

ที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่น

เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองรัฐแล้วเราสามารถจำแนกที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่นได้เป็น 4 ประการด้วยกัน คือ

- 1) มาจากรัฐธรรมนูญ
- 2) มาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) มาจากกฎหมายลำดับรอง
- 4) มาจากคำพิพากษาของศาล

1. ที่มาจากรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการวางระเบียบในการปกครองรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดถึงหลักการของอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ รูปของรัฐ ประมุขของรัฐ ระบบรัฐบาล องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐหรือการกำหนดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชน เป็นต้น สถานะของรัฐธรรมนูญจึงถือได้ว่ามีสถานะเป็นหลักการปกครองสูงสุดที่การกระทำใดหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งมิได้ หากการใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญการนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้

สำหรับประเทศไทยนั้นก็ได้มีการบัญญัติการใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชนผ่านการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นเดียวกัน แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมาแล้วหลายฉบับก็ตาม แต่สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นได้เริ่มต้นก่อนจะมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก โดยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นหน่วยงานท้องถิ่นตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยมีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นครั้งแรก ต่อมาภายหลังจากที่ได้มีการปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว และแม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองของ

ประเทศมาแล้วหลายฉบับก็ตาม¹ แต่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยก็ไม่ได้มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร ซึ่งประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือ ความชะงักงันทางการเมืองระดับชาติที่เกิดขึ้นมาจากหลากหลายวิกฤตของประเทศตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเรื่อยมา จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นฉบับปฏิรูปทางการเมืองที่ได้กำหนดโครงสร้าง รูปแบบและวิธีการ และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชนท้องถิ่นมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีการถ่ายโอนอำนาจจากราชการส่วนกลางไปให้แก่ส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น การเสนอกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การบริหารงานบุคคลหรือการมีคลังของท้องถิ่น โดยเฉพาะ

ประการสำคัญ ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ เช่น²

1. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
4. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
5. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
6. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายที่ออกใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ นับเป็นมิติใหม่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้โดยชัดแจ้งนั้น นับถึงปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน 8 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2492, รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2511, รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2517, รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2521, รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2534, รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540, รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560

สำหรับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 นั้น เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติเพียง 3 วัน มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการปฏิวัติประเทศและการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครองระดับชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของพระมหากษัตริย์ อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร อำนาจของคณะกรรมการราษฎร และอำนาจของศาลเป็นสำคัญ จึงมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้

² ไกวัลย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2559), หน้า 333-334.

จะมีโอกาสสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างดียิ่ง เพราะกฎหมายเหล่านี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีโครงสร้างภายในขององค์กรเหมาะสมยิ่งขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น มีรายได้มากขึ้น มีระบบการบริหารงานบุคคลดีขึ้น มีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ในขณะที่ควบคู่กับบทบาทอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของส่วนกลางจะลดลงมีความสมดุลระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางมากขึ้น

ต่อมา แม้ว่าจะได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ตาม แต่การปกครองท้องถิ่นก็ยังแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาขึ้นเป็นลำดับผ่านบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มุ่งเน้นสาระสำคัญ 4 แนวทางหลัก ได้แก่³ แนวทางที่หนึ่ง การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ แนวทางที่สอง ได้แก่ ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจ แนวทางที่สาม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม และแนวทางที่สี่ ได้แก่ การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้วางหลักเกณฑ์ที่เป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 ประการด้วยกัน ได้แก่⁴ ประการที่หนึ่ง การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ประการที่สอง การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระ ประการที่สาม การพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สี่ การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชน และภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่ห้า การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความโปร่งใส

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ก็ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกัน แต่ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกบัญญัติขึ้นมาภายใต้การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ⁵ หรือ คสช.

³ วุฒิสภา ตันไชย, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550*, (ม.ป.ป.), [Online]: http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/ทิศทางการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ.50_วุฒิสภา.pdf, สืบค้นวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ *คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช.* (National Council for Peace and Order (NCPO)) เป็นคณะบุคคลที่ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองโดยวิธีรัฐประหาร (Coup d'Etat) รัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้เป็นผลสำเร็จ สืบเนื่องจากบรรยากาศแห่งการขัดแย้งทางการเมืองในขณะนั้นที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ระหว่างรัฐบาล วุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคเพื่อไทย (ฝ่ายรัฐบาล) พรรคประชาธิปัตย์ (ฝ่ายค้าน) กลุ่ม

ที่ได้ใช้อำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 แล้ว⁶ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว คสช. ก็ได้ใช้อำนาจให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปภายใต้อำนาจของ คสช. ผ่านทางประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติจำนวนหลายฉบับ เช่น ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ที่มีสาระสำคัญบางประการได้แก่ ให้งดการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามประกาศ คสช. ฉบับนี้แทน หรือประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 86/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ที่มีสาระสำคัญบางประการได้แก่ ให้งดการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาทั้ง 2 สภาของกรุงเทพมหานคร โดยให้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตตามประกาศ คสช. ฉบับนี้แทน แต่ต่อมาได้มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2557 ที่มีสาระสำคัญบางประการได้แก่ การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระให้รักษาการในตำแหน่งต่อไปแทนการสรรหาบุคคลตามประกาศ คสช. ฉบับก่อนหน้านั้น หรือในกรณีที่ คสช. ได้ใช้อำนาจให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบางคนพ้นจากตำแหน่ง เช่น คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2559 เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ที่มีสาระสำคัญบางประการได้แก่ การให้หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตรพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย และให้พลตำรวจเอกอัศวิน ขวัญเมือง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแทน หรือคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2560 เรื่อง การแต่งตั้งนายกเมืองพัทยา ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ที่มีสาระสำคัญบางประการได้แก่ การให้ปลัดเมืองพัทยา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่นายกเมืองพัทยาพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นายกเมืองพัทยา และให้พลตำรวจตรีอนันต์ เจริญชาศรี พ้นจากตำแหน่งในสภาเมืองพัทยาและให้เป็นนายกเมืองพัทยาแทน รวมถึงคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 15/2561 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการเมืองพัทยา ลงวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2561 ที่ให้

กปปส. และกลุ่ม นปช. รวมอย่างน้อย 7 ฝ่าย เมื่อ คสช. ได้กระทำการรัฐประหารสำเร็จจึงส่งผลให้อำนาจการบริหารของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์เป็นอันสิ้นสุดลง คสช. จึงกลายมาเป็นคณะบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมและบริหารประเทศแทนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นโดย คสช. จะได้มีมติแต่งตั้งให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

⁶ ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2557 เรื่องการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

พลตำรวจตรีอนันต์ เจริญชาศรี พ้นจากตำแหน่งนายกเมืองพัทยา และให้นายสนธยา คุณปลื้ม เป็นนายกเมืองพัทยาแทน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากการดำเนินการดังกล่าวของคณะรักษาความสงบแห่งชาติก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามีภายใต้สถานการณ์วิกฤตทางการเมืองระดับชาติของไทยหากนับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานั้น การดำเนินการที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยไม่ได้สะดวกหรือได้รับผลกระทบจากวิกฤตทางการเมืองระดับชาติมากนัก โดยที่การดำเนินการปกครองท้องถิ่นยังสามารถดำเนินการได้ต่อไปไม่ว่าจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการดำเนินการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ได้ถูกแทรกแซงภายใต้อำนาจหรือไม่ได้ถูกควบคุมโดยตรงจากการเมืองระดับชาติ ดังนั้น ผลพวงจากวิกฤตทางการเมืองระดับชาติในปี พ.ศ. 2557 ที่นำมาสู่การรัฐประหารโดย คสช. นั้น จึงนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองระดับชาติเข้ามาควบคุมหรือได้กระทำการอันส่งผลกระทบต่อโดยตรงหลายประการต่อการปกครองในระดับท้องถิ่น

สำหรับเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ได้มีบัญญัติไว้โดยตรงในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 6 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 ดังต่อไปนี้

มาตรา 249 “ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

มาตรา 250 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ กลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมาย ให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้ เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบ ภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารรายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจ ดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้อง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและ สนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้อง ทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความ เหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการ ป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

มาตรา 251 “การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละ ท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดทำให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้ สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

มาตรา 252 “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมี ส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย”

มาตรา 253 “ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 254 “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

ที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่นโดยรัฐธรรมนูญของไทยนั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ยึดถือหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้เสมอมา คือ การกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นไปตาม “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นปรากฏครั้งแรกในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 214 บัญญัติว่า “การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และหลักการนี้ได้มีปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁷ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยหลักการนี้สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้ คือ⁸

พรชัย รัชมีแพทย์ อธิบายว่า หลักเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่น หมายถึง “การปกครองท้องถิ่นจะต้องยึดถือความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นไปตามหลักเช่นว่านี้ได้ต่อเมื่อกฎหมายปกครองท้องถิ่นกำหนดให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นเองมีส่วนร่วมในการจัดการ ด้วยการเข้าไปทำหน้าที่คณะผู้บริหาร ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น แล้วแต่กรณี”

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 182-188.

มีข้อสังเกตว่า คำว่า “เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” นั้นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ⁹

ประการแรก เจตนารมณ์พื้นฐาน หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเจตนารมณ์ทั่วไป หมายถึง ความมุ่งหมายของราษฎรในท้องถิ่นที่จะได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานจากการปกครองท้องถิ่น บริการสาธารณะเช่นว่านี้มีลักษณะที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนหรือไม่มีเทคนิคสูงในการจัดทำ หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่สอง เจตนารมณ์พิเศษ หมายถึง ความมุ่งหมายที่จะได้รับบริการสาธารณะที่มีลักษณะพิเศษจากการปกครองท้องถิ่น นอกเหนือจากเจตนารมณ์พื้นฐาน บริการสาธารณะเช่นว่านี้มักมีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีเทคนิคสูง หรือต้องใช้วิธีการพิเศษในการจัดทำและราษฎรในท้องถิ่นเห็นว่าท้องถิ่นของตนจำเป็นต้องมี และการปกครองท้องถิ่นอำนวยความสะดวกให้ได้ เช่น การมีระบบกำจัดน้ำเสีย การมีระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2532 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายที่ประชุมใหญ่) ได้หยิบยกหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นขึ้นประกอบการพิจารณาปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยขอหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2529 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹⁰ โดยในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้เหตุผลไว้ว่า “เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลแห่งการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ดังที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า ... เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 180 ซึ่งบัญญัติว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ... ย่อมแสดงให้เห็นได้แจ่มชัดถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ว่ามุ่งประสงค์จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง มีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง”

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” จึงหมายถึง การมี “อิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของ

⁹ พรชัย รัศมีแพทย์, **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541), หน้า 18.

¹⁰ ดู บันทึกของคณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) เรื่องอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, **วารสารกฎหมายปกครอง** 8, (2532), หน้า 85.

ท้องถิ่นด้วยตนเอง” ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การมีอิสระของท้องถิ่น ก็คือ การที่ท้องถิ่นสามารถ “ดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ถ้าองค์กรใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อเสนอนะ หรือให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง”

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ นั้น ทำให้สถานะทางกฎหมายของหลักการนี้ย่อมถือเป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าวมิได้ หมายความว่า องค์การทางนิติบัญญัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะในระดับรัฐหรือในระดับสภาท้องถิ่น หรือหน่วยงานทางปกครองใดจะตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าวย่อมกระทำมิได้ หากได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับขัดหรือแย้งกับหลักการนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งนั้นก็ย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้

2. ที่มาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายแม่บทอื่น

สำหรับประเทศไทย ได้มีการกำหนดให้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีกฎหมายแม่บทอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในที่อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 1.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- 1.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- 1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 1.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- 1.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

2. กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่

2560

2.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.

2.2 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

3. กฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

3.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.2 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

3.3 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526

3.4 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

3.5 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

3.6 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3.7 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

3.8 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.9 พระราชบัญญัติจุดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. 2556

3.10 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

3.11 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

3.12 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

3.13 พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

3.14 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

3.15 พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. 2535

3.16 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545

3.17 พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521

3.18 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

3.19 พระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. 2551

3.20 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

3.21 พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546

3.22 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550

3.23 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

3.24 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

- 3.25 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545
- 3.26 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- 3.27 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485
- 3.28 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- 3.29 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- 3.30 พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484
- 3.31 พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474
- 3.32 พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- 3.33 พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
- 3.34 พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505
- 3.35 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
- 3.36 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

4. กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 4.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 4.2 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500
- 4.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554
- 4.4 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516

5. กฎหมายว่าด้วยการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 5.1 พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562
- 5.2 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 5.3 ประมวลกฎหมายที่ดิน
- 5.4 ประมวลรัษฎากร
- 5.5 พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522
- 5.6 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 5.7 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 5.8 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
- 5.9 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

- 5.10 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559
- 5.11 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
- 5.12 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560
- 5.13 พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522
- 5.14 พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดรถในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2562

- 5.15 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- 5.16 พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514
- 5.17 พระราชบัญญัติอาคารรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
- 5.18 พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527
- 5.19 พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ
ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534
- 5.20 พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
- 5.21 พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- 5.22 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน
แห่งชาติ พ.ศ. 2504
- 5.23 พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542
- 5.24 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509
- 5.25 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558
- 5.26 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478
- 5.27 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
- 5.28 พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493

6. กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- 6.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริต พ.ศ. 2561
- 6.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 6.3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

7. กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

7.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

8. กฎหมายด้านอื่น ๆ

8.1 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

8.2 พระราชบัญญัติระเบียบเจ้าหน้าที่ยกส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509

8.3 พระราชบัญญัติระเบียบและบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530

8.4 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

8.5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

8.6 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

8.7 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เป็นต้น

3. ที่มาจากกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรอง ได้แก่ บรรดากฎหมายที่มีสถานะที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองเหล่านี้มักจะมีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป¹¹ และอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ประเภทกฎหมายที่บัญญัติบังคับใช้โดยรัฐ ได้แก่ บรรดากฎหมายที่มีลักษณะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง กฎหมายเหล่านี้มักเป็นกฎหมายที่ออกตามความที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ หรือเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียด หรือขยายความตามกฎหมายแม่บท หรือกำหนดรูปแบบ วิธีการหรือขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทเอาไว้ หรือเพื่อทำให้การบังคับใช้กฎหมายแม่บทเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นต้น

2. ประเภทกฎหมายที่บัญญัติบังคับใช้โดยหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ บรรดากฎหมายที่ออกโดยอำนาจที่กฎหมายแม่บทต่าง ๆ ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองของรัฐ บัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ได้เองภายในเขตอำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ ได้ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะ

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “กฎหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

บัญญัติกฎหมายในเรื่องใดได้บ้างนั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ และกระบวนการบัญญัติกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองก็จะต้องเป็นไปให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายแม่บทได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน กฎหมายลำดับรองในประเภทนี้มีลักษณะเป็นระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และบรรดาข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

สำหรับกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นมีการประกาศใช้เป็นจำนวนมาก โดยผู้เขียนจะขออธิบายเฉพาะกฎหมายลำดับรองที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร พ.ศ. 2562
2. พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2562
3. พระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่กัณฑ์การที่จะต้องเสียต่อโรคภัยไข้เจ็บตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 พ.ศ. 2501
4. พระราชกฤษฎีกากำหนดเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานสภาเมืองพัทยา รองประธานสภาเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา เลขาธิการประธานสภาเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขาธิการประธานสภาเมืองพัทยาและกรรมการหรืออนุกรรมการของสภาเมืองพัทยา พ.ศ. 2543
5. พระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550
6. พระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2543
7. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539
8. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542
9. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2542
10. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2539
11. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2538
12. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2537
13. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535
14. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532
15. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2525
16. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521
17. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

18. พระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534
19. พระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534
20. พระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2527
21. พระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541
22. พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2548 พ.ศ. 2548
23. พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2549 พ.ศ. 2549
24. พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2550 พ.ศ. 2550
25. พระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2551 พ.ศ. 2551
26. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
27. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ในท้องที่นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล พ.ศ. 2516
28. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ในเขตสุขาภิบาล พ.ศ. 2499
29. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ในเขตเทศบาล พ.ศ. 2489
30. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจดทะเบียนรถยนต์ ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 บังคับในเขตเทศบาลทุกแห่งที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ พ.ศ. 2527
31. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจดทะเบียนรถยนต์ ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ในเขตเทศบาลเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เทศบาลเมือง

จันทบุรี จังหวัดจันทบุรี เทศบาลเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม และเทศบาลเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2526

32. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจดทะเบียนรถยนต์ ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ในเขตเทศบาลตำบลวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท เทศบาลเมืองเชียงรายได้ จังหวัดเชียงราย เทศบาลเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี และเทศบาลเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี พ.ศ. 2523

33. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจดทะเบียนรถยนต์ ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ในเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา เทศบาลเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ เทศบาลเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี เทศบาลเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี และเมืองพิทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. 2525

34. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจดทะเบียนรถยนต์ ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ในเขตเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2520

35. พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจดทะเบียนรถยนต์ ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ในเขตเทศบาลเมืองหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พ.ศ. 2520

36. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551

37. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

38. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. 2562

39. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยอาสาสมัครบริบาลท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเบิกค่าใช้จ่าย พ.ศ. 2562

40. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2562

41. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดแบบเอกสารตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

42. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

43. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

44. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสมทบกองทุน พ.ศ. 2561
45. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561
46. กฎกระทรวง กำหนดกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีการเฉพาะเจาะจง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
47. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562
48. กฎกระทรวง กำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
49. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561
50. ระเบียบ การเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
51. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตระดับพื้นที่ พ.ศ. 2561
52. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง แบบสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 2)
53. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง ขอสรุปลารายสำคัญแห่งสัญญาเป็นภาษาไทย ในกรณีต้องทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศ
54. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560
55. กฎกระทรวง แบบบัตรประจำตัวพนักงานทางหลวงสำหรับทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2560
56. ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่เพื่อสนับสนุนภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ พ.ศ. 2560
57. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2560

58. กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2560) ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509

59. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

60. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำรุงโรงพยาบาลและหน่วยบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

61. ประกาศกรมการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก เรื่อง กำหนดแบบตามกฎกระทรวงการอนุญาตให้ศึกษาวิจัยหรือส่งออกสมุนไพรควบคุมหรือจำหน่าย หรือแปรรูปสมุนไพรควบคุมเพื่อการค้า พ.ศ. 2559

62. กฎกระทรวง การอนุญาตให้ศึกษาวิจัยหรือส่งออกสมุนไพรควบคุมหรือจำหน่าย หรือแปรรูปสมุนไพรควบคุมเพื่อการค้า พ.ศ. 2559

63. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์ผู้ป่วยที่ยากไร้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2560

64. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ. 2559

65. ระเบียบศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกลาง ว่าด้วยธงประจำศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2559

66. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

67. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559

68. กฎกระทรวง กำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2559

69. กฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559

70. กฎกระทรวง ฉบับที่ 66 (พ.ศ. 2559) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

71. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559

72. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559

73. ระเบียบกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าด้วยเงินค่าธรรมเนียมการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559

74. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันและลดอุบัติเหตุทางถนน พ.ศ. 2554

75. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559

76. ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (พ.ศ. 2559)

77. กฎกระทรวง กำหนดการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2555

78. ประกาศคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรื่อง กำหนดวงเงินและรายการค่าใช้จ่ายเป็นเงินรางวัลและค่าตอบแทนในการนำจับและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์จากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559

79. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดชื่อหรือประเภทของสถานที่สาธารณะที่ห้ามการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่และกำหนดส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของสถานที่สาธารณะดังกล่าวเป็นเขตสูบบุหรี่หรือเขตปลอดบุหรี่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 (พ.ศ. 2553)

80. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยการขนและการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อในท้องที่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2558

81. ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง รายชื่อสถานสงเคราะห์ของรัฐ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2558

82. ประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

83. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2558

84. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

85. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544
86. กฎกระทรวง การประกาศกำหนดตำรับยาแผนไทยของชาติหรือตำราการแพทย์แผนไทยของชาติ พ.ศ. 2558
87. กฎกระทรวง การประกาศกำหนดตำรับยาแผนไทยทั่วไปหรือตำราการแพทย์แผนไทยทั่วไป พ.ศ. 2558
88. กฎกระทรวง การขอรับอนุญาตและการอนุญาต ข้อจำกัดสิทธิ และค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์จากตำรับยาแผนไทยของชาติหรือตำราการแพทย์แผนไทยของชาติ พ.ศ. 2558
89. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญของราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2558
90. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557
91. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557
92. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือนและค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557
93. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง พ.ศ. 2557
94. กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555
95. ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดหน่วยงานฝึกรอบรมการดับเพลิงขั้นต้น หน่วยงานฝึกซ้อมดับเพลิงและฝึกซ้อมหนีไฟ พ.ศ. 2550

96. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายการคัดเลือกพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2555
97. กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2555
98. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบพิมพ์ที่ใช้ปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 (พ.ศ. 2555)
99. กฎกระทรวง การขอจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย การสอบสวนและการพิจารณาวินิจฉัย และแบบหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนสิทธิในภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2555
100. กฎกระทรวง กำหนดประเภทและระบบความปลอดภัยของอาคารที่ใช้เพื่อประกอบกิจการเป็นสถานบริการ พ.ศ. 2555
101. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554)
102. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับระยะเวลาในการคืนบำเหน็จข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อนับเวลาราชการต่อเนื่อง พ.ศ. 2554
103. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554
104. กฎกระทรวง การกำหนดรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. 2550
105. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553
106. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2496) ออกตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
107. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552
108. กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
109. กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติอภีการรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540

110. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
111. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
112. กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
113. กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติอากรรั้งนกอีแอ่น พ.ศ. 2482
114. กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516
115. กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
116. กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
117. กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
118. กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
119. กฎกระทรวง พ.ศ. 2535 ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503
120. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545
121. ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552
122. กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551
123. กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509
124. กฎกระทรวง กำหนดบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2548

125. กฎกระทรวง กำหนดชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลภายนอก พ.ศ. 2548
126. กฎกระทรวง กำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. 2548
127. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547
128. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน พ.ศ. 2548
129. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
130. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
131. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพนักงานส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549
132. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำกับยุทธศาสตร์และการบริหารจังหวัด พ.ศ. 2547
133. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
134. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543
135. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
136. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
137. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549
138. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547
139. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

140. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

141. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

142. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562

เป็นต้น

4. ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมายเพื่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ โดยในฐานะที่เป็นกฎหมายลำดับรองหมายความว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นมีศักดิ์หรือลำดับชั้นทางกฎหมาย (Hierarchy of Law) ที่อยู่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด) นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

รวมถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จากบทนิยามดังกล่าว คำว่า “กฎ” ให้หมายความรวมถึง ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยนั้น ทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับกฎของฝ่ายปกครอง คือ บรรดาข้อความที่มีลักษณะเป็นการกำหนดบังคับใช้แก่บุคคลโดยทั่วไป ไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ¹² จึงสรุปได้

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (1), หน้า 412.

ว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกใช้ได้โดยมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองและมีสถานะเป็นกฎนั้นเอง

คำว่า “บุคคลทั่วไป” หมายถึง บุคคลที่ไม่อาจจะทราบจำนวนได้ชัดเจนที่จะต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับของข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่บุคคลที่ไม่อาจทราบจำนวนที่ชัดเจนดังกล่าวจะต้องได้รับการนิยามไว้เป็นประเภท เช่น เจ้าของที่ดิน (ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508) ผู้รับประเมิน (ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475) ผู้ดำเนินการ (ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) เป็นต้น ซึ่งบุคคลที่ถูกระบุไว้เป็นประเภทเหล่านี้จะได้รับการนิยามความหมายเอาไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ยกตัวอย่างเช่น คำว่า “เจ้าของที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 6 หมายความว่า “บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน” ฉะนั้น เมื่อมีการออกข้อบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจไว้ หากข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครใดก็ตามที่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ให้นำคำว่า “เจ้าของที่ดิน” มาใช้ โดยให้ความหมายเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั่นเอง ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ก็จะมีลักษณะการรับความหมายตามบทนิยามศัพท์นี้ในพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้โดยไม่จำเป็นต้องนิยามความหมายใหม่แต่อย่างใด

ส่วนคำว่า “ไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ” หมายถึง การใช้บังคับข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องมีลักษณะทั่วไปหรือลักษณะที่เป็นนามธรรม (abstract) กล่าวคือ กรณีบุคคลโดยทั่วไปอันได้รับการนิยามไว้เป็นประเภทจะได้รับความกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ต่อเมื่อข้อบัญญัติท้องถิ่นใด ๆ ได้กำหนดข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง หากได้เกิดขึ้นแล้วจะเกิดผลทางกฎหมายในประการต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติการลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2525 โดยข้อบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ท้องที่ที่ชุมชนหนาแน่นมากหรือปานกลางจะได้รับการลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ ฉะนั้น หากชุมชนใดมีลักษณะเป็นชุมชนหนาแน่นตามที่กำหนดในข้อบัญญัตินี้ก็จะได้รับการลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือกรณีที่ผลทางกฎหมายดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นทันทีเพื่อรองรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน หรือให้ผลทางกฎหมายย้อนหลังไปถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง อาคารบางชนิดหรือบางประเภทบริเวณโดยรอบอุทยานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ราชบรมราชชนนี ในท้องที่แขวงสมเด็จพระเจ้าพระยา เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538 ข้อ 5 บัญญัติว่า “อาคารที่ก่อสร้างมาก่อนหรือหลังวันที่ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับห้ามมิให้ดัดแปลงอาคาร เว้นแต่การดัดแปลงอาคารนั้นไม่ขัดกับข้อ 4” และข้อ 4 บัญญัติว่า “ภายในบริเวณโดยรอบอุทยานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ราชบรมราชชนนี ห้ามมิให้บุคคล

ใดก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารที่มีความสูงเกิน 10 เมตร โดยวัดจากระดับถนนหรือขอบทางเท้าที่ใกล้ที่สุดถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร” เมื่อได้พิจารณาข้อยกเว้นทั้งสองแล้วจะเห็นได้ว่า หากอาคารใดก็ตามที่ได้ก่อสร้างมาแล้วหรือกำลังก่อสร้างอยู่ก็สามารถสร้างสูงเกิน 10 เมตรได้ แต่ก็ห้ามมิให้ดัดแปลงโดยขัดต่อข้อ 4 เท่ากับว่าข้อยกเว้นกรุงเทพมหานครฉบับนี้ในข้อ 5 ข้อยกเว้นขึ้นเพื่อรองรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตนั่นเอง¹³

ประเภทของข้อยกเว้นท้องถิ่น

เราอาจแบ่งประเภทของข้อยกเว้นท้องถิ่นโดยพิจารณาในทางเนื้อหาได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่¹⁴

1. ข้อยกเว้นท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป

ข้อยกเว้นท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะเป็นข้อยกเว้นท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่โอนภาระหน้าที่อันเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะ โดยเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากนี้ข้อยกเว้นท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะต้องเป็นข้อยกเว้นท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ตลาด การกำจัดขยะ การจัดหาน้ำสะอาด เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับจะกำหนดอำนาจในการออกข้อยกเว้นท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถออกข้อยกเว้นท้องถิ่นเป็นอำนาจทั่วไปได้โดยวิธีนี้เอง

2. ข้อยกเว้นท้องถิ่นชั่วคราวหรือฉุกเฉิน

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันท่วงที กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบสามารถออกข้อยกเว้นท้องถิ่นชั่วคราวได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และกรุงเทพมหานคร เท่านั้น¹⁵ มีข้อสังเกตว่าสำหรับองค์การ

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 412-413.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท่วงทีมิได้ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อยกเว้นชั่วคราวที่มีใช้ข้อยกเว้นงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อยกเว้นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

บริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนั้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวหมายความว่ากรณีที่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาท้องถิ่นได้อย่างทันที่เท่าที่นั่น มิได้กินความไปถึงกรณีไม่มีสภาท้องถิ่นด้วยซึ่งแตกต่างจากกรุงเทพมหานครที่สามารถออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้แม้ในกรณีที่ไม่มีสภาท้องถิ่นก็ตาม โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยเอาไว้ว่า การออกเทศบัญญัติชั่วคราวทำได้เฉพาะในกรณีที่เรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันที่เท่าที่นั่นไม่ได้หมายความว่าห้ามรวมถึงกรณีไม่มีสภาเทศบาลด้วย เพราะบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดบังคับให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลในการประชุมคราวต่อไปเพื่ออนุมัติหรือไม่อนุมัติ ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มีสภาเทศบาลคณะเทศมนตรีจึงไม่สามารถใช้อำนาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้¹⁶ และการที่กฎหมายกำหนดให้นำข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นในการประชุมคราวถัดไปนั้น หากสภาท้องถิ่นไม่เห็นชอบกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวดังกล่าวย่อมส่งผลให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นสิ้นผลไป จะเห็นได้ว่าลักษณะนี้มีความคล้ายคลึงกับการพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภาที่ได้ประกาศใช้โดยอาศัยเหตุฉุกเฉิน จำเป็น หรือเร่งด่วนของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

3. ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพาณิชย์

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณ การคลัง และการพาณิชย์จะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตลอดจนแหล่งรายได้ วิธีการหาหรือจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ และบรรดากฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การควบคุมความขัดหรือแย้งกันของกฎหมายปกครองท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 64 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันที่เท่าที่มิได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ให้ใช้บังคับได้”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 108 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานคร หรือในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครให้ทันที่เท่าที่มิได้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ใช้บังคับดังเช่นข้อบัญญัติ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึก เรื่อง การออกเทศบัญญัติชั่วคราว และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว (เรื่องเสร็จที่ 433/2523) อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 180.

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและเป็นที่มาของการปกครองท้องถิ่นมีที่มาจากกฎหมายหลากหลายฉบับ และเมื่อได้พิจารณาถึงลำดับศักดิ์ทางกฎหมายแล้ว พบว่าที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่นก็มาจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่ต่างกันด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่มากมายหลายฉบับนี้อาจเกิดปัญหาการขัดหรือแย้งกันระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ได้ สำหรับการตรวจสอบว่ากฎหมายที่มีศักดิ์ต่างกันได้มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกันหรือไม่นั้น เราอาจจะแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี

กรณีแรก หากบทบัญญัติของกฎหมายใดที่บัญญัติขึ้นมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ให้ “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย*
- (2) ...”*

กรณีที่สอง หากบทบัญญัติใดของกฎหมายลำดับรองได้บัญญัติขึ้นมาขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในลำดับศักดิ์อันเป็นกฎหมายแม่บทแล้ว ให้ “ศาลปกครอง” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

- (2) ...”*

แต่อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่กฎหมายที่อยู่ในชั้นเดียวกันขัดหรือแย้งกันแล้ว กรณีนี้อาจแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 3 กรณี ดังต่อไปนี้¹⁷

1. กรณีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกัน

กรณีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งกัน เช่น กรณีเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณะ ซึ่งในเรื่องนี้มีกฎหมาย 2 ฉบับบัญญัติไว้ต่างกัน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้การดูแลที่สาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ ซึ่งในเรื่องนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่สาธารณะโดยมิได้มีการกำหนดว่าเป็นที่สาธารณะประเภทใด จึงมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดูแลที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตน ซึ่งรวมทั้งที่สาธารณะที่อยู่ในอำนาจของนายอำเภอท้องที่ด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546) แม้คำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นจะมีได้ให้เหตุผลอย่างชัดเจนว่าเป็นเพราะพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ เป็น “กฎหมายกลาง” ที่ร่างขึ้นเพื่อประสงค์ให้กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับเหนือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่การวินิจฉัยในแนวทางนี้ก็เสมือนหนึ่งเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ และรัฐธรรมนูญที่มุ่งกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในเรื่องอื่น ๆ ที่ยังมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายต่อไปเพื่อให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ที่ต้องการให้มีการถ่ายโอนภารกิจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 เรื่องเสร็จที่ 168/2545)

2. กรณีกฎหมายลำดับรองขัดหรือแย้งกัน

กรณีที่กฎหมายลำดับรอง ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกัน กรณีดังกล่าวนี้จะใช้หลักทั่วไปในการพิจารณา กล่าวคือ กฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า แต่มีข้อยกเว้นว่า ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยขัดแย้งก็เป็นไปตามนั้น เช่น ในเรื่องการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดว่ากรณีที่มีการออกกฎกระทรวงเรื่องการควบคุมอาคารตามมาตรา 8 แล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เฉพาะการกำหนดรายละเอียดของกฎกระทรวง และหากมีข้อบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงก็ให้ใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง (มาตรา 9, 10) นอกจากนี้ ยังได้ให้อำนาจรัฐมนตรีใน

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (1), หน้า 229-230.

การแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเลิกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เห็นว่าขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง (มาตรา 10 ทวิ)

3. กรณีมติคณะรัฐมนตรีขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่น

มติคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงต้องใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นมาบังคับ เช่น กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องจัดซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัทที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งในเรื่องการจัดซื้อวัสดุดังกล่าวกรุงเทพมหานครได้มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2529 กำหนดในเรื่องนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นชี้ขาดในเรื่องนี้ว่า ให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (ความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 เรื่องเสร็จที่ 8/2532)