได้จากกระบวนการตราเทศบัญญัติ ดังจะไต่ถามต่อไป

#### การตราเทศบัญญัติ

ที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นอธิบายชี้ให้เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของสภาเทศบาลมีอยู่อย่างไร และเทศบัญญัติคืออะไร มีลักษณะที่สำคัญอย่างไร เมื่อได้ทราบถึงสิ่งดังกล่าวมาแล้ว ที่จะกล่าวต่อไปเกี่ยวกับเรื่องการตราเทศบัญญัติ จึงเป็นการพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลนครธนบุรีในทางนิติบัญญัติว่ามีกระบวนการอย่างไร และมีผลงานอะไรบ้าง

๑๕ เทศบาลนครธนบุรี, เทศบัญญัติของเทศบาลนครธนบุรี เรื่อง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งเปราะอะเปื้อน พ.ศ.๒๔๘๗ ข้อ ๑๔

ดังได้กล่าวแล้วว่าเทศบัญญัติเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งของเทศบาลที่จะใช้ในการบริหารกิจการ ในหน้าที่ให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย ผู้ที่จะทราบว่าในการดำเนินกิจการของเทศบาลนั้น จำเป็นจะต้องมีเทศบัญญัติเรื่องใด ๆ บาง ก็คือสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หมายความว่าผู้มีสิทธิและหน้าที่ที่จะเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นนั้น ก็คือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีนั่นเอง ๑๖

ในกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ริเริ่ม เพื่อให้เทศบาลตราเทศบัญญัติเรื่องหนึ่ง เรื่องใดออกใช้นั้น ร่างเทศบัญญัติที่จะเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณาจะต้องมีผู้รับรอง กล่าวคือ หากเป็นร่างเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน ต้องให้นายกเทศมนตรีรับรอง ๑๗ ทั้งนี้เพราะว่าสมาชิกอาจจะไม่รู้ถึงการใช้จ่ายทั่วไปของเทศบาล อาจจะมีตามที่ตนคิดเห็น แต่อาจไปเสียหายในตำแหน่งที่ตนรู้ไม่ถึง แต่นายกเทศมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารย่อมจะทราบดีว่าจะต้องมีการใช้จ่ายเงินอย่างไร ส่วนผู้ศรัทธาเทศบัญญัติอื่น ๆ ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันรับรองอย่างน้อยสองคน ในกรณีแห่งสภาเทศบาลตำบลสามคนในกรณีแห่งสภาเทศบาลเมือง และสี่คนในกรณีแห่งสภาเทศบาลนคร ๑๘ การรับรองของสมาชิกโดยนัยดังกล่าวมานั้นกระทำโดยการลงชื่อในร่างเทศบัญญัติที่จะยื่นเสนอประธานสภาเทศบาล

สำหรับกรณีที่คณะเทศมนตรีเป็นผู้เสนอผู้ศรัทธาเทศบัญญัติไม่ต้องมีผู้รับรอง ๑๙ เหตุที่ไม่ต้องมีผู้รับรองนั้นก็เนื่องจากว่าคณะเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินการบริหารกิจการของเทศบาล โดยรับผิดชอบร่วมกันเป็นองค์คณะ และการเสนอร่างเทศบัญญัติใด ๆ ก็เนื่องจากเหตุผลและความจำเป็นของฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการตามนโยบายของฝ่ายบริหารนั่นเอง จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรอง

สำหรับเทศบาลนครชนบุรีจากคำชี้แจงของรองปลัดเทศบาลคนปัจจุบัน การริเริ่มร่างเทศบัญญัติต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมา เป็นการริเริ่มทั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน ๒๐ กล่าวคือ เมื่อคณะเทศมนตรีจะดำเนินการบริหารกิจการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากไม่มีเทศบัญญัติเป็นเครื่องมือจะทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยไม่สะดวก

๑๖ - ๑๗ - ๑๘ - ๑๙

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ข้อ ๔๒

๒๐ ได้จากคำชี้แจงของ น.ส. เดือนเพ็ญ วรประเสริฐ รองปลัดเทศบาลนคร

ชนบุรี เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐

คณะเทศมนตรีก็จะขอให้สภาเทศบาลตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้น ๆ ให้อำนาจแก่ตน ในทำนองเดียวกันสมาชิกสภาเทศบาลอาจจะพิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การทบทวนร่างท้องถิ่นเจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไป สมควรที่จะตราเทศบัญญัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งออกใช้บังคับ เช่น เทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.๒๔๘๘ เทศบัญญัติอนุญาตให้เทศบาลนครธนบุรีทำการเทศพาณิชย์เกี่ยวแก่สถานธนาภิบาล พ.ศ.๒๕๑๐ เป็นต้น สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะเสนอร่างเทศบัญญัติที่ตนเห็นจำเป็นให้สภาพิจารณาได้เช่นเดียวกัน

### การพิจารณาร่างเทศบัญญัติของสภาเทศบาล

ผู้ตราร่างเทศบัญญัตินั้นไม่ว่าจะเป็นการเสนอโดยสมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรี จะต้องทำตามแบบฟอร์มที่กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ กล่าวคือ ร่างเทศบัญญัติจะต้องแบ่งออกเป็นข้อ ๆ มีบันทึกหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างเทศบัญญัติ<sup>๒๑</sup>

หลักการ คือคำชี้แจงที่ผู้เสนอร่างเทศบัญญัติแถลงต่อสภาเทศบาลว่า จะตราเทศบัญญัติอะไร

เหตุผล คือคำชี้แจงต่อสภาเทศบาลว่าจะออกเทศบัญญัตินั้นเพื่อประโยชน์อะไร

เมื่อร่างเทศบัญญัติขึ้นแล้วต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นเสนอประธานสภา เมื่อประธานสภาตรวจดูร่างเห็นว่าถูกต้องตามระเบียบ คือแบ่งเป็นข้อ ๆ มีหลักการและเหตุผล และมีผู้รับรองถูกต้อง (ในกรณีที่มีสมาชิกเป็นผู้เสนอ) แล้วก็นำเข้าบรรจุในวาระการประชุมและสงวนำให้แกสมาชิกล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อนวันประชุม เว้นแต่เป็นการด่วน<sup>๒๒</sup>

การที่ระบุให้ประธานสภาต้องสงวนำร่างเทศบัญญัติให้สมาชิกล่วงหน้าก่อนประชุม ๓ วันนั้น ก็เพื่อให้สมาชิกได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติที่เสนอมานั้นมีหลักการและเหตุผลที่เหมาะสมและจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากน้อยอย่างไร ในฐานะที่ตนเป็นผู้แทนของประชาชนจะเห็นด้วยหรือไม่ เมื่อมีการพิจารณากันในสภา สมาชิกจะได้อภิปรายคิดเห็นหรือสนับสนุน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับกรณีว่า ร่างเทศบัญญัตินั้น ๆ หากตราออกใช้แล้ว จะให้ผลดีผลเสียแก่ประชาชนเพียงใด หากไม่มีการส่งให้ล่วงหน้า เมื่อถึงเวลาพิจารณา

<sup>๒๐</sup> ได้จากคำชี้แจงของ น.ส. เคือนเพ็ญ วรประเสริฐ รองปลัดเทศบาลนครธนบุรี

<sup>๒๑ - ๒๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยขอมบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ข้อ ๔๐

ร่างเทศบัญญัติ สมาชิกอาจจะไม่มีเวลาพิจารณาประเด็นสำคัญ อาจทำให้เทศบัญญัติที่ตราออกมาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่สมกับเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

วิธีพิจารณาร่างเทศบัญญัติของสภาเทศบาล

เมื่อถึงวันประชุมหลังจากสภาได้พิจารณาข้อเสนอหรือญัตติต่าง ๆ ตามลำดับจนถึงการพิจารณาร่างเทศบัญญัติที่เสนอขึ้นใหม่ สมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีผู้เสนอญัตติร่างเทศบัญญัตินั้นก็จะได้เป็นผู้กล่าวอภิปรายก่อน โดยแถลงชี้แนะของทางให้สภาเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการที่จะต้องออกเทศบัญญัติดังกล่าวนั้น กล่าวคือ ผู้เสนอร่างเทศบัญญัติจะชี้แจงไปตามหลักการและเหตุผลแห่งร่างเทศบัญญัติที่ได้เสนอ และในที่สุดก็จะขอให้สภาลงมติรับหลักการ ตัวอย่างเช่น การพิจารณาร่างเทศบัญญัติของเทศบาลนครธนบุรี เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๗ คณะเทศมนตรีโดยนายกเทศมนตรีก็จะเป็นผู้แถลงต่อสภาว่า

"คณะเทศมนตรีขอเสนอร่างเทศบัญญัติของเทศบาลนครธนบุรี เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๗ โดยมีหลักการและเหตุผลดังนี้

หลักการ ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๗ เป็นจำนวนไม่เกิน ๖๑,๙๑๐,๘๘๒ บาท จำแนกดังนี้

ก. รายจ่ายประจำ ไม่เกิน ๕๘,๔๗๘,๕๕๕ บาท โดยจ่ายจากเงินรายได้ประจำปี จำนวน ๕๘,๔๗๘,๕๕๕ บาท คือ

- ๑. งบประมาณทั่วไปไม่เกิน.....
- ๒. ....
- ๓. ....

ข. รายจ่ายพิเศษ ไม่เกิน ๒,๔๓๑,๒๘๗ บาท โดยจ่ายจากเงินสะสม คือ

- ๑. ....
- ๒. ....



เหตุผล เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้มีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๐๗ สำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินของเทศบาล คณะเทศมนตรี จึงขอเสนอร่างเทศบัญญัติรายจ่ายประจำปี ๒๕๐๗ เพื่อสภาเทศบาลอนุมัติต่อไป" ๒๓

การพิจารณาร่างเทศบัญญัตินี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลระบุให้พิจารณาเป็น ๓ วาระ แต่ที่ประชุมจะอนุมัติให้พิจารณาสามวาระรวดเดียวก็ได้ การพิจารณารวดเดียว ๓ วาระจะทำได้ก็ต่อเมื่อคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกมีจำนวนไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้ที่มาประชุม เสนอให้กระทำเช่นนั้น ๒๔ แต่ทั้งนี้ ยกเว้นการพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณจะพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวไม่ได้ ๒๕

การพิจารณาในวาระที่ ๑ การพิจารณาในวาระที่ ๑ เป็นการประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ เป็นขั้นที่ขอให้ที่ประชุมลงมติว่าควรจะได้รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่ ในขั้นนี้สมาชิกสภาเทศบาลอาจจะมีการอภิปรายร่างเทศบัญญัตินั้นได้อย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ต่างก็จะได้พูดถึงเรื่องที่เสนอนั้น บรรยายถึงเหตุผลควรไม่ควรประการใด เช่น สมาชิก ก. อาจจะเห็นว่าร่างเทศบัญญัติที่คณะเทศมนตรีเสนอมา หากนำออกใช้ อาจจะทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน สมาชิก ก. ก็จะลุกขึ้นอภิปรายถึงความไม่สมควรที่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติซึ่งจะให้สมาชิกอื่นเห็นพ้องกับตน หากสมาชิกอื่นที่มีความเห็นพ้องกับสมาชิก ก. สมาชิกผู้นั้นก็จะอภิปรายสนับสนุน ในขณะที่เดียวกันสมาชิกผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับสมาชิก ก. เห็นสมควรที่จะให้ตราเทศบัญญัตินั้น ๆ ออกใช้ก็จะอภิปรายสนับสนุนผู้เสนอร่างเทศบัญญัตินั้น ๆ โดยปกติการอภิปรายเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยนั้น ประธานสภาจะให้อภิปรายสลับกัน ๒๖ เมื่ออภิปรายกันพอสมควรแล้วก็จะปิดการอภิปรายและให้มีการลงมติ ๒๗ ว่าจะรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมสภา

๒๓ เทศบาลนครธนบุรี รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครธนบุรี สมัยประชุมวิสามัญ ๒๕๐๖ (สมัย ๑) ครั้งที่ ๑/๒๕๐๖ วันอังคารที่ ๓ กันยายน ๒๕๐๖

๒๔ - ๒๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล  
ขอ ๔๓

๒๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว ขอ ๖๒

๒๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว ขอ ๖๓

ในที่สุดมีมติไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติฉบับนั้นก็จะตกไป แต่หากที่ประชุมสภาในที่สุดมีมติให้รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ ที่ประชุมก็จะแต่งตั้งกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำการพิจารณา ในรายละเอียดก่อนจะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป แต่หากที่ประชุมมีมติให้พิจารณา ๓ วาระรวดเดียว ร่างเทศบัญญัตินั้นก็จะเข้าสู่การประชุมในวาระที่สองเลย โดยถือว่าที่ประชุมเป็นกรรมการเต็มสภา และประธานสภาเทศบาลเป็นประธานกรรมการ<sup>๒๘</sup> ในกรณีนี้ถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นกรรมการและทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะแปรญัตติได้ในขณะนั้นเอง โดยปกติร่างเทศบัญญัติที่พิจารณา ๓ วาระรวดเดียวนี้ มักจะเป็นร่างเทศบัญญัติที่ไม่ค่อยมีปัญหาหรือไม่ค่อยสำคัญมากนัก

ในกรณีที่ไม่ใช่การพิจารณา ๓ วาระรวดเดียว เมื่อที่ประชุมสภาเทศบาลลงมติรับหลักการแล้ว ที่ประชุมก็จะแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการพิจารณาในรายละเอียด ซึ่งในตอนนั้นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้ใดเห็นสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างเทศบัญญัติในข้อใด ก็มีสิทธิแปรญัตติได้

การแปรญัตติ หมายถึงการที่คณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมในร่างเทศบัญญัติที่ที่ประชุมสภาเทศบาลได้รับหลักการแล้วได้ กล่าวคือ เมื่อสภาได้รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติแล้ว ประธานสภาจะส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการพิจารณาโดยละเอียด โดยกำหนดระยะเวลาแปรญัตติไว้ด้วย<sup>๒๙</sup> ทั้งนี้เพื่อให้คณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลที่ประสงค์จะทำการแก้ไขข้อความในร่างเทศบัญญัติได้มีโอกาสทำการขอแก้ไขโดยการแปรญัตติ การแปรญัตตินี้ให้ผู้เสนอแปรญัตติทำเป็นหนังสือเสนอต่อประธานคณะกรรมการ โดยมีหลักเกณฑ์ว่า หากสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ขอแปรญัตติจะต้องมีสมาชิกควยกันรับรองอย่างน้อยสองคน ในกรณีแห่งเทศบาลตำบล สามคนในกรณีแห่งเทศบาลเมือง และสี่คนในกรณีแห่งเทศบาลนคร ส่วนการเสนอแปรญัตติ โดยคณะเทศมนตรีไม่ต้องมีผู้ใดรับรอง<sup>๓๐</sup>

<sup>๒๘</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้ว ข้อ ๔๓

<sup>๒๙</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้ว ข้อ ๔๕

<sup>๓๐</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้ว ข้อ ๔๒

เมื่อคณะกรรมการได้รับเสนอการแปรญัตติแล้ว ก่อนที่จะมีการประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณารายละเอียดแห่งร่างเทศบัญญัติ คณะกรรมการก็จะแจ้งให้ผู้อนุมัติทราบล่วงหน้า เมื่อผู้อนุมัติได้ทราบแล้วต้องไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ภายในกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการจะนัดหมาย หากผู้อนุมัติไม่ไปตามนั้นก็ถือว่าผู้อนุมัติได้ถอนคำแปรญัตติของตนไป ผู้อนุมัติจะนำไปอภิปรายในสภาอีกไม่ได้ ถือเสมือนว่าไม่มีการแปรญัตติในข้อนั้น การชี้แจงแสดงความคิดเห็นในการแปรญัตตินั้นก็จะมีลักษณะที่ว่า เหตุที่แปรญัตติ ก็เพราะร่างเดิมไม่เหมาะสมจึงขอแปร เป็นอย่างนั้น ๆ

จะเห็นได้ว่าการแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาล เป็นบทบาทที่สำคัญประการหนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ เพราะเป็นการพิจารณาที่ละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ร่างเทศบัญญัติที่เสนอสู่สภาจะโดยคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาล แม้สภาเทศบาลจะรับหลักการแล้ว แต่ก็อาจจะมีรายละเอียดปลีกย่อยบางอย่างที่สมาชิกบางคนไม่เห็นพ้องด้วย เพราะการลงมติรับหลักการหรือไม่นั้นโหมติเกินกว่ากึ่งหนึ่งของที่ประชุม ไม่โหมติเอกฉันท์ ดังนั้น เมื่อมีข้อความใดไม่เห็นพ้องด้วย สมาชิกผู้นั้นก็จะใช้สิทธิชี้แจงความคิดเห็นของตนต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ เพื่อขอแก้ไขหลักการบางอย่าง

เพื่อความเข้าใจในเรื่องนี้ ผู้เขียนขอเสนอตัวอย่างการขอแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาลนครธนบุรีบางเรื่องในครั้งที่แล้ว ๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณา พฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลนครธนบุรีในเรื่องนี้

ตัวอย่าง การเสนอแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลนครธนบุรี ปี พ.ศ.๒๕๐๕ ของสมาชิกสภาเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งเสนอต่อคณะกรรมการแปรญัตติแห่งสภาเทศบาลนครธนบุรีเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๐๔ มีเรื่องที่น่าพิจารณาดังนี้คือ

๑. ขอแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายบางรายการ โดยแปรญัตติตั้งงบประมาณรายจ่ายบางรายการ และนำไปตั้งเป็นรายการเพื่อซ่อมแซมถนนบางสาย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

"ตามที่ได้มีการประชุมสภาเทศบาลนครธนบุรี.....พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ๒๕๐๕ และได้ผ่านสภาไปแล้วนั้น ทางคณะเทศมนตรีมิได้ตั้งงบประมาณในการปรับปรุงถนนอรุณอมรินทร์ไว้ ถนนสายนี้มีประชาชน.....รถยนต์ผ่านเป็นจำนวนมาก แต่ถนนสายนี้มีสภาพทรุดโทรมมาก

.....ด้วยเหตุผลที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมานี้ ข้าพเจ้าจึงขอแปรญัตติ  
เปลี่ยนแปลงรายการดังนี้

๑. ขอตัดงบประมาณการจรของแผนกรักษาความสะอาด.....  
๑๘๐,๐๐๐ บาท ทั้งหมด.....

๒. ขอตัดเงินประมาณการจรของแผนกรักษาความสะอาดใน  
ลักษณะ (๓) .....ออกเสีย ๑๒๖,๐๐๐ บาท.....

ดังนั้น เมื่อรวมยอดเงินที่จะได้ในการซ่อมถนนอรุณอมรินทร์ เป็น  
จำนวน ๓๐๖,๐๐๐ บาท ซึ่งประมาณว่าพอที่จะเสริมคันถนนและลาดยาง  
สูงขึ้นไปอีก ๑๐ ซม. ได้ตั้งแต่หลังโรงเรียนนายเรือถึงปากตรอกวัตะระวัง  
ระยะทางยาว ๑ กม. เศษ.....

จึงขอเรียนมายังคณะกรรมการแปรญัตติเมื่อได้โปรดพิจารณาตาม  
เหตุผลที่ข้าพเจ้าได้เรียนมานี้ด้วยความ เป็นธรรม" ๓๑

๒. ขอแปรญัตติให้ปรับปรุงและบูรณะตรอก โดยให้เพิ่มโครงการในงบประมาณ  
ปี ๒๕๐๕ ปรากฏรายละเอียดดังนี้

"เนื่องด้วยกระผมได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนในตรอกตาแห่ และ  
ตรอกศาลเจ้าอาเห็นยวว่า ได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับการสัญจรไปมา  
..... แผนกช่างได้ตรวจสอบและคำนวณแล้วจะสิ้นค่าใช้จ่าย  
ประมาณตรอกละ ๔๐,๐๐๐ บาท.....

กระผมจึงเรียนมาเพื่อให้คณะกรรมการแปรญัตติได้โปรดบรรจุเรื่อง  
นี้เข้าในงบประมาณปี ๒๕๐๕ ทั้งนี้เพื่อความผาสุกของประชาชนในเขตที่  
กระผมได้เป็นตัวแทน (เขต ๒)" ๓๒

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติของคณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น คณะ-  
กรรมการก็จะพิจารณาไปตามลำดับข้อ เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดออกอย่างไรก็จะแก้ไข  
เปลี่ยนแปลงไปตามมติของคณะกรรมการ โดยมีผู้เสนอร่างเทศบัญญัติคอยชี้แจงอยู่ด้วย ในตอน

ใดหรือข้อใดที่มีผู้ขอแปรญัตติก็น่าจะชี้แจงเหตุผลว่า ทำไมจึงขอแปรญัตติอย่างนั้น คณะกรรมการก็จะพิจารณาโดยมีผู้เสนอร่างเทศบัญญัติคอยชี้แจงอยู่ด้วย จะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับมติของคณะกรรมการ เช่นเดียวกัน

เมื่อคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ได้พิจารณาแล้วก็จะเสนอร่างเทศบัญญัตินั้นตามร่างเดิม และตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานและบันทึกความเห็นยื่นต่อประธานสภาเทศบาล รายงานนั้นอย่างน้อยจะระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนใดหรือข้อใดบ้าง การแปรญัตติและมติของคณะกรรมการ เกี่ยวด้วยการแปรญัตติ และมติของคณะกรรมการ เกี่ยวด้วยการแปรญัตตินั้น เป็นประการใด <sup>๓๓</sup>

เท่าที่ผู้เขียนได้ศึกษารายงานการประชุมสภาเทศบาล เขตฯ ชนบุรีหลายสมัย ทั้งสมัยที่สภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งและสมัยสภาเทศบาลมาจากการแต่งตั้ง ปรากฏว่าพฤติการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับการแปรญัตติ ส่วนใหญ่เป็นการแปรญัตติเกี่ยวกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีและเรื่องเทศบาลเกี่ยวกับการเงิน ส่วนเรื่องอื่น ๆ มีเป็นส่วนน้อย

เมื่อประธานสภาได้รับร่างเทศบัญญัติพร้อมด้วยรายงานและบันทึกความเห็นของคณะกรรมการแล้ว ประธานสภาจะได้แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ในการประชุมพิจารณาวาระ ๒ นี้ ประธานสภาจะขอให้คณะกรรมการ เข้าร่วมประชุมเพื่อแถลงประกอบรายงานหรือแก้ไขข้อสงสัยต่าง ๆ ของสมาชิกเกี่ยวกับรายงานนั้นก็ได้อีก <sup>๓๔</sup> การพิจารณาข้อใดข้อหนึ่งที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงสมาชิกจะอภิปรายซักถามได้จนกว่าจะหายข้องใจ เมื่ออภิปรายจนพอใจแล้วก็จะมีการลงมติเป็นเอกฉันท์เป็นข้อ ๆ ไป เมื่อสภาได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๒ นี้แล้วก็จะเป็นการพิจารณาในวาระที่ ๓ ต่อไป โดยปกติแล้วการพิจารณาในวาระที่ ๓ นี้จะทำติดต่อกันไปเลย แต่ถ้ามหากรรมการในข้อใดที่ได้มีมติไปแล้วขัดแย้งกัน หรือบกพร่องในสาระสำคัญ ที่ประชุมจะลงมติให้ส่งปัญหานั้นไปให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ เฉพาะที่ขัดแย้งหรือบกพร่องก็ได้ แต่ไม่มีการแปรญัตติในชั้นกรรมการนี้ การพิจารณาเฉพาะข้อที่เกิปัญหาดังกล่าวให้ระงับไว้ก่อน คงให้ที่ประชุมพิจารณาข้ออื่น ๆ ต่อไปจนจบร่าง เมื่อคณะกรรมการได้นำไปพิจารณาข้อที่ระงับไว้แล้ว ก็จะส่งให้ประธานสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาต่อไปในวาระที่ ๒ การพิจารณาคือใน

๓๓ - ๓๔

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

วาระที่ ๒ นี้ ให้ที่ประชุมพิจารณาเฉพาะข้อที่ได้ระงับไว้นั้นจนหมดสิ้น <sup>๓๕</sup> จากนั้นจึงนำ  
เข้าพิจารณาในวาระที่ ๓ ต่อไป

การพิจารณาวาระที่ ๓ การพิจารณาในวาระที่ ๓ นี้ เป็นการประชุมพิจารณา  
ร่างเทศบัญญัติที่ได้นำแก้ไขเพิ่มเติมและได้มีมติกันในวาระที่ ๒ แล้วนั้น ว่าสมควรจะประกาศใช้  
เป็นเทศบัญญัติหรือไม่ <sup>๓๖</sup> โดยปกติมักจะเป็นการพิจารณารวดเดียว การพิจารณาในขั้นนี้ไม่  
มีการอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น คืออาจขอให้อภิปรายเฉพาะข้อสงสัยใน  
ข้อหนึ่งข้อใด เป็นต้นว่า เมื่ออ่านร่างเทศบัญญัติตลอดแล้ว เกิดมีข้อความขัดกันเองหรือชวนสงสัย  
จึงจำเป็นต้องย้อนพูดกันใหม่ โดยปกติแล้วกรณีเช่นนี้มักจะไม่เกิดขึ้นเพราะได้พิจารณากันอย่าง  
ละเอียดในขั้นกรรมการและในวาระที่ ๒ แล้ว จึงเป็นการลงมติว่าจะให้ประกาศใช้หรือไม่  
เท่านั้น

เมื่อร่างเทศบัญญัติผ่านการพิจารณาทั้งสามวาระแล้ว จะยังประกาศใช้ไม่ได้  
ทั้งนี้เพราะกฎหมายเทศบาลได้กำหนดให้ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อนจึงจะมีผล  
ใช้บังคับได้ โดยกฎหมายระบุไว้ว่า ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่สภาเทศบาลได้ร่างเทศบัญญัติ  
เสร็จแล้ว ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อ  
ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาเทศบาลส่ง  
ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด <sup>๓๗</sup> เพื่อให้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น  
หากเห็นชอบด้วยก็ให้ลงชื่ออนุมัติภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภา <sup>๓๘</sup>  
แล้วส่งร่างเทศบัญญัติที่อนุมัติแล้วไปยังประธานสภาเทศบาลเพื่อประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไป

ฉะนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย  
กับร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลเสนอมานั้น ร่างเทศบัญญัตินั้นก็จะยังประกาศใช้ไม่ได้ การ  
ไม่เห็นชอบด้วยของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีได้ ๒ กรณี คือ ไม่เห็นชอบในข้อปลีกย่อยบาง  
อย่าง หรืออาจจะไม่เห็นชอบด้วยในหลักการและเหตุผลแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น อย่างไรก็ตามก็คือ

<sup>๓๕</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว ข้อ ๔๗

<sup>๓๖</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว ข้อ ๔๘

<sup>๓๗</sup> - <sup>๓๘</sup>

แม้กฎหมายจะได้ให้อำนาจในการวินิจฉัยญัตติของวุฒิสภาจังหวัด หากไม่เห็นชอบด้วยว่า จะให้ประกาศใช้หรือไม่นั้น ก็ไม่ได้ให้อย่างเด็ดขาดเลยทีเดียว หากไม่เห็นชอบด้วยวุฒิสภาจังหวัดจะต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากประธานสภาเทศบาล<sup>๓๘</sup> โดยปกติแล้ววุฒิสภาจังหวัดจะแสดงเหตุผลที่ไม่อนุมัติชี้แจงเหตุผลว่า ไม่อนุมัติเพราะเหตุใด ควรแก้ไขอย่างไร หรือหลักการหรือวัตถุประสงค์ของร่างเทศบัญญัตินั้นไม่ชอบหรือขัดคอนโยบายของรัฐบาลอันไม่สมควรตราเป็นเทศบัญญัติอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางพิจารณาของสภาเทศบาล

เมื่อประธานสภาได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมาจะต้องแจ้งให้สมาชิกสภาทราบ และเสนอร่างเทศบัญญัติที่ได้รับคืนมาพร้อมด้วยคำแนะนำของวุฒิสภาจังหวัด เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณากันใหม่ การพิจารณาใหม่ หากที่ประชุมยังคงมีมติยืนยันร่างเทศบัญญัติเดิมและส่งให้วุฒิสภาจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง วุฒิสภาจังหวัดจะต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล<sup>๔๐</sup> ในทางปฏิบัติวุฒิสภาจังหวัดจะเสนอความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยว่า เหตุใดคนจึงไม่เห็นชอบ พร้อมกับส่งรายงานการประชุมสภาเทศบาลทั้งสองครั้ง และรายงานการพิจารณาร่างเทศบัญญัติของคณะกรรมการ ไปเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับร่างเทศบัญญัติดังกล่าวแล้ว หากพิจารณาเห็นชอบด้วยร่างเทศบัญญัตินั้น ก็จะส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังวุฒิสภาจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ หากไม่เห็นชอบด้วยร่างเทศบัญญัตินั้นก็เป็นอันระงับไป<sup>๔๑</sup>

สำหรับกรณีของเทศบาลนครธนบุรีนั้น เนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกาทำให้เทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ในเมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"<sup>๔๒</sup> โดยบทบัญญัตินี้ในปี พ.ศ.๒๕๐๒ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้

๓๘ - ๔๐ - ๔๑

พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๖๒

๔๒ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๗๕

เทศบาลนครธนบุรีและเทศบาลนครกรุงเทพอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยมี เหตุผลของการประกาศพระราชกฤษฎีกานี้ว่า "เนื่องจากการปฏิบัติงานของเทศบาลนคร กรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีในขณะนี้ ต้องการความรวดเร็วและการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงทบวงกรมและหน่วยราชการอื่น ๆ ทั้งนโยบายในการบริหารกิจการในเขต จังหวัดพระนครและธนบุรีก็ได้มีการพิจารณาจัดการปกครองเป็นรูปการปกครองนครหลวงอยู่แล้ว จึงควรให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง" <sup>๔๓</sup> โดยนัยแห่งพระราชกฤษฎีกานี้ เทศบาลนครธนบุรีจึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย และผลของการกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยเช่นนี้ ทำให้อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินงานต่าง ๆ อันเกี่ยวกับกิจการ เทศบาลนั้นตกเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย <sup>๔๔</sup>

โดยนัยแห่ง พรบ. เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๕ และพระราชกฤษฎีกากำหนด ให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๐๒ ฉะนั้น ร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลนครธนบุรีทั้งสามวาระก็จะถูกส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติ การวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็นเด็ดขาด <sup>๔๕</sup> กล่าวคือ เมื่อส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาทั้งสามวาระไปแล้ว หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยก็จะลงนามอนุมัติ หากไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัตินั้น ก็เป็นอันระงับไป ไม่มีการส่งกลับมายังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่

<sup>๔๓</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๐๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๑๑๓ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๐๒

<sup>๔๔</sup> พรบ. เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๕

<sup>๔๕</sup> ได้จากคำชี้แจงของ น.ส. เดือนเพ็ญ วรประเสริฐ รองปลัดเทศบาลนครธนบุรี  
เมื่อ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐



จะเห็นได้ว่าอำนาจของสภาเทศบาลในทางนิติบัญญัติ แม้จะมีอย่างกว้างขวาง แต่ก็ไม่ได้เด็ดขาด ทั้งนี้ เพราะอำนาจในการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายที่จะให้มีการประกาศใช้เทศบัญญัติของเทศบาลนครธนบุรีตกอยู่แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สภาเทศบาลนครธนบุรีจึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาแต่เพียงว่าควรจะให้มีเทศบัญญัติใด ๆ ใช้ในเขตเทศบาลหรือไม่เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลนครธนบุรีเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่าที่มีมา ปรากฏว่าได้รับอนุมัติทุกฉบับ

### การประกาศใช้เทศบัญญัติ

เมื่อร่างเทศบัญญัติได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว เทศบัญญัตินั้นก็ยังห้ามมีผลบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นในทันทีใดไม่ จนกว่าจะได้มีการประกาศใช้เสียก่อน การประกาศใช้ให้ดำเนินการดังนี้

๑. กรณีธรรมดา กรณีนี้เทศบัญญัติฉบับใดจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาลแล้ว ๗ วัน <sup>๔๖</sup>

๒. กรณีฉุกเฉิน ได้แก่กรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนและคณะเทศมนตรีได้ออกเทศบัญญัติชั่วคราวตั้งใดกลาวมาตอนต้นแล้ว กรณีนี้ให้ประกาศใช้บังคับได้ทันทีที่ได้ประกาศใช้เทศบัญญัตินั้น <sup>๔๗</sup>

๓. กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ได้แก่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดวิธีการประกาศให้ใช้ได้ นอกเหนือไปจากที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเทศบาล กฎหมายที่บัญญัติไว้เช่นนี้ เช่น พรบ.ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.๒๔๙๕ และ พรบ.จราจรทางบก พ.ศ.๒๔๙๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า กฎกระทรวงและเทศบัญญัติที่ออกตาม พรบ.นี้ เมื่อได้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ <sup>๔๘</sup> ฉะนั้น ในกรณีเช่นนี้เทศบัญญัติจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

<sup>๔๖</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๖๓

<sup>๔๗</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๖๒ และ ๖๓

<sup>๔๘</sup> พรบ.ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.๒๔๙๕ มาตรา ๑๕ และ พรบ.

จราจรทางบก พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๔๐

สำหรับเทศบัญญัติซึ่งสภาเทศบาลได้ตราออกใช้บังคับตั้งแต่ออกตั้งเทศบาลมาจน  
ปัจจุบันนี้ มีทั้งหมดรวม ๓๑ ฉบับ<sup>๔๕</sup>

ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลนครธนบุรีในทางนิติบัญญัติ  
การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลนครธนบุรีในทางนิติบัญญัติ เท่าที่ได้ศึกษาจาก  
รายงานการประชุมและการสัมภาษณ์และฟังข้อคิดเห็นของเจ้าพนักงานเทศบาลที่รู้เห็น และ  
มีส่วนเกี่ยวข้องของ อาจวิเคราะห์ได้ดังนี้

ในสมัยที่สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง สภาเทศบาลได้ใช้อำนาจและ  
ปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติอย่างกว้างขวาง ทั้งทางด้าน การเสนอร่างเทศบัญญัติและการพิจารณา  
ร่างเทศบัญญัติ ทั้งนี้อาจเนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลตระหนักว่า ตนเป็นผู้แทนของราษฎรซึ่ง  
ราษฎรให้ความไว้วางใจเลือกเข้ามา จึงทำให้สมาชิกมีความรู้สึกผูกพันและรับผิดชอบต่อหน้าที่  
ของตน ฉะนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นว่าในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติแต่ละฉบับจะมีการ  
อภิปรายกันอย่างกว้างขวางและเอาจริงเอาจัง การออกเสียงลงมติกระทำโดยอิสระ โดยมี  
ความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นรากฐาน อย่างไรก็ตามการแสดงผลของ  
สมาชิกสภาเทศบาลในบางครั้งบางสมัยก็มีลักษณะเป็น "การเมือง" หรือมีรากฐานมาจากเหตุผล  
ส่วนตัว เพื่อล้มล้างฝ่ายบริหาร ตัวอย่างเช่น การไม่ยอมรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณ  
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งมีนายไฉ สุวรรณทัต เป็นนายกเทศมนตรี เท่าที่ได้รับคำสั่งแจ้งจาก  
รองปลัดเทศบาล การที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติครั้งนั้น นับว่าสภาเทศบาลและ  
คณะเทศมนตรีมีการขัดแย้งกันมาก และภายในคณะเทศมนตรีและสมาชิกฝ่ายผู้สนับสนุนคณะเทศ  
มนตรีก็แตกแยกกัน ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพและดำเนินไปไม่ได้ดี ซึ่งเป็นการขัด  
กับนโยบายปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลปฏิวัติ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้สนับสนุนอย่าง  
ลับ ๆ ให้สภาเทศบาลลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี อันเป็นผลให้  
คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป และรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่

หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว คณะเทศมนตรีจึงเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว ที่  
ได้รับการแต่งตั้งและคงอยู่ในตำแหน่งตลอดไปจนกว่าจะได้มีการประกาศใช้กฎหมายเทศบาล

<sup>๔๕</sup> ได้จากรวมเทศบัญญัติของเทศบาลนครธนบุรี ซึ่งจัดพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘

ฉบับใหม่แทนฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบัน ๕๐ ซึ่งคณะเทศมนตรีก็ไม่ต้องออกจากตำแหน่ง เพราะสภาเทศบาลไม่รับรองร่างเทศบัญญัติงบประมาณหรือเพราะเหตุอื่น ๆ เพราะเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพราะฉะนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลในทางนิติบัญญัติในสมัยนี้ ในด้านการอภิปรายคัดค้านไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งแทบจะไม่มีเลย หรือถึงมีก็เป็นกรอภิปรายเสนอข้อคิดเห็นเป็นส่วนน้อย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าการอภิปรายคัดค้านนั้นจะไม่มีผลอะไร เพราะคณะเทศมนตรีนั่นก็คือตัวแทนของรัฐบาลย่อมจะบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลปฏิบัติมากกว่าที่จะเห็นตามสภาเทศบาล และเมื่อสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด การอภิปรายหรือการคัดค้านไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอโดยคณะเทศมนตรีแทบจะไม่ปรากฏเลย เมื่อคณะเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติเรื่องใดมาสภาเทศบาลก็เห็นด้วยเสมอไป ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลในสมัยนี้ จึงเป็นไปตามแบบพิธีมากกว่าเหตุผลอื่น

๒. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาล ✓

- ตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดเมื่อ
๑. ถึงคราวออกตามวาระ
  ๒. ตาย
  ๓. ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
  ๔. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
  ๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น
  ๖. สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล มติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลลงมติ หรือ
  ๗. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล

หรือราชการ ฝ่าฝืน ก่อความไม่สงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติด ๆ กัน โดยไม่มีเหตุขอลออันสมควร ๕๑

เมื่อพิจารณาการสิ้นสุดของสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลตามที่กฎหมายเทศบาลได้บัญญัติไว้ จะเห็นว่าในมาตรา ๑๘ (๖) ได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลที่จะพิจารณาลงมติให้สมาชิกคนใดออกจากตำแหน่งได้ ในเมื่อสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล เหตุที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อวางระเบียบวินัยให้สมาชิกสภาเทศบาลประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบที่เหมาะสม ไม่นำความเสื่อมเสียมาสู่เทศบาล ทั้งนี้เพราะอาจจะมีสมาชิกบางคนที่ได้รับเลือกเข้ามาแล้วประพฤติตนก่อกวนหรือประพฤติที่จะนำความเสื่อมเสียให้กับเทศบาล โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจจะพิสูจน์ได้ว่า ผู้นั้นไม่สมควรอยู่ในตำแหน่ง และทางฝ่ายประชาชนที่ได้เลือกเข้ามาก็ไม่อาจจะควบคุมได้ นอกจากจะรอให้สภาเทศบาลจะถึงสมัยการเลือกตั้งครั้งต่อไป แล้วจะควบคุมโดยไม่เลือกบุคคลนั้นเข้ามาอีก ซึ่งหากจะรอให้ถึงวาระเช่นนั้นอาจจะสายเกินไป สมาชิกผู้นั้นอาจจะนำความเสื่อมเสียมาสู่เทศบาลจนแก้ไขไม่ได้แล้วก็ได้ ฉะนั้น ผู้ที่จะควบคุมไม่ให้เกิดพฤติกรรมเช่นว่าจากการประพฤติของสมาชิกที่กระทำตนเป็น "แกะดำ" เช่นนั้นได้ก็คือสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกันนั่นเอง

ฉะนั้น สภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงมีหน้าที่ที่จะต้องควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลประเภทดังกล่าวนี้โดยตรง

### วิธีการควบคุม

ในเมื่อปรากฏว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลหนึ่งผู้ใดประพฤติตนในทางที่จะนำความเสื่อมเสียแก่เทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลหนึ่งผู้ใดพิจารณาเห็นว่า หากจะให้สมาชิกผู้นั้นยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ก็ยังจะนำความเสื่อมเสียมาให้แก่เทศบาลมากยิ่งขึ้น สมาชิกผู้นั้นก็จะได้นำเรื่องเข้าสู่สภาเทศบาล เพื่อให้สภาเทศบาลวินิจฉัยให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปหรือไม่ โดยดำเนินการเป็นชั้น ๆ ดังนี้

๑. ต้องเสนอเป็นญัตติต่อสภาเทศบาล กล่าวคือ เมื่อสมาชิกหนึ่งผู้ใดพิจารณาเห็นว่า การกระทำหรือการปฏิบัติของสมาชิกคนใดคนหนึ่งนำความเสื่อมเสียมาสู่เทศบาล สมาชิกผู้นั้นก็จะเสนอญัตติต่อสภาเทศบาลให้พิจารณาว่าสมควรจะมีมติให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจาก

ตำแหน่งสมาชิกหรือไม่ ผู้คดีนี้จะต้องมีสมาชิกอื่นรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง <sup>๕๒</sup> การที่กฎหมายระบุให้ต้องมีผู้รับรองถึงหนึ่งในสามของสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่ง เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกเสนอผู้คัดค้านกล่าวโดยไม่มีเหตุผล อันเป็นการก่อกวนกัน หรือเนื่องจากเหตุผลส่วนตัว และเพื่อประกันความมั่นคงของสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลด้วย เพราะการกล่าวหาเช่นนี้เกี่ยวข้องกับเกียรติยศและชื่อเสียงของสมาชิกผู้ถูกกล่าวหา

๒. การประชุม เมื่อประธานสภาเทศบาลได้รับผู้คดีและพิจารณาเห็นว่าถูกต้องตามระเบียบคือ มีผู้รับรองครบถ้วน ประธานสภาก็จะจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณากล่าวหาดังกล่าว ในการพิจารณานั้นโดยปกติสภาเทศบาลจะตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยละเอียดว่า มีพยานหลักฐานในการกล่าวหาอันเพียงพอ และเพื่อความ เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา สภาเทศบาลจะอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหา นำหลักฐานพยานมาลงกลางขอกกล่าวหาได้ด้วย การประชุมในกรณีนี้จะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด <sup>๕๓</sup> และต้องเป็นการประชุมลับ เว้นแต่สมาชิกผู้ถูกกล่าวหาจะขอให้ประชุมโดยเปิดเผย <sup>๕๔</sup> การที่มีระเบียบให้ประชุมลับในเรื่องนี้ ก็เนื่องจากว่าเป็นเรื่องระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง เป็นการโต้เถียงเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกด้วยกันเอง ซึ่งข้อกล่าวหาอันอาจจะจริงหรือไม่จริงก็ได้ จึงไม่ควรจะเปิดเผยให้บุคคลภายนอกทราบ เว้นแต่ว่าสมาชิกผู้ถูกกล่าวหา นั้นเชื่อในความบริสุทธิ์ของตน และต้องการจะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนให้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนทั่วไป กรณีเช่นนี้สมาชิกผู้ถูกกล่าวหา ก็จะขอให้มีการพิจารณาอย่างเปิดเผย

๓. การอภิปราย ในการพิจารณาว่าสมาชิกผู้ถูกกล่าวหา นั้นมีการกระทำที่นำความเสื่อมเสียมาสู่เทศบาลหรือไม่นี้กระทำโดยการอภิปราย การอภิปรายในเรื่องนี้ให้

<sup>๕๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ข้อ ๕๒

<sup>๕๓</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๒๗

<sup>๕๔</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ข้อ ๓๖

สิทธิแก่สมาชิกอย่างกว้างขวาง เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเกี่ยวกับเกียรติยศชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหา ในขณะที่เดียวกันก็เกี่ยวกับความมั่นคงขององค์กรเทศบาลมาก ฉะนั้น ในการอภิปราย สมาชิกสภาเทศบาลจึงมีสิทธิขออภิปรายได้จนหมดข้อสงสัย และห้ามมิให้รวบรวมข้ออภิปรายเพื่อลงมติ ๕๕ ในขั้นนี้สมาชิกผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกนั้นๆ ว่าไม่เป็นความจริง และตนไม่ได้ประพฤติในทางที่จะนำความเสื่อมเสียมาสู่เทศบาล โดยอ้างพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการชี้แจง

๔. การลงมติ เมื่อได้มีการอภิปรายกันจนเป็นที่พอใจของสมาชิกจนไม่มีใครจะอภิปรายแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็เป็นการลงมติว่าควรจะให้ผู้ถูกกล่าวหาขาดจากสมาชิกภาพหรือไม่ การลงมตินั้นให้กระทำโดยการออกเสียงลงคะแนนลับ ๕๖

๕. ผลแห่งการลงมติ เมื่อได้มีการนับคะแนนเสียงแล้ว หากปรากฏว่ามีคะแนนเสียงสองในสามของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งลงมติให้สมาชิกผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาล ก็เป็นอันว่าสมาชิกผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งโดยมติของสภาเทศบาลนับตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลได้ลงมติเช่นนั้น ๕๗ และประธานสภาจะต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบเป็นหนังสือภายใน ๓๐ วัน นับแต่สภาได้ลงมติ ๕๘

วิธีการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว จะเห็นว่ามีสภาพที่รุนแรงมาก สมาชิกที่ถูกสภาเทศบาลลงมติ "ขับไล่ออก" ให้ออกจากตำแหน่งนั้น ย่อมจะเสื่อมเสียทั้งชื่อเสียงและเกียรติยศ เท่ากับเป็นการตัดอนาคตในการเลือกตั้งครั้งต่อไป อย่างไรก็ตาม พหุติการณ์เช่นนี้มีปรากฏน้อยมาก และยังไม่เคยปรากฏในเทศบาลนครธนบุรีเลย

### ๓. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า การปกครองระบบเทศบาลนั้น ได้จำลองรูปแบบการปกครองแห่งรัฐมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องบริหารกิจการภายใน

๕๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว ขอ ๗๒

๕๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว ขอ ๘๑

๕๗ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๑๘ (๖)

๕๘ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

ใ้การควบคุมของสภาเทศบาล เพื่อให้การบริหารงานบรรลุลักษณะประสงคขององคการในการที่จะสนองบริการให้ได้ผลดีที่สุด<sup>๕๘</sup> และการที่จะให้บรรลุลักษณะประสงคดังกล่าวก็จำต้องมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยอาศัยวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบผลงานอยู่เสมอ

ฉะนั้น ในการบริหารกิจการของเทศบาลนครธนบุรี เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้ผลดีที่สุดก็จำเป็นต้องอาศัยหลักการควบคุมและตรวจสอบตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบนี้ นอกจากกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีอีกผู้หนึ่งก็คือ สภาเทศบาลนั่นเอง

เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรีนี้ สภาเทศบาลเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดการบริหารงานของคณะเทศมนตรีที่สุด และมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหาร ในลักษณะเป็นผู้แทนของประชาชน สภาเทศบาลจึงเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการระวังรักษาและป้องกันผลประโยชน์ของประชาชน คอยป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารเกิดการปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการนอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่จนเกิดผลเสียหายแก่ประชาชน หรือเกิดทุจริตคดโกงขึ้นได้<sup>๖๐</sup> กล่าวโดยสรุปการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีก็เพื่อวัตถุประสงค์ ๒ ประการคือ

๑. เพื่อกระตุ้นเตือนคณะเทศมนตรีให้มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่
๒. เพื่อป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปโดยมิชอบ

#### วิธีการควบคุม

การควบคุมที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมีความสำนึกในความรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบแห่งกฎหมาย และพร้อมอยู่เสมอที่จะให้สภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายควบคุมเข้าตรวจ

<sup>๕๘</sup> มาลัย หุวะนันทน์ "วิธีประสานงาน" เอกสารประกอบความรู้หมายเลข ๔ การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยครั้งที่ ๑ (พระนคร, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) หน้า ๑๑

<sup>๖๐</sup> White D, Leonard, Introduction to the Study of Public Administration, Fourth Edition (New York, The Mackmillan Company, 1954) หน้า ๕๐๗

สอบกิจการหรือการปฏิบัติหน้าที่อยู่ใดตลอดนั้น ฝ่ายควบคุมย่อมต้องได้รับมอบอำนาจบางอย่าง  
ที่เท่าเทียมกับการลงโทษ หรือพิจารณาโทษใด<sup>๖๑</sup> วิธีการควบคุมดังกล่าวได้แก่

- ๑. การตั้งกระทู้ถาม<sup>๖๒</sup>
- ๒. การยื่นคำร้องขอให้มีการอภิปราย<sup>๖๓</sup>

๓.๑ การควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถาม คือคำถามที่สมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้นเพื่อสอบถามคณะเทศมนตรี  
หรือนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรี  
หรือนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี<sup>๖๔</sup> การตั้งกระทู้ถาม เป็นวิธีควบคุมการบริหารงานของ  
คณะเทศมนตรีวิธีหนึ่ง ซึ่งสิทธิอันนี้กฎหมายเทศบาลได้ระบุไว้อย่างชัดเจนโดยระบุไว้ว่า "ในที่  
ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ในข้อความใด ๆ  
อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ใด แต่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ  
เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่เป็นการเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์  
สำคัญของเทศบาล"<sup>๖๕</sup>

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ การตั้งกระทู้ถามจึงเป็นการแสดงเจต  
จำนงของสภาเทศบาลต่อคณะเทศมนตรีในอันที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือเจตนาหรือการปฏิบัติ  
ของฝ่ายบริหารว่า เหตุใดจึงปฏิบัติการเช่นนั้น หรือละเว้นการปฏิบัติในสิ่งที่ควรปฏิบัติ ซึ่งการ  
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติดังกล่าวแล้วก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประชาชนในท้องถิ่น กล่าวอีก  
นัยหนึ่ง การตั้งกระทู้ถามเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อสงสัย หรือแสดงความคิดเห็นอันขัด  
แย้งกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี ซึ่งเท่ากับเป็นการกระตุ้นเตือนฝ่ายบริหารให้  
ปฏิบัติหน้าที่ และงดเว้นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องนั้นเสีย

---

๖๑ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการ  
บริหาร, (พระนคร, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) หน้า ๘๘

๖๒ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๑

๖๓ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๔

๖๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

พ.ศ.๒๔๘๖ ข้อ ๘๘

๖๕ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๑



วิธีการตั้งกระทู้ถาม

ผู้ที่ตั้งกระทู้ถามคือ สมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ เมื่อสมาชิกผู้ใดมีความสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จะเป็นเฉพาะบุคคลหรือทั้งคณะก็ตาม ว่าได้มีการปฏิบัติหรือไม่ ปฏิบัติอย่างไร หรือปฏิบัติไปไม่ถูกต้องอย่างไร หรือเห็นว่าควรจะปฏิบัติอย่างไร สมาชิกผู้นั้นก็จะตั้งข้อสงสัยนั้นสอบถามฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามนั้น ต้องทำเป็นหนังสือเสนอล่วงหน้าต่อประธานสภา เมื่อประธานสภาได้รับแล้วก็จะจัดส่งกระทู้ถามนั้นไปยังคณะเทศมนตรี เพื่อเตรียมตอบและให้บรรจุชำระระเบียบวาระโดยปกติภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ส่งไป ๖๖

เมื่อถึงระเบียบวาระในคราวประชุมคณะเทศมนตรี ก็จะชี้แจงตอบข้อกระทู้ถามของสมาชิก หากสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามนั้นมีความข้องใจสงสัยอย่างไร ก็มีสิทธิที่จะซักถามให้ไต่ความกระจ่างขึ้นอีกได้เพียงสามครั้งเป็นอย่างมาก เว้นแต่ว่าอาจจะเป็นเรื่องที่สำคัญในกรณีเช่นนี้ ประธานสภาอาจจะอนุญาตให้ซักถามในครั้งนั้นได้ต่อไป ๖๗ แต่เมื่อรวมเวลาการตอบกระทู้ถามในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ แล้ว ปกติให้เวลาไว้เพียง ๑ ชั่วโมง เว้นแต่ประธานสภาจะขยายเวลาให้เกินกว่านั้น ๖๘ ในการตั้งกระทู้ถามแต่ละครั้งนั้นให้ตั้งถามและซักถามได้แต่เพียงคนเดียว ๖๙ ทั้งนี้ การตั้งกระทู้ถามนั้นยอม เป็นสิทธิของสมาชิกทุกคน เมื่อตนไม่ได้ตั้งกระทู้ถาม จึงไม่ควรจะมีสิทธิที่จะซักถาม เพราะไม่เป็นการยุติธรรมแก่ผู้ตอบ และในการตั้งกระทู้ถามนี้ห้ามไม่ให้มีการอภิปรายและไม่มีการลงมติ ๗๐ ทั้งนี้เพราะหากให้มีการอภิปรายกันได้ก็จะเป็นเรื่องยืดเยื้อและอาจนำเรื่องนอกประเด็นที่ไม่ได้ตั้งใจจะถามมากล่าวกันได้

ในการตั้งกระทู้ถามนี้ เป็นวิธีการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความคุมการบริหาร เป็นเรื่องระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ฉะนั้น จึงระบุดำเนินให้สมาชิกตั้งกระทู้ถามกันเอง ๗๑ และเพื่อมิให้สมาชิกอาศัยสิทธิในการตั้งกระทู้ถามนี้เป็นเครื่องมือในการอภิปราย

๖๖ - ๖๗ - ๖๘

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภา

เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ข้อ ๔๘

๖๙ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

พ.ศ.๒๔๘๖ ข้อ ๕๐

๗๐ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้ว ข้อ ๔๘

๗๑ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้ว ข้อ ๕๒

ในเรื่องอื่น นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี กระทรวงมหาดไทยจึงจะ  
ห้ามมิให้สมาชิกตั้งกระทู้ถามในลักษณะดังต่อไปนี้ ๗๒

๑. มีข้อความเชิงประชดเสียดสี หรือแก่งกล่าวใส่ร้าย
๒. เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
๓. ในเรื่องที่ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
๔. เพื่อให้ออกความเห็น
๕. ในปัญหาชอกฎหมาย
๖. ในเรื่องไม่เป็นสาระสำคัญ
๗. เพื่อทราบกิจการส่วนตัวของบุคคลใด ๆ เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงาน

ในหน้าที่ของเทศบาล

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะเทศมนตรีนั้น เมื่อถูกตั้งกระทู้ถามแล้วก็ยังมีสิทธิที่จะไม่ตอบ  
กระทู้ถาม หรือข้อซักถาม เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยว  
ข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์อันสำคัญของเทศบาล และจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามหรือข้อ  
ซักถามไปตอบในโอกาสอื่นก็ได้ ๗๓ และหากผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามก็ให้ถือว่าได้ตอบกระทู้ถาม  
นั้นแล้ว ๗๔

สำหรับการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาลนครธนบุรีนั้น เท่าที่ได้ศึกษาจาก  
รายงานการประชุมและการสอบถามจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภาเทศบาล และ  
อดีตสมาชิกบางท่าน และที่ได้เข้าร่วมการประชุมสภาเทศบาลของผู้เขียนเอง พฤติการณ์  
ในคานนี้แยกพิจารณาได้ ๒ ตอนคือ การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลในคานนี้ก่อนปี พ.ศ.๒๕๐๒  
และหลัง พ.ศ.๒๕๐๒

การควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรีโดยสภาเทศบาลก่อน พ.ศ.๒๕๐๒ ดังที่  
ได้กล่าวในบทที่ว่าควยสภาเทศบาลแล้วว่า ก่อน พ.ศ.๒๕๐๒ นั้น สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก

๗๒	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย,	อ้างแล้ว	ขอ ๕๓
๗๓	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย.	อ้างแล้ว	ขอ ๕๑
๗๔	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย,	อ้างแล้ว	ขอ ๕๕

ที่ได้รับการเลือกตั้ง พฤติกรรมของสภาเทศบาลในค่านี้นั้นเป็นไปอย่างคึกคัก กล่าวคือ สมาชิกได้ตระหนักถึงอำนาจหน้าที่ของตนในข้อนี้ ได้มีการสอดส่องดูแลและความคุมการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี มีการตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีบ่อยครั้ง จึงทำให้คณะเทศมนตรีในสมัยก่อนต้องระมัดระวังและเอาใจใส่ต่อการบริหารงานมากเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม มีปรากฏอยู่เป็นบางครั้ง บางคราวที่สมาชิกบางท่านก็ตั้งกระทู้ถามในทางที่หาคะแนนนิยมให้กับตัวเอง ซึ่งก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาของลักษณะการบริหารงานเทศบาลในสมัยก่อนนั้น อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมเช่นนี้ก็มีส่วนทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้อยู่ในขอบเขตและพยายามปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยการควบคุมตรวจสอบผลงานของหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบของเทศมนตรีแต่ละคนให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นอีกต่อหนึ่ง

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงดังกล่าว การบริหารงานของฝ่ายบริหารของเทศบาลนครธนบุรี ภายใต้การควบคุมของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีลักษณะที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสำนักอยู่เสมอว่าตนมีความรับผิดชอบต่อการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของสภาเทศบาล ซึ่งเป็นเจตจำนงของประชาชน อาจจะมีบางครั้งที่ฝ่ายบริหารไม่เข้าใจ การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมบางอย่างของสภาเทศบาล แต่ฝ่ายบริหารก็จะค้นพบว่าโดยทั่วไปสภาเทศบาลเป็นฝ่ายถูก เพราะว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้แสดงออกซึ่งประชามติที่เขาได้เห็นและเรียนรู้จากประชาชน <sup>๗๕</sup>

การควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรีโดยสภาเทศบาลหลัง พ.ศ. ๒๕๐๒ หลังจาก พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว องค์การของเทศมนตรีธนบุรีประกอบด้วยคณะเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผลของการเปลี่ยนแปลงในวิธีการเข้าดำรงตำแหน่งคณะเทศมนตรีมีผลต่อการควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรีโดยสภาเทศบาลมาก กล่าวคือ การควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถาม มีน้อยครั้งมาก อาจจะเป็นเพราะว่าคณะเทศมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งก็มาจากราชการชั้นผู้ใหญ่ เช่น อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล และแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ๑ คน และคนอื่นอีก ๑ คน ซึ่งบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับ

การแต่งตั้งมานี้มีลักษณะที่เป็น "ตัวแทนของรัฐบาล" ซึ่งแน่นอนที่สุด การกำหนดนโยบายในการบริหารย่อมจะต้องเป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ เป็นสิ่งแรก ทางด้านสมาชิกสภาเทศบาลในระหว่างปี ๒๕๐๒ - ๒๕๐๔ แม้จะเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็มีความ "เกรงใจ" คณะเทศมนตรีอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี พ.ศ.๒๕๐๕ แล้ว สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งทั้งหมด การควบคุมการบริหารก็ดูจะหมดความหมายไป เพราะทั้งสมาชิกและคณะเทศมนตรีต่างก็ได้รับการแต่งตั้งมาเช่นเดียวกัน การกำหนดนโยบายและการบริหารงานก็กระทำไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ตามที่รัฐบาลได้วางแนวทางไว้ให้ การบริหารงานของคณะเทศมนตรีในยุคนี้อาจมีลักษณะที่ว่า "ถูกต้อง ครบถ้วน และซื่อสัตย์สุจริต" ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีจึงแทบจะไม่ปรากฏเลย <sup>๗๖</sup>

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะไม่ปรากฏการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีโดยสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็มิได้กำหนดความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีจะเป็นไปตามเจตจำนงหรือสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลได้ทุกประการไป ทั้งนี้เพราะ ปรากฏว่ามีการแสดงความขบขันหรือการร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีผ่านทางหนังสือพิมพ์เป็นบางครั้งบางคราวว่า เทศบาลยังไม่สามารถให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น ประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในซอยทองกำเนิก ถนนเพชรเกษม ได้มีหนังสือร้องเรียนนายกเทศมนตรีผ่านหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที ๙ มิถุนายน ๒๕๑๐ ขอให้ปรับปรุงซอยทองกำเนิกซึ่งอยู่ในสภาพทรุดโทรมในฤดูฝนมีน้ำขังตลอดซอย ทำให้ประชาชนผู้สัญจรได้รับความลำบากในการสัญจรไปมา และให้ทางเทศบาลช่วยติดตั้งไฟให้แสงสว่างในซอยด้วย เพราะปรากฏว่ามีคนร้ายอาศัยความมืดฉกชิงและลักทรัพย์ผู้ที่อาศัยอยู่ในซอยนี้เสมอ <sup>๗๗</sup> นอกจากนี้เรื่องการปรับปรุงตรอกซอยแล้ว ก็ปรากฏมีประชาชนร้องเรียนให้เทศบาลปรับปรุงขยายถนนเชิงสะพานกรุงธนคนชนบุรี ถนนจรลสนิทวงศ์ให้สะดวกแก่การสัญจรไปมา <sup>๗๘</sup> และยังมีกรร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน

<sup>๗๖</sup> สัมภาษณ์ พ.ศ.สงวน คงคาสวัสดิ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครธนบุรี เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๑๐

<sup>๗๗</sup> หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที ๙ มิถุนายน ๒๕๑๐ คอลัมน์ "เสียงจากเงาของประเทศ"

<sup>๗๘</sup> หนังสือพิมพ์ พิมพ์ไทย ฉบับประจำวันที ๙ มิถุนายน ๒๕๑๐ คอลัมน์ "จดหมายจากผู้อ่าน"

เทศบาลในเรื่องการรักษาความสะอาด การติดตั้งท่อน้ำประปา ความไม่สะดวกในเรื่องไฟฟ้า การบุกรุกถนนของประชาชนเหล่านี้ เป็นต้น ซึ่งเมื่อเทียบกับสมัยที่สมาชิกสภาและคณะเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งแล้วจะเห็นว่า ระยะเวลาที่ผ่านมาประชาชนได้เรียกร้องให้เทศบาลทำโน่นทำนี่ได้ และมีการร้องเรียนถึงความไม่สะดวกในบริการต่าง ๆ ในอัตราสูงและมีความถี่มากกว่า นอกจากจะมีการร้องเรียนถึงความไม่สะดวกอันเป็นความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีผ่านทางหน้าหนังสือพิมพ์แล้ว ยังปรากฏว่าประชาชนได้มีหนังสือร้องเรียนถึงความไม่สะดวกในประการต่าง ๆ มาทางเทศบาลบ่อยครั้งซึ่งเสียงร้องเรียนเหล่านี้ บางครั้งก็ได้เสนอแนะให้เทศบาลทำโน่นทำนี่ เช่น เสนอให้ส่งนายช่างเทศบาลไปดูงานเกี่ยวกับการป้องกันประชาชนรुकล้ำถนน เป็นต้น <sup>๗๕</sup>

### ๓.๒ การควบคุมโดยการยื่นคำร้องขอให้เปิดการอภิปราย

วิธีนี้เป็นการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีอีกทางหนึ่ง โดยสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง มีสิทธิที่จะร่วมกันยื่นคำร้องว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใด

- ก. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน
- ข. ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือ

---

<sup>๗๕</sup> หนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๑๐ คอดัมน์

"สารพันปัญหา"

ค. มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือ แก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ๘๐

คำร้องดังกล่าวให้ยื่นต่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการ จังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการ จังหวัด ใ้รับคำร้องเรียนแล้วพิจารณาว่าสมควรจะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้มีการอภิ- ปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นหรือไม่ การพิจารณาเรื่องนี้เป็นดุลยพินิจโดยเด็ดขาดของนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะอาจจะมีกรณีที่มีการกล่าวหาดังกล่าวนั้นไม่มีมูลก็จะไม่เรียกประชุม หากพิจารณาเห็นว่ามีมูลก็ให้เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิ- ปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่า สมควรจะไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมมีมติอย่าง ไรก็ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีปฏิบัติไปตามนั้น ๘๑

การควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีโดยวิธีนี้ เมื่อพิจารณาจากตัวท กฎหมายแล้ว เป็นการให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาลที่จะควบคุมทั้งการบริหารงานและความประ- พฤติส่วนตัวของคณะเทศมนตรี ไม่ให้กระทำการใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือ สวัสดิภาพของประชาชน หรือประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือ แก่เทศบาล รวมทั้งราชการ และเป็นการควบคุมการบริหารงานของเทศบาล อันเป็นความรั บผิดชอบของคณะเทศมนตรีมิให้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติการโดยมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ เพื่อ ระคับระคองให้กิจการ เป็นไปด้วยดี สร้างสรรความเจริญให้กับท้องถิ่นและเพื่อความผาสุก อยู่ดีกินดีของราษฎรในท้องถิ่น

#### วิธีการควบคุม

เมื่อปรากฏว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบ เรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ สมาชิกสภาเทศบาลไม่ว่ากว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ขอให้มีการเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล และ

คณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปราย ชักพอกถึงการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี หรืออภิปราย ถึงการประพฤติเช่นนั้นของคณะเทศมนตรี

การควบคุมโดยสมาชิกยื่นคำร้องให้เปิดการอภิปรายดังกล่าว มีวิธีการดังนี้

๑. การยื่นคำร้อง คำร้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ นี้ หมายความว่าถึงการ กล่าวหาว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดได้ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อมีกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น สมาชิกก็จะยื่นคำร้องให้มีการเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อชักพอกการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี

เนื่องจากการยื่นคำร้องในกรณีนี้เป็นกรกล่าวหาคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งคณะเทศมนตรีได้ กฎหมายจึงกำหนดให้สมาชิกที่จะยื่นคำร้องต้องมีจำนวนถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งทั้งหมด <sup>๔๒</sup> เพราะหากให้มีสิทธิแก่สมาชิกทุกคนยื่นคำร้องได้ เช่นเดียวกับการตั้งกระทู้ถามแล้ว อาจจะทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้น หรือเป็นการกลั่นแกล้งกันควย เหตุผลทางการเมืองหรือควยเหตุผลส่วนตัว และวิธีนี้ยังเป็นการคุ้มครองเสียงฝ่ายข้างน้อยควย <sup>๔๓</sup>

เมื่อสมาชิกได้รวมกันทำคำร้องครบถ้วนแล้ว ให้สมาชิกยื่นคำร้องนั้นต่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบล และผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร <sup>๔๔</sup>

คำร้องที่ยื่นไปนั้นจะต้องปรากฏข้อความว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติ การฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ ข้อกล่าวหาเหล่านั้นตามปกติก็จะแยกออกเป็นข้อ ๆ ในสาระสำคัญแห่งข้อกล่าวหาก็คือ ให้มีรายละเอียดพอสมควรว่า มีพฤติการณ์อย่างไร ในกรณีใดบ้าง ตัวอย่างเช่น กล่าวหาว่าคณะเทศมนตรีได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้คนงานของเทศบาลหลายสิบคนต้องเค็อครอนไม่ได้รับค่าจ้างตามกำหนด และคณะเทศมนตรีได้ปฏิบัติงานตามอำเภอใจมิได้ อาศัยระเบียบข้อมบังคับของเทศบาลที่วางไว้ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล <sup>๔๕</sup>

<sup>๔๒</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๔

<sup>๔๓</sup> หยัค แสงอุทัย "ความรู้เกี่ยวกับเทศบาลสำหรับประชาชน" เทศบาล ปีที่ ๗ เล่มที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ หน้า ๒๑

<sup>๔๔</sup> พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๓๔

<sup>๔๕</sup> เทศบาลนครธนบุรี, หนังสือจังหวัดที่ ๑๗/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๐๒ เรื่อง ส่งสำเนาคำร้องของสมาชิกสภาเทศบาลนครธนบุรี เพื่อให้มีการอภิปราย

๒. การพิจารณาเรียกประชุม เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ได้รับคำร้องแล้วก็จะพิจารณาว่า ตามคำร้องนั้นมีเหตุผลสมควรที่จะเรียกประชุมสมาชิกและคณะเทศมนตรีเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นหรือไม่ ถ้าเห็นสมควรก็มีอำนาจเรียกประชุมได้โดยที่เดียว หากไม่เห็นสมควรก็สั่งระงับ อำนาจในการเรียกประชุมหรือไม่เรียกประชุมในกรณีนี้เป็นอำนาจเด็ดขาดของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ โดยปกติเมื่อมีการยื่นคำร้องดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดคงได้รายงานผลการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อทราบ ไม่ว่าจะได้สั่งเรียกให้มีการประชุมหรือได้สั่งระงับ หรือมีการประชุมแต่ที่ประชุมมีมติไม่ให้ส่งคำร้องไปยังกระทรวงมหาดไทยก็ตาม

๓. การดำเนินการประชุม การดำเนินการประชุมเพื่ออภิปรายข้อกล่าวหาคณะเทศมนตรีนี้เป็นการประชุมสมาชิกและคณะเทศมนตรี ไม่ถือว่าเป็นการประชุมสภาเทศบาล ๘๖ ฉะนั้น ผู้เป็นประธานในที่ประชุมจึงมิใช่ประธานสภาเทศบาล แต่ระบุให้นายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เป็นประธานในที่ประชุม ๘๗ และให้ผู้ตรวจการเทศบาลเป็นเลขานุการของที่ประชุม โดยจะให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้ ในกรณีที่ไม้อาจปฏิบัติภารกิจหรือผู้ตรวจการเทศบาลหรือผู้ตรวจการเทศบาลไม่อยู่ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่สมควรให้ทำหน้าที่เลขานุการ ๘๘ ส่วนองค์ประชุมนั้นต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุมไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง จึงจะเปิดประชุมได้ ๘๙ การประชุมในกรณีนี้ กฎหมายกำหนดให้เรียกสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาประชุมร่วมกัน เพื่อจะได้มีการซักฟอกและแก้ข้อกล่าวหาซึ่งกันและกัน อันต้องด้วยหลักความยุติธรรม แต่คณะเทศมนตรีจะไม่มาประชุมก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ให้ดำเนินการประชุมเฉพาะสมาชิกเทศบาลฝ่ายเดียวได้ ๙๐ แต่ตามปกติแล้วคณะเทศมนตรีจะมาร่วมประชุมด้วยเสมอเพื่อแถลงชี้แจงข้อกล่าวหา และเป็นการแสดงความบริสุทธิ์ของตน หากไม่มาก็ไม่มีโอกาสจะชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา ทั้งเป็นการสื่อพิรุษาว่าเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีได้

๘๖ - ๘๗ - ๘๘ - ๘๙

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม

สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ข้อ ๒๘

๙๐ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

พ.ศ. ๒๔๘๖ ข้อ ๒๘



ปฏิบัติงานหรือมีความประพฤติไปในทางไม่สุจริตและสมจริงตามข้อกล่าวหา ในที่สุดอาจกระทบกระเทือนถึงตำแหน่งได้<sup>๕๑</sup>

ในการดำเนินการประชุมนั้น ให้ระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาเทศบาล โดยอนุโลม<sup>๕๒</sup> และเป็นการประชุมลับ<sup>๕๓</sup> เมื่อเปิดประชุมแล้ว ฝ่ายสมาชิกมีสิทธิอภิปรายเกี่ยวกับข้อกล่าวหาในคำร้องนั้นว่า พฤติการณ์เป็นอย่างไร มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างไร และเกิดผลหรืออาจจะเกิดผลอย่างไร สมาชิกที่ร่วมกันยื่นคำร้องก็จะอภิปรายสนับสนุนกัน เพื่อให้สมาชิกทั้งหลายและผู้เป็นประธานในที่ประชุมได้ทราบรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อจะได้เป็นเหตุผลในการพิจารณาลงมติ ทางฝ่ายคณะเทศมนตรีก็จะชี้แจงแถลงแกข้อกล่าวหาพร้อมแสดงพยานหลักฐานถึงความบริสุทธิ์และความสุจริตของตน การสนับสนุนข้ออภิปรายต่างฝ่ายจะเป็นหลักฐานต่อที่ประชุมก็ได้ การประชุมนี้จะต้องให้สมาชิกอภิปรายจนกว่าจะหมดสิ้นข้อข้องใจ และหมดสิ้นประเด็นข้อกล่าวหา ห้ามมิให้รบกวนการอภิปรายเพื่อให้มีการลงมติ<sup>๕๔</sup> เมื่อได้มีการอภิปรายจนเป็นที่พอใจแล้ว ที่ประชุมก็จะได้ลงมติกันว่า สมควรจะให้ส่งคำร้องนั้นไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ การลงมตินั้นให้ออกเสียงลงคะแนนลับ<sup>๕๕</sup> ถ้าที่ประชุมมีมติให้ส่งคำร้องไปยังกระทรวงมหาดไทยผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องส่งคำร้อง รายงานการประชุมและหลักฐานอื่น ๆ ที่ฟังจะมีพร้อมด้วยความเห็นเกี่ยวกับการอภิปรายไปให้กระทรวงมหาดไทย หากที่ประชุมมีมติไม่ให้อ้าง ก็ไม่จำเป็นต้องส่งคำร้องไปแต่อย่างใด เพียงแต่รายงานเกี่ยวกับการเรียกประชุมและผลของการประชุมไปเพื่อทราบเท่านั้น

๔. การวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับคำร้อง รายงานการประชุม และความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมด้วยพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว ก็จะพิจารณาว่าควรจะสั่งให้เทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีกรณีหรือเหตุผลอันสมควรที่จะสั่งให้คณะเทศมนตรี

<sup>๕๑</sup> สุพัฒน์ รอดขมภู, "มาตรา ๓๔" เทศบาล ปีที่ ๗, เล่มที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๐๐ โรงพิมพ์สยามนิกร พระนคร หน้า ๒๙

<sup>๕๒</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๒๙

<sup>๕๓</sup> พรบ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๓๔

<sup>๕๔ - ๕๕</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๓๒, และข้อ ๔๒

หรือคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีกรณีหรือเหตุผลอันสมควรที่จะสั่งให้ คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งอันเนื่องมาจากการกล่าวหาตามคำร้อง ก็สั่งให้ยกคำร้องนั้นเสียได้ ถ้าหากมีเหตุผลและหลักฐานพอที่เชื่อได้ว่าเทศมนตรีผู้ใดหรือทั้งคณะได้ กระทบการมิชอบ หากจะให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจะเกิดความเสียหายแก่เทศบาล หรือทำให้ เทศบาลเสียหายมากยิ่งขึ้น ก็มีอำนาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ทันที เว้นแต่หากมีกรณีสงสัยและ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสั่งการให้ยกเลิกคำร้อง หรือสั่งให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้มีการสอบสวนก่อนก็ได้ ๕๖

วิธีการควบคุมโดยวิธีนี้จะเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้มีอำนาจโดยเด็ดขาด ที่จะวินิจฉัยลงมติให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง มีอำนาจเพียงยื่นคำร้องกล่าวหาฝ่ายบริหาร ว่าได้มีการกระทำโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล หรือเป็นการเสียหายแก่ประชาชนเท่านั้น อำนาจในการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม การให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมโดยวิธีนี้ ก็เป็น ผลดีต่อประสิทธิภาพของการบริหารงาน เพราะเป็นการกระทำให้คณะเทศมนตรีต้องระมัดระวัง ตัวและสำนึกอยู่ตลอดเวลาว่าอยู่ในความควบคุมของสภาเทศบาลเป็นเนืองนิจ ฉะนั้น ย่อมต้อง ระมัดระวังการปฏิบัติและการประพฤติตนมิให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลขึ้น และจะทำให้การ บริหารงานเป็นไปตามเจตจำนงของราษฎรในท้องถิ่นยิ่งขึ้น

#### ๔. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการเงิน

ในการบริหารกิจการตามหน้าที่ของเทศบาล การเงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง เพราะกิจการต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้เงินเช่นเดียวกับการบริหารงานอื่น ๆ ทั่วไป เช่น เงินเดือน ค่าจ้างสำหรับพนักงานเทศบาล ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ดังนั้น การคลังจึง เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งไม่ว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปใด ๕๗ ดังนั้น ปัญหาทางด้านการคลังจึงมี ความสำคัญยิ่งของเทศบาล แมว่าการคลังจะมีชีวิตคู่ประสพหลักของเทศบาล แก่การที่เทศบาล จะให้บริการเพื่อความปลอดภัย การประชาสัมพันธ์ การพักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา และ บริการอื่น ๆ อันจะทำให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี ซึ่งเป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดให้มีขึ้น

๕๖ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๕๖ มาตรา ๓๕

๕๗ Maddick Henry, Democracy, Decentralisation and Development (Bombay: Asia Publishing House, 1963) หน้าที่ ๒๔ - ๒๕

ได้นั้น เทศบาลก็จำเป็นต้องมีเงิน <sup>๕๘</sup> หากขาดเงินเสียแล้ว ความคิดริเริ่มที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าก็จะทำไม่ได้ และอาจเป็นเหตุที่เทศบาลไม่อาจจะตั้งอยู่ได้เช่นกัน

ในฐานะที่เทศบาลเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับมหาชน ฉะนั้น เงินทุกบาททุกสตางค์ก็นำมาใช้ในกิจการของเทศบาลไม่ว่าจะเป็นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ค่าจ้างคนงาน เงินที่ใช้ในการทูลำรุงท้องถิ่น จึงเป็นเงินที่มาจากประชาชน ฉะนั้น ผู้บริหารจึงต้องใช้เงินทุกบาททุกสตางค์ด้วยความสำนึกอยู่ว่าเงินนั้นเป็นของประชาชน ดังนั้น การจัดการเรื่องการเงินให้ถูกต้องและรัดกุมจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ วิธีการจัดการเรื่องการเงินให้ถูกต้องและรัดกุมทางหนึ่งนั่นก็คือ จะต้องมีการควบคุมกิจการทางการเงินทั้งรายได้และรายจ่าย และโดยที่เงินที่นำมาใช้ในกิจการเทศบาลเป็นเงินของประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่ควบคุมการเงินได้ดีและเหมาะสมที่สุดก็คือสภาเทศบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนนั่นเอง

ในเรื่องการควบคุมการคลังของเทศบาลนี้ สภาเทศบาลได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการควบคุมทั้งด้านรายได้และรายจ่าย กล่าวคือ

๑. สภาเทศบาลเป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมในการอนุมัติเทศบัญญัติจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทตาม พรบ.รายได้เทศบาล พ.ศ.๒๔๙๗ <sup>๕๙</sup> รายได้ที่เทศบาลจะออกเทศบัญญัติจัดเก็บได้ตาม พรบ.ฉบับนี้คือ รายได้ประเภทการค้า โภคภัณฑ์ ภาษีสุรา ภาษีเครื่องดื่ม อากรมหรสพ ใบอนุญาตการขายสุรา และค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตการพนันเพิ่มเติมไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของอัตราภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บ

๒. สภาเทศบาลเป็นผู้อนุญาตให้การกู้ยืมเงินจากกระทรวงทบวงกรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ <sup>๑๐๐</sup>

๓. สภาเทศบาลเป็นผู้ควบคุมรายได้รายจ่ายของเทศบาลโดยการให้คำแนะนำ

<sup>๕๘</sup> Morrey Loyd and Diehl W., Oval, Municipal Accounting (New York: John Willey Sons. Inc, 1942) หน้า ๒

<sup>๕๙</sup> พรบ.รายได้เทศบาล พ.ศ.๒๔๙๗

<sup>๑๐๐</sup> พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๘ มาตรา ๖๖

และยินยอมในการอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล ถ้าสภาเทศบาลไม่เห็นด้วย โดยการไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี คณะเทศมนตรีก็จะต้องออกจากตำแหน่ง ๑๐๑

#### ๔.๑ การควบคุมการจัดเก็บภาษี

คงได้กล่าวแล้วว่า การที่เทศบาลจะดำเนินกิจการใด ๆ ไปได้นั้น เทศบาลจะต้องมีเงิน คือ มีรายได้เพื่อนำมาใช้ในกิจการต่าง ๆ และรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายนี้ก็คือเงินของประชาชนนั่นเอง ฉะนั้น การที่เทศบาลจะหาเงินรายได้มาใช้จ่ายก็จำเป็นต้องอยู่ในความควบคุมของสภาเทศบาล คือจะจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดเพิ่มจากอัตราภาษีหรืออากรหรือค่าธรรมเนียมของรัฐบาลเท่าใดนั้น ต้องได้รับการแนะนำและยินยอมจากสภาเทศบาลก่อนจึงจะตราเป็นเทศบัญญัติได้

เพื่อความเข้าใจบทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมรายได้ของเทศบาลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะได้พิจารณาว่า เทศบาลมีรายได้ในทางใดบ้าง

ตาม พรบ.เทศบาล รายได้ของเทศบาลประกอบด้วย (๑) ภาษีอากร ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๓) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล (๔) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ (๕) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (๖) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ (๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (๘) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้ทูลให้ (๙) รายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ๑๐๒ ซึ่งมีรายละเอียดของที่มาของเงินใดดังนี้คือ (๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (๒) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์เนื่องในการฆ่าสัตว์ (๓) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ (๔) ภาษีป้าย (๕) ภาษีบำรุงท้องที่ (๖) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน (๗) ภาษีชาวขาออก (๘) ภาษีบำรุงเทศบาลที่เก็บเพิ่มจากภาษีของรัฐบาล ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ ภาษีสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน อากรมหรสพ และ

๑๐๑ พรบ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๔๕

๑๐๒ พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๘๘ มาตรา ๓



อยู่แล้ว ฉะนั้น การพิจารณาจัดเก็บภาษี สภาเทศบาลมักจะอนุมัติให้มีการจัดเก็บได้ตามอัตรา ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพราะหากสภาเทศบาลจะไปคัดทอนให้ลดน้อยลงกว่า ๑๐% ก็จะเป็นการลดรายได้ของเทศบาลให้ลดลง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อฐานะการเงินของเทศบาลเอง พฤติการณ์เช่นนี้ก็ปรากฏอยู่ในสภาเทศบาลนครธนบุรี เช่นเดียวกัน

นอกจากการควบคุมรายได้โดยการพิจารณาตราเทศบัญญัติเก็บภาษีเพิ่มดังกล่าว แล้ว วิธีการควบคุมของสภาเทศบาลเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลอีกทางหนึ่ง คือการให้อนุญาต ในการกู้ยืมเงินของเทศบาล

#### ๔.๒ การควบคุมการกู้ยืมเงินของเทศบาล

ที่มาแห่งรายได้ของเทศบาลนครธนบุรีอีกอย่างหนึ่งคือ เงินกู้ ซึ่งกู้มาจาก กระทรวงทบวงกรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการขยายกิจการในหน้าที่ของ เทศบาล เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเพื่อขยายกิจการในด้านสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งหากจะใช้จากเงินรายได้ประจำที่ได้รับอยู่ เช่น ภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต รายได้จากเทศพาณิชย์ การประปา และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แล้ว จะไม่เพียงพอ ฉะนั้นเทศบาลจึงจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากที่อื่นมาใช้จ่ายดำเนินกิจการพวกนี้

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในการควบคุมการกู้เงินของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลได้ระบุไว้ว่า การกู้เงินจากกระทรวงทบวงกรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ของเทศบาลจะกระทำใต้อำนาจที่ได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยแล้ว ๑๐๘

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ก่อนที่เทศบาลจะกู้เงินจากองค์การใดมาได้นั้น จำต้อง ได้รับการอนุญาตจากสภาเทศบาลก่อน ทั้งนี้เพราะว่า เมื่อเทศบาลกู้เงินมาแล้วการใช้จ่ายนั้นก็ย่อมตกอยู่กับประชาชนในเขตเทศบาล คือเงินที่เทศบาลจะใช้จ่ายนั้นก็มาจากภาษีอากรที่เทศบาล เรียกเก็บจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้สภาเทศบาลก็จะพิจารณาว่าการกู้ยืมนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ากับภาระหนี้สินหรือไม่ เช่น พิจารณาว่าจะกู้มาทำอะไร กู้มาแล้วจะเกิดผลดีผลเสียอย่างไร เป็นต้น ดังนั้น การตัดสินใจจะรับภาระผูกพันในหนี้สินดังกล่าวก็ต้องเป็นการตัดสินใจ

ของสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นนั่นเอง

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการกู้เงินของสภาเทศบาลนี้ เป็นอำนาจที่ไม่เด็ดขาด เพราะแม้สภาเทศบาลจะอนุญาตให้เทศบาลกู้ได้ แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการมหาดไทยเสียก่อน จึงจะดำเนินการกู้ได้ ฉะนั้น อำนาจในการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจึงตกเป็นของรัฐบาล การวินิจฉัยขั้นต้นของสภาเทศบาลเป็นแต่เพียงประสงค์ต้องการให้ทราบถึงความจำเป็นและความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น

### ๔.๓ การควบคุมรายจ่ายของเทศบาล

นอกจากสภาเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจัดเก็บรายได้เทศบาลและการกู้เงินแล้ว สภาเทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจ่ายเงินของเทศบาลด้วย อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลที่มีต่อการควบคุมรายจ่ายของเทศบาลนี้ก็คือ อำนาจในการพิจารณางบประมาณประจำปีของเทศบาล เพราะการใช้จ่ายเงินของเทศบาลนั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่งบประมาณของเทศบาลจัดทำเป็นงบประมาณประจำปี ๑๐๘ โดยตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ ๑๑๐ ซึ่งเท่ากับว่าการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาลนั่นเอง ฉะนั้น การศึกษาถึงการควบคุมรายจ่ายของเทศบาล จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงวิธีการจัดทำงบประมาณประจำปีของเทศบาล

#### ลักษณะและความสำคัญของงบประมาณ

งบประมาณก็คือแผนหรือโครงการที่เกี่ยวกับการเงินที่มีความสำคัญมาก โดยแสดงถึงรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้และรายจ่ายที่ประมาณว่าจะใช้จ่าย ซึ่งเป็นการแสดงถึงโครงการที่รัฐบาลจะต้องจัดทำ แสดงวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินในกิจการนั้น ๆ ๑๑๑ ถ้าจะกล่าวอย่างง่าย ๆ งบประมาณก็คือโครงการที่ระบุราคาเป็นเงินไว้ด้วย งบประมาณมีความสำคัญยิ่ง

๑๐๘ "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๕" ข้อ ๘

๑๑๐ พรบ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๖๕

๑๑๑ Taylor E., Phillip, Economics of Public Finance (New York : The Macmillan Company, 1956) p.2

ในการปกครองทุกระดับ โดยเหตุผลที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาเทศบาล) สามารถใช้งบประมาณ เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตย ๑๑๒

งบประมาณประจำปีของเทศบาลจำแนกออกเป็นงบประมาณทั่วไปและงบประมาณ เฉพาะการ งบประมาณทั่วไปคือ งบส่วนรวมในกิจการต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งมีได้กำหนดไว้ ให้ทำเป็นงบประมาณเฉพาะการ และงบประมาณเฉพาะการคืองบประมาณในกิจการเฉพาะ อย่างของเทศบาล ซึ่งได้ระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือ งบประมาณซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้จัดทำเป็นงบประมาณเฉพาะการ เช่น การประปา การขนส่ง การจำหน่ายเนื้อสัตว์ การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและเทศพาณิชย์ หรือกิจการอื่นใด ที่มหาดไทยเห็นสมควรและสั่งให้จัดทำเป็นงบประมาณเฉพาะการ ตามประเภทของเทศพาณิชย์ และกิจการเหล่านั้นเป็นราย ๆ ไป ๑๑๓

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว งบประมาณของเทศบาลมีส่วนประกอบดังนี้คือ ก. รายจ่าย ประจำ ข. รายจ่ายพิเศษ และ ค. ประมาณการรายจ่ายทั่วไป งบประมาณรายจ่ายประจำ คือ รายจ่ายที่จ่ายจากเงินรายได้ที่เก็บได้ในปีงบประมาณนั้น ๆ จำแนกออกเป็นหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าตอบแทนอื่น หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวด ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ส่วนงบรายจ่ายพิเศษคือ รายจ่ายอันมีลักษณะเป็นงบประมาณการลงทุนหรือเพื่อหาผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ และตั้งจ่ายจาก เงินสะสมหรือเงินกู้ หรือเงินประเภทอื่นใด นอกจากรายได้ประจำ สำหรับประมาณการรายรับ ทั่วไปนั้น ประกอบด้วยรายได้และเงินกู้หรือเงินอื่น ๆ เช่น เงินสะสม (เฉพาะจำนวนเงินที่จะ นำมาตั้งจ่าย) และเงินค่าจำหน่ายกระแสไฟฟ้า เป็นต้น เฉพาะรายได้นั้นจำแนกออกเป็นหมวด ภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหมวดเบ็ดเตล็ด ๑๑๔

---

๑๑๒ Burkhead Jesse, Government Budgetting (New York : John Willey & Sons, Inc. 1956) p.4

๑๑๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ.๒๕๐๕ ข้อ ๘ และ ข้อ ๙

๑๑๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ.๒๕๐๕ ข้อ ๑๑



ที่ไต่ถามมานี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและลักษณะสำคัญของงบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางให้ทราบถึงบทบาทของสภาเทศบาลที่มีต่อการควบคุมรายจ่ายของเทศบาล โดยจะไต่พิจารณาในอันคับต่อไป

การจัดทำงบประมาณ หลักในการจัดทำงบประมานนั้น มีอยู่ด้วยกัน ๒ ระบบคือ งบประมานที่ฝ่ายบริหารจัดทำและงบประมานที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดทำ<sup>๑๑๕</sup> สำหรับเทศบาลในประเทศไทยนั้น กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ในการจัดทำ<sup>๑๑๖</sup> กล่าวคือ เมื่อถึงเดือนมีนาคมของทุกปี ปลัดเทศบาลก็จะสั่งให้หัวหน้าหน่วยการคลัง (สมุหบัญชี) และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำงบประมานการรายรับและรายจ่าย หรือพร้อมด้วยรายงานและสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงานแต่ละหน่วยเสนอต่อปลัดเทศบาล ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน เมื่อปลัดเทศบาลได้รับงบประมานการแล้วก็จะทำการพิจารณาตรวจสอบวิเคราะห์และแก้ไขงบประมานในขั้นต้นแล้วนำเสนอต่อนายกเทศมนตรีเพื่อพิจารณาในคณะเทศมนตรีต่อไป เมื่อคณะเทศมนตรีได้ประชุมพิจารณาแก้ไขจนเป็นที่พอใจแล้ว ปลัดเทศบาลก็จะดำเนินการจัดร่างเทศบัญญัติงบประมาณตลอดจนแบบบัญชี รายละเอียดและทำคำป็นที่กชี้แจงประกอบงบประมานเพื่อนำเสนอต่อสภาเทศบาลพิจารณาภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคมของทุก ๆ ปี<sup>๑๑๗</sup>

งบประมานประจำโดยปกติจะประกอบด้วยสาระสำคัญต่อไปนี้คือ (๑) ร่างเทศบัญญัติงบประมานรายจ่ายประจำพร้อมด้วยบัญชีงบประมาน (๒) คำแถลงประกอบงบประมานแสดงฐานะการคลัง สาระสำคัญของงบประมาน และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมานรายจ่ายที่ขอตั้ง (๓) รายรับ - รายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างงบประมานรายจ่ายของปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมานรายจ่าย (๔) คำอธิบายเกี่ยวกับงบประมานการรายรับ (๕) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมานรายจ่ายที่ขอตั้ง (๖) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของเทศบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอถูกเพิ่มเติม (๗) รายงานการรับจ่ายเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบ

<sup>๑๑๕</sup> พ.ต.ท.สงคราม ลิปิสุทร, สิทธิปกครองตนเองของเทศบาล, ศึกษาเฉพาะการบริหารงานคลัง (พระนคร, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

หน้า ๘๘

<sup>๑๑๖</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล  
พ.ศ.๒๕๐๕ ข้อ ๘

<sup>๑๑๗</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล  
พ.ศ.๒๕๐๕ ข้อ ๑๖, ๑๗, ๑๘ และ ๑๙

ให้เพื่อช่วยเทศบาล (๘) งบประมาณเฉพาะการสาธารณูปโภค หรือเทศพาณิชย์ของเทศบาล<sup>๑๑๘</sup>

การเสนอเทศบัญญัติงบประมาณ เมื่อคณะเทศมนตรีได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติ  
งบประมาณประจำปีเสร็จ ก็ให้นำเสนอต่อสภาเทศบาลในเดือนสิงหาคมของทุกปี<sup>๑๑๙</sup>

การพิจารณาและการตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล บทบาทของ  
สภาเทศบาลในการควบคุมรายจ่ายของเทศบาลก็จะพิจารณาได้จากการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณา  
ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล ซึ่งมีวิธีพิจารณาเช่นเดียวกับร่างเทศบัญญัติอื่น  
จะมีวิธีการพิเศษในกรณีต่อไปนี้

๑. การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้น สภาเทศบาลจะต้องพิจารณาเป็น  
๓ วาระ จะพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวไม่ได้<sup>๑๒๐</sup>

๒. ผลของการพิจารณาเพื่อรับหลักการ สำหรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณของ  
เทศบาลนั้น หากปรากฏผลว่าสภาไม่รับหลักการ คณะเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ<sup>๑๒๑</sup>

๓. การแปรญัตติ สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิแต่เพียงแปรญัตติ เพื่อลดรายจ่าย  
เท่านั้น ห้ามมิให้แปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์  
ของจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย เว้นแต่จะได้รับความรับรองของคณะเทศมนตรี และห้ามมิให้แปร  
ญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้คือ (๑) ดอกเบี้ยและ  
เงินสงเคราะห์เงินกู้ หรือ (๒) รายจ่ายซึ่งเทศบาลจำต้องจ่ายตามกฎหมายหรือมีข้อผูกพัน<sup>๑๒๒</sup>

เมื่อพิจารณาจากวิธีการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว จะเห็นว่า  
กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลบางอย่าง กว้างขวางในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของ

<sup>๑๑๘</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล

พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้อ ๑๒

<sup>๑๑๙</sup> กระทรวงมหาดไทย ระเบียบว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ ข้อ ๓

<sup>๑๒๐</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๔๓

<sup>๑๒๑</sup> พรบ. เทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๕ (๒)

<sup>๑๒๒</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๕๔, ๕๕ และ ๖๐

คณะเทศมนตรี กล่าวคือ คณะเทศมนตรีในฐานะเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดนโยบายสำหรับบริหารกิจการส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้คณะเทศมนตรีผู้ซึ่งจำต้องมีเงินสำหรับใช้จ่าย โครงการที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อบำรุงท้องถิ่น หรือบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างใดอย่างนั้น คณะเทศมนตรีก็จะเสนอให้สภาเทศบาลรับไว้ในรูปเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาเทศบาลก็จะพิจารณาว่าโครงการการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ จะตรงต่อเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ หากว่างบประมาณนั้นปรากฏว่าไม่เหมาะสม หากจะให้ออกใช้จะก่อให้เกิดการเสียหาย สภาเทศบาลก็จะไม่รับหลักการ การไม่ยอมรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีก็เท่ากับเป็นการแสดงว่าสภาเทศบาลไม่เห็นด้วยกับนโยบายการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะ ๑๒๓ ฉะนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้คณะเทศมนตรีต้องเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาเทศบาลจึงเป็นการบังคับและควบคุมอยู่ในตัวว่า คณะเทศมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายการบริหารและจัดทำงบประมาณอย่างระมัดระวังให้งบประมาณนั้นตรงกับเจตจำนงของราษฎรในท้องถิ่นให้มากที่สุด เท่ากับว่าราษฎรในท้องถิ่นโดยทางสภาเทศบาลของตนได้เป็นผู้กำหนดว่าควรที่จะจ่ายเงินของเทศบาลในกิจการอย่างใดบ้าง ซึ่งวิธีการควบคุมโดยวิธีนี้จะเป็นหลักประกันว่า คณะเทศมนตรีได้บริหารกิจการของท้องถิ่นตรงต่อเจตจำนงของราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง เช่น ราษฎรต้องการถนน ก็จะมีการสร้างถนน ต้องการสะพาน ก็จะมีการสร้างสะพาน เป็นต้น เพราะเมื่อสภาเทศบาลผ่านร่างเทศบัญญัติให้ใช้จ่ายในกิจการใด ก็มีผลผูกพันให้คณะเทศมนตรีต้องใช้จ่ายในกิจการนั้น ๆ จะนำไปใช้จ่ายในกิจการอย่างอื่นมิได้