



บทที่ 3

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

ในบทนี้มุ่งเสนอโครงสร้าง กระบวนการและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อเป็นฐานในการกำหนดกรอบความคิดและแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้ดังที่จะเสนอในบทต่อไป

กรอบของแนวความคิดในการศึกษาวิจัยถึง "ภูมิหลังทาง เศรษฐกิจและสังคมกับทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล เมืองตาก" โดยเฉพาะกรอบการศึกษาวิจัยกับทิศทางหรือแนวโน้มของทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีแนวโน้มไปในทางใด อาจจะสามารถพิจารณาได้โดยการศึกษาจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ทั้งนี้ เนื่องจากการวิเคราะห์ในเชิงสถาบันตามแนวความคิดของนักวิเคราะห์เชิงสถาบัน (institutionalists) เชื่อว่าข้อมูล เกี่ยวกับสถาบันจะอธิบายถึงข้อเท็จจริงให้เห็นความสัมพันธ์อย่างแจ่มชัดในตัวของมันเอง ¹ นอกจากนี้ในทรรศนะของนักพฤติกรรมศาสตร์มีความเห็นว่า โครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองแท้ที่จริงก็คือรูปแบบของพฤติกรรมทางการเมืองของสมาชิก ² ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองก็จะมีส่วนสัมพันธ์หรือสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดหรือทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกด้วย และเมื่อเราพิจารณาถึงการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงสถาบันเราจะพิจารณาารวมกันในแง่ของการพิจารณาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาลในแง่ของการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองโดยการพิจารณาในเชิงทฤษฎีระบบ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสภาพแวดล้อมทางการเมือง ตัวระบบการเมืองที่เอาปัจจัยนั้นมาแปรสภาพ (Conversion process)

¹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์ แนวทางศึกษาและความเป็นศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วีชรินทร์, 2522), หน้า 53-64.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-103.

และผลที่ได้รับจากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ (outputs) สถาเทศบาลในฐานะเป็นโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่ง กระทำหน้าที่สำคัญในฐานะปัจจัยแปรสภาพปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองทำให้ได้ผลออกมาในรูปของการตัดสินใจหรือนโยบายสาธารณะ หากเราพิจารณาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลแล้วจะพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะเข้าไปกระทำหน้าที่ดังนี้ คือ เป็นผู้ออกกฎหมาย (เทศบัญญัติ) ซึ่งเป็นระเบียบกฎเกณฑ์หรือกติกาทางการเมืองการปกครองภายในท้องถิ่น ซึ่งการที่จะออกกฎหมายหรือเทศบัญญัตินั้นสมาชิกสภาเทศบาลจะพิจารณาจากความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน จากนั้นก็มีการนำข้อเรียกร้องต่าง ๆ เหล่านี้เข้าสู่กระบวนการในการพิจารณา ซึ่งก็คือกระบวนการในการแปรรูป (conversion process) ของทฤษฎีระบบนั่นเอง และเมื่อการพิจารณาออกมาแล้วก็จะเป็นการตัดสินใจของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะกำหนดออกมาเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ การพิจารณาในข้อนี้เราก็จะดูว่า สมาชิกสภาเทศบาลได้กระทำหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนหรือไม่ ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองหรือไม่ ซึ่งการที่จะพิจารณาบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลได้นั้นเราจะต้องศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล เสียก่อนว่ามีการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่เพียงใด และสมาชิกสภาเทศบาลสามารถที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวได้เพียงใด เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นการสะท้อนถึงความคิดทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลในที่สุด ทั้งนี้เพราะภายใต้กรอบการศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ในฐานะเป็นปัจจัยหนึ่งของกระบวนการแปรสภาพ โดยการพิจารณาในเชิงทฤษฎีระบบซึ่งพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสภาพแวดล้อม โดยที่ตัวระบบการเมืองได้นำเอาปัจจัยนั้นมาแปรสภาพและผลที่ได้รับจากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว จะเป็นสิ่งสะท้อนว่า ภายใต้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่สภาเทศบาลได้รับนั้น จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานหรือไม่ เพียงใดและผลกระทบหรือขอบเขตจำกัดดังกล่าวนี้จะมีส่วนในการกำหนดหรือมีอิทธิพลต่อทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งรายละเอียดของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลมีรายละเอียดดังนี้

โครงสร้างของเทศบาล

ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยได้พยายามที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามวิถีทางที่ย่อมจะมีในระบอบนี้ โดยได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก พ.ศ. 2476 ให้การปกครองท้องถิ่นจัดในรูปเทศบาล การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล 2476 แก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นทบวงการเมืองที่แยกต่างหาก จากการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่และอำนาจหน้าที่ของตนเองในการปฏิบัติภารกิจ อันเป็นหน้าที่ที่ได้รับการมอบหมายจากส่วนกลางโดยมีความเป็นอิสระแต่ไม่มากเกินไป จนทำให้กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นยังจะได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองของตนเองของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง³

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ตามลักษณะความเจริญของท้องถิ่นได้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล
2. เทศบาลเมือง⁴
3. เทศบาลนคร

³ ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล, รายงานการวิจัย เสนอต่อคณะกรรมการวางแผนกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น (ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์ 2524), หน้า 37.

⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 7.

เทศบาลตำบล การยกฐานะท้องที่ให้ขึ้น เป็น เทศบาลตำบล กฎหมายมิได้ กำหนดจำนวนพล เมืองและความหนาแน่นของพล เมืองไว้แต่ประการใด เพียงแต่กำหนด คุณสมบัติกว้าง ๆ ไว้ดังนี้

1. เป็นท้องที่ที่มีพล เมืองหนาแน่นพอสมควร
2. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁵
3. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ เป็น เทศบาลตำบล

เทศบาล เมือง ท้องที่ที่จะยกฐานะ เป็น เทศบาล เมืองได้จะต้องมีลักษณะดังนี้⁶

1. ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะ เป็น เทศบาล เมืองได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลัก เกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ
2. สำหรับท้องที่ที่มีใช้ที่ตั้งศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะ เป็น เทศบาล เมืองได้ จะต้องประกอบด้วยลักษณะดังนี้
 - ก. เป็นท้องที่ที่มีพล เมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
 - ข. ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
 - ค. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ต้องทำตามหน้าที่กฎหมายกำหนด

ไว้

ง. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ เป็น เทศบาล เมือง

เทศบาลนคร ท้องที่ที่จะยกฐานะ เป็น เทศบาลนครได้ จะต้องมีลักษณะดังนี้

1. เป็นท้องที่ที่มีพล เมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
2. ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
3. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ต้องทำตามหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้⁷
4. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ เป็น เทศบาลนคร

⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 9.

⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10.

⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 11.

ตามบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นว่าท้องที่ที่ยกฐานะ เป็นเทศบาลนี้ คำนึงถึงความเจริญ เศรษฐกิจและจำนวนพลเมือง เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะเทศบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหลายประการ ถ้าหากรายได้ไม่เพียงพอก็อาจทำให้เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพได้

อีกประการหนึ่ง การยกฐานะท้องที่ขึ้น เป็นเทศบาลนั้นจะทำได้โดยอาศัยอำนาจพระราชกฤษฎีกาท้องที่ใดได้ยกฐานะ เป็นเทศบาลแล้วให้ยก เลิกการปกครองท้องที่ตามบทบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 เสีย และบรรดาอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามบัญญัติของกฎหมายการปกครองและกฎหมายอื่นใน เขตเทศบาลให้ถือว่า เป็นหน้าที่ของคณะเทศมนตรี⁸

กระบวนการที่จะยกฐานะของท้องที่ใดขึ้น เป็นเทศบาล มีวิธีดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้คือ⁹

1. ผู้ที่จะเสนอให้ยกท้องที่ใดขึ้น เป็นเทศบาล มีอยู่หลายฝ่ายด้วยกันคือ อาจจะเป็นราษฎรในท้องที่นั้น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดประจำท้องที่นั้นก็ได้ ถ้าเป็นกรณีราษฎรหรือนายอำเภอประจำท้องที่ เป็นผู้เสนอแนะ ก็จะต้องเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณา ถ้าเห็นสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการจังหวัดและสภาจังหวัด เพื่อส่งไปประกอบการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยในขั้นตอนต่อไป

2. การเสนอขอยกฐานะท้องที่ใด เป็นเทศบาลนั้น จะต้องชี้แจงแสดงเหตุผล พร้อมทั้งหลักฐาน รายละเอียดประกอบการพิจารณา ดังนี้คือ

ก. แผนที่กำหนดเขตของเทศบาล ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดพอสมควร

⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 40-43.

⁹ พระวรภักดีพิบูลย์, คำบรรยายยกกฎหมายปกครองท้องถิ่น (พระนคร : ไทยพิมพ์ 2500), หน้า 125-126.

สำหรับ เรื่อง เขตของ เทศบาลนี้มีข้อนำพิจารณาว่า ไม่ควรกำหนด เขตของ เทศบาลให้กว้างเกินไปหรือแคบเกินไป เพราะจะไม่เป็นผลดีแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ เทศบาลในอนาคต

ข. สำนวจจำนวนบ้านและจำนวนราษฎรในเขตที่จะยกฐานะขึ้นเป็น เทศบาล

ค. คำนวณรายได้เป็นรายปี โดยแยกที่มาของประชากรรายได้ไว้ด้วย เช่น คาดว่าเมื่อยกฐานะที่นั้นขึ้น เป็น เทศบาลแล้วจะมีรายได้จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ เท่าใด พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ เทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

ง. คำนวณรายจ่ายเป็นรายปี รายจ่ายนี้ก็คือ เมื่อยกฐานะท้องที่ขึ้น เป็น เทศบาลแล้ว เทศบาลจะมีรายได้ประเภทต่าง ๆ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้จ่าย ค่าวัสดุภัณฑ์สำนักงาน ฯลฯ เท่าไร จะมีเงินรายได้เหลือพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นหรือจัด บริหารต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเพียงพอหรือไม่

จ. ความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัด ก่อนที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะส่ง เรื่องขอจัดตั้ง เทศบาลขึ้นในท้องที่ใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องนำ เรื่องเข้าปรึกษาหารือขอ เห็นความ เห็นชอบจากคณะกรรมการจังหวัดเสียก่อน เมื่อคณะกรรมการ จังหวัด เห็นชอบด้วยแล้ว จึง เสนอขอความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาจังหวัด

ฉ. ความเห็นของที่ประชุมสภาจังหวัด เมื่อได้รับความ เห็นชอบจากที่ ประชุมของคณะกรรมการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอ เรื่องให้ที่ประชุมสภาจังหวัด พิจารณาให้ความ เห็นประกอบด้วย

เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัดและที่ประชุมสภาจังหวัดมีมติ เห็นชอบที่จะยก ฐานะท้องที่ใดขึ้น เป็น เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะ เสนอ เรื่องราวและรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นชอบก็ เสนอต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกายกฐานะของท้องที่นั้นขึ้น เป็น เทศบาลต่อไป

โครงสร้างการจัดรูปองค์การ เทศบาล

ท้องที่ใดที่ได้รับการตราพระราชกฤษฎีกา ให้ยกฐานะท้องที่นั้นขึ้น เป็น เทศบาล แล้ว เทศบาลนั้นจะมีฐานะ เป็นนิติบุคคล เป็นทบวงการ เมืองที่แยกต่างหากจากการบริหาร ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีงบประมาณทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่และอำนาจอัน เป็นของ

ตนเองในการปฏิบัติภารกิจอัน เป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง โดยมีความ เป็นอิสระแต่ไม่มากเกินไป จนทำให้กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ ภาระ ที่ท้องถิ่นซึ่งได้รับการยกฐานะให้ เป็น เทศบาลนั้นจะมีฐานะ เป็นนิติบุคคล เทศบาลหรือท้อง ที่นั้นก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบมากมายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการ บริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการจัดองค์การหรือหน่วยงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่อัน เป็นภารกิจให้สำเร็จลุล่วงไปและโดยที่ เทศบาล เป็นหน่วยงานปกครองตนเองในท้องถิ่นที่ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองทั้งทาง ตรงและทางอ้อม การจัดองค์การของเทศบาลจึงมีลักษณะที่ เน้นถึงความสำคัญของประชาชน และ เพื่อ เป็นการสนองตอบต่อ เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในการบริหารงาน

องค์การเทศบาลของประเทศไทยประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี¹⁰ โครงสร้างของการจัดองค์การนำระบบ เทศบาลมาใช้ในประเทศไทยนั้น กลุ่มคณะราษฎร (ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475) ซึ่งนำเอาการปกครอง ท้องถิ่นในรูป เทศบาลมาใช้ มีความต้องการจะทำให้เทศบาล เป็นสถาบันที่สอนประชาชนให้ เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและ เพื่ออำนวยความสะดวกท้องถิ่น เป็นสำคัญ¹¹ การ ปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ เทศบาลจึงจัดให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาล เพื่อให้เข้ามา ควบคุมการบริหารงาน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้มีคณะเทศมนตรี ซึ่ง จัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ทำหน้าที่ เป็นฝ่ายบริหารองค์การเทศบาลจึง ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี การจัดองค์การเทศบาลของประเทศไทยเรียกว่า ระบบคณะเทศ มนตรีและสภา (mayor and council system)

การจัดองค์การของเทศบาลไทยนั้นมีข้อที่น่าสังเกตว่า มีลักษณะการจัดองค์การ ที่เป็นเอกภาพ (uniformity) กล่าวคือ ไม่ว่าจะ เป็นเทศบาลประเภทใด ต่างมีการ จัดองค์การเหมือนกันทั้งประเทศ ซึ่งแตกต่างกับการจัดองค์การเทศบาลของต่างประเทศ

10

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 14.

12

ชำนาญ ภูวนรัตน์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองของ กฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2497), หน้า 77.

อย่างกรณีของสหรัฐอเมริกา เทศบาลของเขาแบ่งออกเป็น 3 ระบบที่สำคัญ คือ ระบบเทศมนตรีและสภา (mayor and council system) ระบบคณะกรรมการ (commission system) และระบบสภาและผู้จัดการ (council city manager system)¹²

สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่ราษฎรเลือกตั้งมาปฏิบัติหน้าที่แทนตนนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล¹³ เป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น สภาเทศบาลกำหนดการบริหารสาธารณะ โดยการอนุมัติงบประมาณประจำปีให้แก่ฝ่ายคณะเทศมนตรีเพื่อนำไปปฏิบัติหน้าที่และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กฎหมายงบประมาณ และเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมาตามประเภทของเทศบาล กล่าวคือ ถ้าเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเทศบาล 18 คน เทศบาลนครมีสมาชิกสภาเทศบาล 24 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายเลือกตั้งสภาเทศบาลได้กำหนดไว้ สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาลก็ให้เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้นแทนให้เต็มจำนวนภายใน 90 วัน แต่สมาชิก

¹²

ประยัต หงษ์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 43.

¹³

พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2499, มาตรา 5.

¹⁴

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 49, มาตรา 52 และมาตรา 55.

สภาเทศบาลที่เข้ามาแทนที่นั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน แต่ถ้ายาตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่ถึง 6 เดือน จะไม่เลือกตั้งซ่อมตำแหน่งที่ว่างก็ได้¹⁵ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนี้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศ ซึ่งอาจจะมี การแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง เป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. 2514 เกิดการปฏิวัติขึ้นคณะ ปฏิวัติก็ได้ออกประกาศฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2514 ข้อ 1 สรุปได้ความว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้งผู้ซึ่งเห็นว่าสมควรและมีคุณสมบัติ ครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนการเลือกตั้ง และในปี พ.ศ. 2519 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการใหม่ โดยคณะปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน ได้มีคำสั่งฉบับที่ 21 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2519 ใจความว่า ได้พิจารณา เห็นว่าเมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนกำหนดตามวาระยังไม่สามารถให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาลแทนตำแหน่งที่ว่าง นั้นไปจนกว่าจะเปลี่ยนแปลง ให้ถือว่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดหรือจำนวนสมาชิกสภา เทศบาล เท่าที่เหลืออยู่เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาลแล้วแต่ กรณี ซึ่งจากคำสั่งดังกล่าวนี้ ถ้ากรณีสมาชิกสภาว่างลงจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มี อยู่เกินก็จะลดลงไปด้วย

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้

- ก. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ
- ข. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารให้เป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายและแนวนโยบายที่กำหนดเอาไว้
- ค. อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี
- ง. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล¹⁶

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

¹⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช พ.ศ. 2526), พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 70-76.

ก. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ เป็นกฎข้อบังคับของท้องถิ่นซึ่งมีผลใช้บังคับได้ เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เท่านั้น สภาเทศบาล เป็นผู้ตราเทศบัญญัติโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ลงนามอนุมัติสภาเทศบาลจะตราบัญญัติขึ้นใช้บังคับได้ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของ เทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ เทศบาล
2. ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เทศบาลตาม เทศบัญญัติหรือให้เทศบาลมีอำนาจตาม เทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ

ผู้มีอำนาจร่าง เทศบัญญัติ เพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณา อาจจะเป็นคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลได้ แต่ถ้าเป็นร่าง เทศบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน ต้องให้นายกเทศมนตรีรับรอง ทั้งนี้เพราะเหตุผลว่า นายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณประจำปีของเทศบาลย่อมจะรู้เรื่องการเงินได้ดีกว่าสมาชิกสภาเทศบาล ถ้าหากให้สมาชิกสภาเทศบาล เสนอร่าง เทศบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินได้โดยลำพังแล้ว อาจจะมีผลเสียขึ้นได้ ดังนั้นจึงมีข้อบังคับว่า ถ้าเป็นร่าง เทศบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน จะต้องให้นายกเทศมนตรีรับรอง จึงจะเสนอ เข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลได้ อย่างไรก็ตาม มีหลักปฏิบัติในการ เสนอร่าง เทศบัญญัติ โดยมีเหตุผลว่าเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหารงานย่อมจะรู้ว่าในโอกาสใดจำเป็นต้องใช้กฎหมายใด ส่วนสภาจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายควบคุมการบริหารให้ดำเนินไปโดยถูกต้อง

อนึ่ง มีข้อนำสั่ง เถตหลักปฏิบัติ เกี่ยวกับการ เสนอร่าง เทศบัญญัติคือว่า แม้สมาชิกสภาเทศบาลจะมีอำนาจ เสนอร่าง เทศบัญญัติได้ก็จริง แต่โดยมารยาทแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลจะไม่ใช่เป็นฝ่าย เสนอร่าง เทศบัญญัติ ส่วนสภานั้น เป็นฝ่ายควบคุมให้การบริิการดำเนินไปโดยถูกต้อง ฉะนั้น ในทางปฏิบัติการ เสนอร่าง เทศบัญญัติจึง เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เว้นไว้แต่กรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาเห็นว่า ควรมีกฎหมายลักษณะใดออกมาใช้บังคับ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น และฝ่ายบริหารละเลยไม่ เสนอร่างกฎหมาย เช่นนั้นขึ้นมา ในกรณีนี้ สมาชิกสภาเทศบาลชอบที่จะ เป็นฝ่าย เสนอร่าง เทศบัญญัติให้สภาได้พิจารณาตราขึ้นเป็นกฎหมายมาใช้บังคับต่อไป

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติ เทศบาลนั้น ที่ประชุมต้องพิจารณา 3 วาระดังต่อไปนี้

วาระแรก เรียกว่า วาระแห่งการรับหลักการ หมายความว่า เป็นการพิจารณาเพื่อรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น

วาระสอง เรียกว่า วาระแห่งการแปรญัตติ หมายถึง เป็นวาระของการพิจารณาแก้ไขรายละเอียด เรียงตามหัวข้อ

วาระสาม เรียกว่า วาระแห่งการลงมติ หมายความว่า ลงมติว่าจะให้ร่างเทศบัญญัตินั้นมีผลบังคับใช้ เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

การแบ่งการพิจารณาแยกเป็น 3 วาระนี้ จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวก็ได้ ยกเว้นแต่ร่างเทศบัญญัติ งบประมาณจะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องใช้เวลา และความรอบคอบในการพิจารณาเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่ท้องถิ่น เมื่อที่ประชุมสภาเทศบาลมีมติให้ร่างเทศบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้แล้วให้ประธานส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลงนามอนุมัติภายใน 15 วัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างเทศบัญญัติแล้วถ้าพิจารณาเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปก็ให้ลงนามอนุมัติภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่าง แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัติคืนมายังเทศบาล เพื่อพิจารณาใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

การคืนร่างเทศบัญญัติ เพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะต้องแจ้งให้ทราบด้วยว่าไม่เห็นชอบด้วยตรงไหน ด้วยเหตุผลอย่างไร เพื่อสภาเทศบาลจะได้พิจารณาใหม่ในประเด็นนั้น ๆ ถ้าสภาเห็นด้วยกับการทักท้วงนั้นและมีมติยืนยันตามร่างเดิมได้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งต่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาภายในกำหนด 30 วัน นับแต่ได้รับร่างจากประธานสภาเทศบาล ในกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเพื่อจะเลือกปฏิบัติได้ 2 ทางคือ ถ้าเห็นชอบด้วยกับมติของสภาเทศบาลก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ แต่ถ้าเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดร่างเทศบัญญัตินั้นก็ตกไปไม่มีผล

17
บังคับใช้

เทศบัญญัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแล้ว มีผลใช้บังคับเมื่อประกาศไว้ในที่เปิดเผยแล้ว 7 วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินและได้มีข้อความระบุให้ใช้บังคับได้ทันทีที่ให้ใช้บังคับได้นับแต่วันที่ประกาศใช้ เทศบัญญัตินั้น

อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การกำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรีให้ฝ่ายบริหารงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักอุดมคติของการปกครองของตนเองที่ยอมรับว่า ประชาชนที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองทั้งทางตรงและทางอ้อม การกำหนดให้ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากจะทำให้ฝ่ายบริหารจะต้องบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการกำหนดมาตรการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีโดยทางอ้อมอีกด้วย คือถ้าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดปฏิบัติหน้าที่บกพร่องประชาชนก็ยังมีโอกาสจะชักท้วง ซึ่งอาจจะแสดงออกในรูปของการวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงประชามติ การร้องทุกข์ หรือในขั้นสุดท้ายที่ประชาชนจะใช้สิทธิทางการเมืองที่ตนมีอยู่เพื่อการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาและฝ่ายบริหาร นั่นคือ การที่ประชาชนจะไม่เลือกตั้งบุคคลที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ถูกต้อง แต่การใช้สิทธิควบคุมของประชาชนจะมีประสิทธิภาพแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถทางการเมืองของประชาชนว่ามีมากน้อยเพียงใด

มาตรการที่กำหนดให้สภาเทศบาลใช้ควบคุมคณะเทศมนตรีในลักษณะสำคัญมีดังนี้

1. การตั้งกระทุ้ง
2. การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี

มาตรการทั้ง 3 ประการดังกล่าว มีรายละเอียดดังนี้

การตั้งกระทู้ถาม

เป็นการ เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลตั้งคำถาม เพื่อสอบถามนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ซึ่งปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่บางประการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหาร อาจจะทำให้เกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาทหายข้อใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรจะตอบเพราะ ถ้าตอบไปแล้วจะทำให้เกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่น การไม่ตอบกระทู้ถามของฝ่ายบริหารใช้ สิทธิที่มีอยู่นี้ ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาใช้สิทธิอย่างระมัดระวัง ในกรณีที่จะเป็นจริง ๆ ถ้าหากฝ่ายบริหารใช้สิทธิไม่ตอบกระทู้ในกรณีที่ไม่จำเป็นและไม่มีเหตุผลเพียงพอแล้ว ฝ่าย สมาชิกสภา ก็อาจจะใช้มาตรการรุนแรงในการควบคุมฝ่ายบริหารต่อไป คือการเปิดอภิปราย ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34

การอภิปรายตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น มี ลักษณะคล้ายกับการที่สภาผู้แทนราษฎร เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี หรือ คณะรัฐมนตรีตามมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 มีหลักการและวิธีการสำคัญ ดังนี้

ก. ข้อหาแห่งความผิดที่สมาชิกสภาเทศบาลจะยกขึ้นเพื่อร้องขอให้มีการ อภิปรายคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นมีอยู่ 4 ลักษณะ คือ

1. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
2. ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่
3. ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
4. มีความประพฤตินำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง

หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

ข. สมาชิกที่จะขอเปิดอภิปรายจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3

ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง โดยทำคำร้องร่วมกันยื่นต่อนายอำเภอ (ในกรณีของเทศบาลตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (ในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) เพื่อให้พิจารณาว่าสมควรจะเรียกประชุม เพื่อให้มีการอภิปรายหรือไม่ ถ้าเห็นสมควร ก็เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล โดยมีนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นประธานที่ประชุมและจะต้องมีการประชุมลับและลงคะแนนลับ

ค. จะต้องมิมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม

ง. การอภิปรายนี้จะต้องให้สมาชิกดำเนินการอภิปรายจนหมดข้อสงสัย จะรวบรวมปิดอภิปรายเพื่อลงมติมิได้และ เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ประธานจะเสนอให้ที่ประชุมลงมติว่าสมควรจะส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ มตินี้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก ถ้าที่ประชุมเห็นว่าไม่สมควรส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงาน เหตุการณ์ให้กระทรวงทราบ แต่ถ้าที่ประชุมมีมติสมควรส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคำร้องรายงานการประชุมพร้อมทั้งความเห็นชอบของประธานที่ประชุมในการเปิดอภิปรายนั้นไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยสั่งการ

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับเรื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ถ้าพิจารณาเห็นว่าไม่มีสาระสำคัญอันใด ก็สั่งให้ยกเลิกมติของสภาเทศบาลนั้นเสียแล้วแจ้งให้จังหวัด เพื่อแจ้งให้เทศบาลทราบถึงความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดผิดจริง ก็สั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไป ในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเลือกบุคคลที่สมควรจำนวน เท่ากับเทศมนตรีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไป เพื่อตั้งเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวจนกว่าจะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่เทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

อนึ่ง มีข้อสังเกตสำหรับการเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 ว่า ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดว่า ถ้าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดบริหารงานทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิขอเปิด

อภิปรายทั่วไป และมีสิทธิที่จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะ เทศมนตรีหรือ เทศมนตรีที่กระทำผิดได้ เมื่อสมาชิกลงมติไม่ไว้วางใจ ผลที่ทำให้คณะ เทศมนตรีหรือ เทศมนตรีผู้นั้นต้องพ้นจาก ตำแหน่งไป มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้ให้อำนาจเด็ด ขาดแก่สมาชิกสภาเทศบาลที่จะลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจาก ตำแหน่งไป หากแต่ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะปรากฏว่า แทนที่สมาชิกสภาเทศบาลจะใช้อำนาจของตนในทาง ที่ถูกต้อง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม การณ์กลับปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาล พยายามรวมหัวกัน เพื่อกำจัดคณะ เทศมนตรีชุดใหม่ แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองซึ่ง ทำให้เกิดความปั่นป่วนอลเวงแก่การบริหารงานของเทศบาลเสมอมา จึงได้มีการแก้ไข บทบัญญัติตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การอนุมัติงบประมาณประจำปี

งบประมาณประจำปี เป็นโครงการในการทำงานในรอบปีต่อไปของเทศบาล คณะ เทศมนตรีจะต้อง เสนองบประมาณประจำปี เพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาล เสียก่อน จึง จะดำเนินงานได้ ทั้งนี้เพราะเทศบาล เป็นนิติบุคคล เป็นทบวงการ เมืองที่มีหน้าที่ในการ ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินงานต้องใช้จ่ายจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นประชาชนโดยตัวแทนของ เขามีสิทธิที่จะควบคุมการทำงานและการใช้จ่ายเงินตลอด จนหาเงินมาใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร ว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามความต้องการของเขาหรือไม่ ถ้าหากว่าถูกต้องก็ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล อันเป็นตัวแทนของประชาชน ให้ ดำเนินการได้ แต่ถ้าคณะ เทศมนตรีเสนองบประมาณที่ไม่ถูกต้อง เช่น โครงการในการ ทำงานไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปในลักษณะที่ไม่ประหยัดหรืออาจสื่อถึงความไม่สุจริต ในกรณีเช่นนี้ สภา เทศบาลอาจจะมิตไม่รับหลักการแห่งร่าง เทศบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น ซึ่งจะมีผลทำ ให้คณะ เทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับมติของ สภาเทศบาล แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับมติของสภาเทศบาลก็ให้สภาเทศบาล พิจารณาใหม่ ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนน เสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของ จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าเทศบาลยืนยันตามมติ

เดิมด้วยคะแนนไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติ กรณีเช่นนี้คณะเทศมนตรีไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง¹⁸ ดังนั้น อำนาจของสภาเทศบาลที่มีต่อการควบคุมคณะเทศมนตรีโดยการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณดังกล่าวจึงมีความสำคัญมาก

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนั้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล" ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี กระทำดังนี้

1. เมื่อมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาเลือกสมาชิกสภาเทศบาลที่สมควรจะเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเสนอชื่อผู้นั้นให้สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบ

2. เมื่อสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ประกาศแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เพื่อรับหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลต่อไป

จากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ใดจะได้รับการแต่งตั้งเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล บุคคลนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนความสำคัญของการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีอยู่ที่การพิจารณาเลือกของสมาชิกสภาเทศบาล มิใช่อยู่ที่การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงพิธีการ (formality) เท่านั้นเอง และการกำหนดหลักการไว้เช่นนี้ ก็เป็นการชอบด้วยหลักการของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

¹⁸

พระราชบัญญัติเทศบาลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พุทธศักราช 2519, มาตรา 3 และมาตรา 4.

การประชุม เทศบาล เพื่อพิจารณา เลือกบุคคล เข้าดำรงตำแหน่งนายก เทศมนตรี และ เทศมนตรีในปัจจุบันนี้ไม่สู้จะเป็นปัญหายุ่งยากมากนัก ทั้งนี้เพราะปัจจุบันการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่า การจับกลุ่มในลักษณะพรรคการเมืองเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัดพอสมควร โดยเฉพาะในท้องถิ่นใหญ่ ๆ ดังนั้นเมื่อกลุ่มใดได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมาก กลุ่มนั้นก็จะมีโอกาสที่จะได้รับเลือก เป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น เช่นเดียวกับการเมืองในระดับชาติ

4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีอำนาจในการ เลือกตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อกระทำกิจกรรมหรือ เพื่อพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาเทศบาล ได้ คณะกรรมการของสภาเทศบาลแบ่ง เป็น 2 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการสามัญ สภาเทศบาลจะ เลือกจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลล้วน ๆ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา จะมีจำนวนไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งไม่เกิน 3 นาย

2. คณะกรรมการวิสามัญ สภาเทศบาลจะ เลือกผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกก็ได้ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งมีจำนวน เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญนั้น โดยปกติจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี เมื่อถึงสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยที่ 1 จะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาทุกคณะไว้ครบตามจำนวน เพื่อปฏิบัติภารกิจหน้าที่ เมื่อถึงสมัยประชุมสามัญสมัยที่ 1 ปีถัดไป ก็จะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญชุดใหม่ ทั้งนี้จะเลือกบุคคลเดิมเป็นกรรมการซ้ำอีกก็ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้น สภาเทศบาลจะ เลือกและแต่งตั้ง

19

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 100 และข้อ 101.

ก็คือ เมื่อมีภารกิจที่จะต้องมอบให้คณะกรรมการวิสามัญไปดำเนินการ และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้น คณะกรรมการวิสามัญชุดนั้นก็สิ้นสภาพลง

คณะ เทศมนตรี

คณะ เทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหารกิจการของ เทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะ เทศมนตรี ประกอบด้วยนายก เทศมนตรี 1 คน เทศมนตรีอื่นอีก 2 คน สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่าปีละ 20 ล้านบาท ส่วนเทศบาลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ได้ สำหรับเทศบาลนคร มีนายก เทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 4 คน คณะ เทศมนตรีประกอบด้วย คณะ เทศมนตรีที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือเทศบาลนครมีนายก เทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 4 คน ส่วนเทศบาลเมือง มีนายก เทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรีอีก 2 คน เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ยกเว้นเทศบาลเมืองนั้นใหญ่ มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาท²⁰ ขึ้นไปให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน

ตำแหน่งที่สำคัญในสภาเทศบาล

ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ เพื่อให้ เป็นกฎหมายบังคับใช้ในท้องถิ่น ตลอดจนการที่จะคอยถ่วงรั้งอำนาจของฝ่ายบริหาร (คณะ เทศมนตรี) เพื่อให้บริหารงานเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวนโยบายที่กำหนดไว้ ในสภาเทศบาลนั้นจะมีตำแหน่งสำคัญ ๆ มีบทบาทดังนี้

1. ประธานสภาเทศบาล สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล ประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินการกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ

20

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9
พุทธศักราช 2519.

21

การประชุมสภาเทศบาล นอกจากนั้นประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้อีกด้วย

- ก. ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลตามกฎหมาย
- ข. เป็นประธานในที่ประชุมสภาเทศบาล
- ค. บังคับบัญชาการงานในสภาเทศบาล
- ง. รักษาความสงบเรียบร้อยในสภาเทศบาล
- จ. เป็นผู้แทนสภาเทศบาล ในกิจการภายนอก

22

ในกรณีที่ยังไม่ได้แต่งตั้งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลและเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้เปิดประชุมสภาเทศบาลแล้ว ให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีอายุสูงสุดซึ่งอยู่ในที่ประชุมคราวนั้น เพื่อจะกระทำการเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาลต่อไป

สำหรับผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งหรือประธานสภานั้นจะมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อถึงสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรก ให้สภาเทศบาลประชุมกันเลือกประธานและรองประธานสภาเทศบาล วิธีเลือกประธานและรองประธานสภาเทศบาลนั้นให้สมาชิกแต่ละคน มีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกที่ตนเห็นสมควรได้ตำแหน่งละหนึ่งชื่อ ถ้าคำเสนอนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรอง (ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลรับรองเหมือนเสนอร่างเทศบัญญัติ สำหรับเทศบาลตำบล ผู้รับรอง 2 คน เทศบาลเมือง 3 คนและเทศบาลนคร 4 คน) ชื่อที่เสนอไม่จำกัดจำนวนและให้เลือกจากชื่อเหล่านั้น โดยวิธีเขียนชื่อลงคะแนน เมื่อตรวจนับแล้วให้ประธานชั่วคราวประกาศคะแนนต่อที่ประชุม ผู้ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้าได้คะแนนสูงสุดเท่ากันหลายชื่อ ให้เลือกใหม่โดยเฉพาะชื่อได้คะแนนเท่ากัน แต่ถ้าได้คะแนนสูงสุดเท่ากันอีกก็ให้ประธานชั่วคราวออกเสียงชี้ขาด ข้อสำคัญคือนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีจะเป็นประธานหรือรองประธานสภาด้วยในเวลาเดียวกันไม่ได้ เมื่อเลือกประธานและรองประธานสภาเทศบาลแล้ว ให้เลขานุการสภาเทศบาลเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประกาศแต่งตั้งประธานและรองประธาน

21

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 21 วรรค 1.

22

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.

2496, ข้อ 10.

สภาเทศบาล ประธานชั่วคราว เป็นอันพันตำแหน่ง ประธานและรองประธานสภา เทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี²³

รองประธานสภาเทศบาล

รองประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาเทศบาลใน เมื่อประธานสภาเทศบาลไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้²⁴ นอกจากนี้เป็นผู้ทำการแทนประธานสภาเทศบาล เมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ รองประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ช่วยประธานสภาเทศบาล ในกิจการทั่วไปหรือที่ประธานสภาเทศบาลจะได้มอบหมาย

ประธาน เฉพาะคราวประชุม

ในกรณีที่ประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลอาจติดธุระหรือ เจ็บป่วยขึ้นโดยกระทันหันในวันนัดประชุมสภาตามปกติทั้งสองก็ได้ ในเมื่อประธานและรองประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาเทศบาล เลือกตั้งกันเอง เป็นประธาน เฉพาะในคราวประชุม²⁵ นั้น วิธีตั้งประธานเฉพาะคราวประชุม คือ เมื่อสมาชิกมาครบองค์ประชุมแล้ว แต่ประธานและรองประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุม ก็ให้สมาชิกผู้มีอายุสูงสุดซึ่งอยู่ในที่ประชุม นั้น เป็นประธานชั่วคราว แล้วให้สมาชิก เลือกตั้งกันขึ้นเอง เป็นประธาน ในการประชุมคราวนั้น โดยเสนอชื่อและลงคะแนนด้วยวิธียกมือ และ เมื่อ เลือกแล้วให้ ผู้รับ เลือกทำหน้าที่ เป็นประธาน เฉพาะคราว

คณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญ คือสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกจากสภาเทศบาล เข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสามัญ กล่าวคือ เมื่อเปิดประชุมสามัญสมัยแรกของทุกปีแล้ว ให้สภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาไว้ไม่เกินสองคณะและให้มีจำนวน

23

พระราชกฤษฎีกา, คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า 136-138.

24

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 21 วรรค 2.

25

เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22.

กรรมการดังต่อไปนี้

- ก. เทศบาลนคร ให้มีกรรมการในคณะหนึ่งไม่เกินห้านาย
- ข. เทศบาล เมืองและเทศบาลตำบล ให้มีกรรมการในคณะหนึ่งไม่เกิน

สามนาย

ตามปกติ เมื่อ เปิดประชุมสามัญสมัยแรกของทุก ๆ ปีแล้ว ก็แต่งตั้งกรรมการ
กันเสียคราวหนึ่งหรือพูดกันง่าย ๆ ว่า คณะกรรมการนี้ต้องตั้งใหม่ทุกปี และตั้งไว้สอง
คณะคือ เพื่อพิจารณารายงานการประชุมเสียคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติ
เสียคณะหนึ่ง

คณะกรรมการวิสามัญ

สภาเทศบาลมีอำนาจ เลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้ เป็นสมาชิก เป็นคณะกรรมการ
การวิสามัญ เมื่อมีกิจการภายในของสภาเป็นกรณีพิเศษ ที่ประชุมอาจแต่งตั้งคณะ
กรรมการวิสามัญสำหรับ เทศบาลนครไม่เกินห้านาย เทศบาล เมืองและ เทศบาลตำบลไม่
เกินสามนาย

คณะกรรมการวิสามัญนี้จะตั้งขึ้นสักกี่ชุดก็ได้ แต่เป็นกรรมการชั่วคราวคือหมด
กิจการที่ให้ทำหรือพิจารณาสอบสวนแล้วก็หมดอายุไป ผิดกับคณะกรรมการสามัญที่มีอายุ
ถึง 1 ปี

การประชุมสภาเทศบาล

การประชุมสภาเทศบาล เป็นการปฏิบัติหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล
การประชุมสภาเทศบาลมีหลายลักษณะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การประชุมสภาเทศ
บาลครั้งแรก การประชุมสมาชิกสภาเทศบาล และการประชุมสภาเทศบาลตามสมัย
ประชุม เป็นต้น

การประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก เป็นการประชุมสภาเทศบาลเป็นครั้งแรก
หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว โดยกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาล

ได้มาประชุมภายในเก้าสิบวัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว²⁷

การประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เรียกประชุมและผู้เปิดการประชุม การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ ก็เพื่อจะให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลอย่าง เป็นทางการได้ เริ่มต้นให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน และถูกต้องตามหลักวิธีการที่กำหนดไว้ ถ้ากฎหมายมิได้มีบทบัญญัติดังกล่าว อาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วจะเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างไร และเมื่อไร ฉะนั้นการที่กฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้เรียกประชุมและผู้เปิดประชุม ในการประชุมครั้งแรก ซึ่งต้องทำภายในเก้าสิบวัน เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้ว จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความถูกต้อง สมบูรณ์ และตัดปัญหาความยุ่งยากที่อาจจะเกิดขึ้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว

สมัยประชุมมี 2 อย่างคือ

1. สมัยประชุมสามัญ กับ²⁸
2. สมัยประชุมวิสามัญ

สมัยประชุมสามัญ ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัย แล้วแต่สภาเทศบาลจะกำหนดแต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มประชุมสมัยสามัญประจำปีให้สภาเทศบาลกำหนด

สมัยประชุมสามัญ ในปีหนึ่งต้องกำหนดให้มีสองสมัยเป็นอย่างน้อย แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย ผู้ที่จะกำหนดว่าสภาเทศบาลนี้จะต้องมีการประชุมปีละกี่สมัยแน้นั้นคือ สภาไม่ใช้ประธาน ไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่สภาต้องกำหนด 2 หรือ 3 หรือ 4 ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจะกำหนดให้น้อยกว่า 2 หรือมากกว่า 4 ไม่ได้

การกำหนดสมัยประชุมสามัญประจำปี ให้ประธานสภาฯนำปรึกษาในที่ประชุมสามัญสมัยแรกว่าควรจะมีสองสมัยหรือหลายสมัย และควรจะเริ่มแต่เมื่อใดในปีนั้นกับให้

²⁷

เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25 วรรค 2.

²⁸

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 24 วรรค 1.

กำหนดวัน เริ่มสมัยประชุมสามัญครั้งแรกของปีต่อไป

การกำหนดสมัยประชุมสามัญประจำปีตามความในวรรคก่อน อย่างน้อยจะต้องกำหนดในเดือนพฤษภาคมสมัยหนึ่ง และในเดือนพฤศจิกายนสมัยหนึ่งแล้วในประกาศ ²⁹

การกำหนดสมัยประชุมสามัญประจำปีนั้น เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้กำหนดในเดือนพฤศจิกายน และควรจะดำเนินการประชุมให้เสร็จสิ้นภายใน ³⁰
ระยะเวลา 45 วัน

วัน เริ่มสมัยประชุมแต่ละสมัยประจำปีนั้นให้สภากำหนดไว้ด้วย และการกำหนดนั้นจะกำหนด เป็นวันที่ก็ได้ เป็นวันจันทร์, วันอังคาร, ฯลฯ แรกของเดือนนั้นก็ได้อ และควรมีเงื่อนไขด้วยว่า ถ้าวันนั้นเป็นวันหยุดราชการ ก็ให้เปิดในวันแรกของวันที่ทำการเปิดใหม่

ระยะเวลาในสมัยประชุมสามัญ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีก ³¹ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

สมัยประชุมสมัยหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 15 วัน คือสภาเทศบาลอาจจะประชุมกันได้ภายใน 15 วันเต็ม แต่ภายในกำหนด 15 วันนั้น หมดกิจที่จะต้องประชุมกัน สภาเทศบาลก็อาจมีมติให้ปิดสมัยประชุมเสียได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตใครหมดเพราะกฎหมายว่า ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าเวลาไม่พอ กิจการที่จะต้องประชุมยังมีอีกมาก เมื่อครบกำหนด 15 วันแล้ว ข้อประชุมยังไม่หมด ประธานสภาโดยมติสภา ก็อาจอนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดขยายเวลาสมัยประชุมสามัญนี้ออกไปอีก ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ที่มีอำนาจอนุญาตขยายเวลาออกไปได้

สมัยประชุมวิสามัญ นอกจากสมัยประชุมแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อ

²⁹

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 14.

³⁰

เรื่องเดียวกัน, ข้อ 15.

³¹

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 24 วรรค 3.

ประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาลก็ดี หรือนายกเทศมนตรีก็ดีหรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งก็ดี อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ขอเปิดประชุมวิสามัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกประชุมวิสามัญได้³²

สมัยประชุมวิสามัญ คือสมัยประชุมพิเศษนอกเหนือไปจากสมัยที่กำหนดไว้ให้ประชุมกัน เป็นปกติประจำปี โดยจัดให้มีขึ้นก็เพราะว่า "เป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล" อันจะรอไว้จนถึงสมัยสามัญไม่ได้เทศบาลจะเสียหายมาก

การประชุมวิสามัญอาจร้องขอมาได้จาก 3 ทาง ทางใดทางหนึ่งคือ

1. ประธาน 2. นายกเทศมนตรี 3. สมาชิกกึ่งหนึ่งสุดแต่ฝ่ายใดเห็นความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของเทศบาล ก็ทำคำร้องมายื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิเคราะห์เหตุผลอีกชั้นหนึ่ง ถ้าเห็นไม่มีความจำเป็นที่จะจัดให้มีการประชุมวิสามัญ จะให้รอไปจนถึงสมัยประชุมสามัญก็ได้ ถ้าเห็นเป็นการจำเป็นก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง "เรียกประชุมวิสามัญ" ได้ต้องจำไว้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียวเท่านั้นที่อนุญาตให้เปิดสมัยประชุมวิสามัญได้ ไม่ว่าเทศบาลนั้นจะเป็นเทศบาลชั้นใด

ระยะเวลาประชุมสมัยวิสามัญ ให้มีกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด³³

สมัยประชุมสามัญหรือสมัยประชุมวิสามัญ มีกำหนดระยะเวลาเท่ากันคือ ไม่เกิน 15 วัน เมื่อไม่พอให้ขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัด ๆ อนุญาตให้ขยายเวลาได้และถ้าเวลาประชุมมีเหลือแต่หมดกิจประชุมแล้ว สมาชิกมีมติให้ปิดประชุมเองได้

ผู้เรียกประชุม โดยปกติให้ประธานสภาเทศบาล เป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดประชุม

32

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 26 วรรค 2.

33

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496, มาตรา 26 วรรค 2.

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาลหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย³⁴ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เรียกประชุม และ เป็นผู้เปิดและปิดประชุม

ตามปกติประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุมสภา แต่บางครั้งยังไม่มีประธานสภา เช่นในคราวเปิดสภาครั้งแรกหรือประธานสภา รองประธานสภาพ้นตำแหน่งไปพร้อมกัน ด้วยเหตุใด ๆ นอกสมัยประชุมหรือประธานสภา เกิดข้อขัดข้องไม่ยอม เรียกประชุมตามสมัย อย่างนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ เรียกประชุมสภาได้

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เรียกประชุมแล้ว ให้สมาชิก เลือกตั้งกันเอง เป็นประธาน เฉพาะในการประชุมคราวนั้น

การเลือกตั้งประธานตามความในวรรคก่อนให้นำความในข้อ 20 วรรค 1 มาบังคับโดยอนุโลม คือให้สมาชิกผู้มีอายุสูง ขึ้นเป็นประธานชั่วคราวก่อนแล้วทำการ เลือกประธานในการประชุมคราวนั้น

วิธีเรียกประชุมสภา ให้ประธานสภาแจ้งล่วงหน้าให้สมาชิกสภาเทศบาลทราบ เป็นหนังสือและให้ปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย หรือที่สำนักงานเทศบาลก่อนวันกำหนดเปิด สมัยประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่เป็นการประชุมอันรีบด่วน จะแจ้งกำหนดเปิดสมัย และปิดประกาศเร็วกว่านั้นก็ได้ แต่มิให้น้อยกว่าสี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนกำหนด เวลาเปิดสมัย
35
ประชุม

หมายความว่า การเรียกประชุมนั้นให้ทำ เป็นหนังสือแจ้งแก่สมาชิกทราบและ ปิดประกาศด้วยเสียตอนหนึ่ง เป็นอันว่าได้มีการ เรียกประชุมตามสมัยประชุมขึ้นแล้วส่วน ประชุมกันวันใด เมื่อใดนั้น ต้องทำหนังสืออีกทีหนึ่ง เรียกว่า การนัดประชุม

ข้อบังคับการประชุม ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุม

34 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25.

35 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.

สภาเทศบาลไว้³⁶

การประชุมทุก ๆ สภาต้องมีข้อบังคับการประชุมวางไว้เป็นหลักในการประชุม มิฉะนั้นสภานั้นก็จะดำเนินการประชุมไปโดยเรียบร้อยมิได้ และข้อบังคับการประชุมนั้น ตามธรรมดาสภามักจะเป็นผู้ร่างขึ้นเอง แต่สำหรับสภาเทศบาลมีมากด้วยกัน ถ้าจะให้ต่างคนต่างร่างขึ้นใช้เอง ก็จะไม่เป็นระเบียบเดียวกันได้ กฎหมายจึงกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ร่างขึ้นใช้เหมือนกันทุก เทศบาลตลอดราชอาณาจักร ข้อบังคับนี้เรียกว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2496

และให้ประธานสภาเทศบาลรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

การประชุมสภามี 2 อย่างคือ

- ก. การประชุมสามัญ ได้แก่ การประชุมตามปกติที่สภาได้กำหนดไว้
- ข. การประชุมวิสามัญ ได้แก่ การประชุมนอกจากปกติ

การนัดประชุมในระหว่างสมัยประชุมนั้นให้ทำเป็นหนังสือหรืออาจจะบอกนัดในที่ประชุมก็ได้ แต่ถ้าบอกนัดในที่ประชุม ให้ส่งหนังสือประชุมไปยังผู้ที่มีได้มาประชุมในเวลานั้นให้ทราบล่วงหน้าด้วย

โดยปกติให้นัดประชุมล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 3 วัน แต่ถ้าเป็นการประชุมอันรีบด่วนหรืออยู่ในระหว่างสมัยประชุม จะนัดเร็วกว่า นั้นก็ได้

การประชุมใด ๆ ที่มีได้มีการนัดหมาย มิให้ถือว่าเป็นการประชุมสภาเทศบาล

ข้อควรสังเกต

1. การนัดประชุมนั้นต้องทำเป็นหนังสือนัดหมายบอก วัน เวลา สถานที่ที่จะต้องประชุมกันไปให้สมาชิกทุกคนทราบล่วงหน้า แต่ถ้าเป็นการนัดในที่ประชุมก็ให้ประธาน

36

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 115.

37

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 13.

แจ้งให้สมาชิกทราบไว้ และเขียนเป็นหลักฐานลงในรายงานการประชุมว่า ได้มีการนัดประชุมเมื่อใด เวลาใดแล้ว ไม่ต้องออกหนังสือนัด

แต่สำหรับสมาชิกที่มีได้มาประชุมวันนั้น เขาไม่รู้เรื่องจึงจำเป็นต้องออกหนังสือนัดไป และด้วยเหตุนี้เองคือ โทษ ๆ ก็ต้องนัดแก่สมาชิกผู้ไม่มาอยู่แล้ว ทั้งต้องจัดส่งระเบียบวาระการประชุมด้วย จึงไม่ค่อยได้นัดกันในที่ประชุม เว้นแต่จะเป็นการรีบด่วน

2. ตามปกติต้องนัดล่วงหน้า 3 วัน เพื่อให้สมาชิกได้อ่านระเบียบวาระการประชุม และทบทวนคั่นคว้าหลักฐานและเหตุผลมาอภิปราย แต่ถ้าเป็นการประชุมในระหว่างสมัยประชุม (คือ เป็นเรื่องที่เคยอภิปรายแล้วค้างอยู่) จะนัดเร็วกว่านั้นก็ได

3. การประชุมที่มีได้มีการนัดหมาย ข้อบังคับมิให้ถือว่าเป็นการประชุมสภาเทศบาล ตรงนี้เป็นใจความสำคัญ เพราะเมื่อใดไม่ถือว่าเป็นการประชุมสภาเทศบาลแล้ว ก็จะนำสมาชิกเข้าปฏิญาณตัวก็ไม่ได้ จะเรียกว่าเป็น "การประชุมครั้งแรก" ก็ไม่ได้ และในที่สุดอาจเป็นการประชุมอันไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นตามความในมาตรา 29 ก็ได้ เลขาธิการสภาเจ้าหน้าที่จึงจำต้องระมัดระวังในเรื่องนัดประชุมนี้³⁸

สรุป

ภายใต้กรอบการศึกษาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในฐานะเป็นปัจจัยหนึ่งของกระบวนการแปรสภาพนั้น โดยพิจารณาในเชิงทฤษฎีระบบซึ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสภาพแวดล้อม (inputs) ตัวระบบการเมืองที่เอาปัจจัยนั้นมาแปรสภาพ (conversion process) และผลที่ได้รับจากปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว (outputs) พบว่า สภาเทศบาลเองก็ยังมีโครงสร้างที่จำกัดขอบเขตบางประการที่น่าจะมีผลต่อกระบวนการแปรสภาพ ของสิ่งที่นำเข้าไป เช่นกันด้วย เหตุนี้ที่น่าจะตระหนักได้ประการหนึ่งว่า โครงสร้างของสภาเทศบาลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นน่าจะมีส่วนหรืออิทธิพลต่อการสร้างทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลที่จะเสนอในบทต่อไป