

ปัญหาเกี่ยวกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹

ปิยะพงษ์ รุ่งสาโรจน์²

การบริหารราชการแผ่นดินในสังคมปัจจุบันนั้นรัฐซึ่งมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองมักใช้ระบบการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่ารัฐบาลกลางที่ต้องบริหารราชการ ในแบบภาพรวม กล่าวคือการบริหารในส่วนกลางจะไม่สามารถเข้าไปตอบ สนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างทั่ว ถึงและหากรัฐใดหรือประเทศใดมีอาณาเขต ที่กว้างใหญ่การดูแลประชาชนให้ทั่ว ถึงทุกคนก็จะยากเป็นเท่าทวีคูณ ซึ่งจากปัญหา ดังกล่าวรัฐจึงได้นำหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้คนในท้องถิ่นปกครองดูแลตนเองจึงจะได้ผลสำเร็จมากกว่า และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลางโดยการนำหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองจะมีการแผ่ขยายที่ความต้องการจะส่งเสริมให้ชุมชนมีความมั่นคงและมีความเข้มแข็งอันจะทำให้ประชาชนทุกคนรู้จักหน้าที่ของตนเองที่มีต่อสังคมที่อาศัยอยู่ซึ่งถือเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตและบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีการพัฒนาความรู้ ทางด้านการเมืองในระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลและแก้ปัญหาในระดับประเทศต่อไป แต่ในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นรัฐบาลกลางก็จะไม่ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งหมด แต่ส่วนใหญ่จะมอบอำนาจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นได้รับการแก้ไข ปรับปรุงได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นเราเอง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาข้างต้นมีกรณีข้อสังเกต ที่เป็นปัญหาควรรค่าแก่การศึกษาในเรื่อง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่อง อำนาจการบริการสาธารณะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกระทำการเพื่อให้เป็นไปตาม ภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในเขต จังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายอย่างดีที่สุด จึงมีประเด็นข้อสังเกตที่เป็นปัญหาควรรค่าแก่การพิจารณาดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง การทับซ้อนในเรื่องอำนาจในพื้นที่ในการบริการสาธารณะ ที่มีผลทำให้เป็นปัญหาในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อ กฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนใน ท้องถิ่นของตนเองในเขตจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติ การจะออกข้อบัญญัติใช้บังคับตามอำนาจหน้าที่ สามารถทำได้เองเฉพาะส่วนที่เป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากตามที่ได้ กล่าวมาข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีพื้นที่ รับผิดชอบในเขตทั่วทั้งจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิด ความสามารถในการทำนิติกรรม ความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดอำนาจ หน้าที่และขอบเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น การจะกระทำการใดในอำนาจหน้าที่หลายส่วน จึงมีความทับซ้อน การจะกระทำการออกข้อบัญญัติ เช่น การออกค่าปรับ เก็บค่าบำรุงรักษา จึง จะต้องได้รับความยินยอม เห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆเสียก่อน และการ ตราข้อบัญญัติที่เป็นการปรับ เก็บค่าบำรุงรักษาที่ทับซ้อน ข่มขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ในการการ กระทำกรรมเดียว แต่เป็นการลงโทษปรับมากกว่า 1 ครั้ง การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะ

สามารถออกข้อบัญญัติได้ส่วนมากจึงเป็นข้อบัญญัติในลักษณะเฉพาะของกิจการที่เป็นของเฉพาะ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง อาทิ เช่น สถานีขนส่ง ท่าเรือ ฯลฯ ศูนย์บริการประชาชนต่างๆ อันเป็นทรัพย์สินหรือพื้นที่เฉพาะกรรมสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกเหนือจากนั้น จะต้องรอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีปัญหาในการบริหารราชการในเรื่องศักยภาพบุคลากร ทรัพย์สิน งบประมาณที่ไม่เพียงพอ ร้องขอมาเสียก่อนจึงจะสามารถกระทำได้ตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งเขตกรุงเทพมหานคร เทียบเท่าได้กับจังหวัดโดยได้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 18 ออกมาเป็นพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ที่มีสำนักงานเขต มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ เทียบเท่าได้กับราชการส่วนภูมิภาคประเภทอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และแขวงเทียบเท่าได้กับตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ โดยสำนักงานเขตและแขวงตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 เป็นราชการส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานคร การบริหารจัดการเพื่อให้เป็นไปตามภารกิจในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในเขตจังหวัดในทิศทางเดียวกัน สำนักงานเขตมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเพียงส่วนราชการของกรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานตามภารกิจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถออกข้อบัญญัติได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องเกรงว่าจะทับซ้อนในภารกิจและพื้นที่ หรือรอให้มีการร้องขอจากเจ้าของพื้นที่เสียก่อนจึงจะสามารถกระทำการได้ ซึ่งต่างจากราชส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีเขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่

5) พ.ศ. 2562 มาตรา 54 เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ข้อ 38 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งนายอำเภอเพื่อทราบ ภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศโดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้เผยแพร่ทางเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายและระเบียบได้ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวและเมื่อผู้ว่าราชการ

จังหวัดให้ความเห็นชอบแล้วให้ประกาศใช้และจัดส่งสำเนาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมซึ่งได้รับความเห็นชอบและประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อทราบ โดยกฎหมายและระเบียบ มิได้ระบุให้จำแนกประเภทของรายจ่ายของข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ จะต้องจัดส่งรายงานการใช้จ่ายของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในทุกๆหมวดการใช้จ่าย ซึ่งในทางปฏิบัติ การวางแผนในเรื่อง งบประมาณการใช้จ่ายใน 1 ปีงบประมาณ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภท องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีงบประมาณที่ค่อนข้างมาก การใช้จ่ายงบประมาณย่อมมีมากตาม จำนวนของงบประมาณ ทั้งที่เป็นเงินจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเงินอุดหนุน สนับสนุนจากรัฐบาล ทำให้มีรายจ่ายที่ค่อนข้างมาก รายจ่ายต่างๆนี้รวมไปถึงรายจ่ายในหมวด เงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ หมวด สาธารณูปโภคและหมวดค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายประจำที่จะต้องเบิกจ่ายอยู่แล้ว การจัดส่งร่างข้อบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาจึงเป็นการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ พิจารณาจำนวนค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างมาก เนื่องจากภารกิจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบและ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล ที่จะต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยเช่นกัน ซึ่งตามปีงบประมาณของราชการที่ จะต้องสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน ของทุกๆปี การทำร่างข้อบัญญัติย่อมทำในเวลาที่ไม่ใกล้เคียงกัน การพิจารณาที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันนั้นจึงเป็นการยาก ทำให้เป็นขั้นตอนใน การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาให้ความเห็นชอบที่มาก มีระยะเวลาที่น้อย และเกินความ จำเป็น ทำให้เป็นการยากที่จะสามารถพิจารณารายจ่ายได้ทั้งหมด ด้วยดุลยพินิจที่แท้จริง ทำให้ ประสิทธิภาพในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ รายจ่ายเพิ่มเติม ไม่เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพมากตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การจัดทำร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขั้นตอน

ในการผ่านการกลั่นกรองของเจ้าหน้าที่งบประมาณ คือปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2563 ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเงินและงบประมาณอยู่แล้ว ก่อนที่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการกลั่นกรองจากผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องงบประมาณอยู่แล้ว และมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนกลั่นกรองในอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งในทุกๆปี จะมีหน่วยงานจากองค์กรอิสระ คือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐให้มีความถูกต้อง คุ่มค่าและเกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีความเพียงพออยู่แล้วในกระบวนการ การที่ต้องส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะพิจารณาแต่รายจ่ายเท่าที่จำเป็นในการพิจารณา อาทิเช่น รายจ่ายในงบประมาณ โครงการที่มีใช้รายจ่ายประจำและมีรายจ่ายค่อนข้างมาก โครงการที่มีการเบิกจ่ายขนาดใหญ่ เงินลงทุน และเงินกู้ของหน่วยงาน เป็นต้น

ปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาขั้นตอนการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2565 การเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีคดีตัวอย่างที่น่าสนใจ ควรค่าแก่การศึกษาคือ คดีหมายเลขคำที่ อ. 379/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อ.452/2556 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่าง นายถวิล บัวจัน ผู้ฟ้องคดี กับ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีเนื้อหาของคดีว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็น

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2550 ได้มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สมัยสามัญที่ 2 ครั้งที่ 1 ประจำปี พ.ศ. 2550 และในการประชุมครั้งนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ครั้งดังกล่าวเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการประชุมสภาท้องถิ่น ตามข้อ 22 ข้อ 23 ข้อ 24 และข้อ 43 วรรค (1) และวรรค (2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 โดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เรียกประชุมโดยมิได้เป็นหนังสือให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน กล่าวคือ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีหนังสือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 ประจำปี พ.ศ. 2550 ในวันที่ 31 สิงหาคม 2550 เวลา 14 นาฬิกา โดยนำฝากส่ง ณ ที่ทำการไปรษณีย์ท่าอากาศยานจังหวัดเชียงใหม่ โดยวิธีไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ซึ่งระบุว่าจะนำจ่ายปลายทางวันที่ 29 สิงหาคม 2550 ผู้ฟ้องคดีได้รับซองพัสดุไปรษณีย์ในวันที่ 29 สิงหาคม 2550 เวลา 16.45 นาฬิกา หลังจากการประชุมสภาครั้งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 15 กันยายน 2550 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เพื่อคัดค้านว่าการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และการลงมติเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2551 ในวันที่ 31 สิงหาคม 2550 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มิได้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ตามข้อ 23 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 กำหนดว่า การนัดประชุมในระหว่างสมัยประชุมนั้น ให้ทำเป็นหนังสือหรือจะบอกนัดในที่ประชุมสภาท้องถิ่นก็ได้ แต่ถ้าบอกนัดในที่ประชุม ให้ส่งหนังสือนัด

ประชุมไปยังผู้ที่ไม่ได้มาประชุมในวันนั้นให้ทราบล่วงหน้าด้วยโดยให้แจ้งนัดประชุมล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน แต่ถ้าการประชุมอันรีบด่วน จะนัดน้อยกว่านั้นก็ได้อีก โดยให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งเหตุอันรีบด่วนนั้นไว้ในหนังสือนัดประชุม และแจ้งในที่ประชุมทราบ ซึ่งในคดีนี้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้ส่งหนังสือเรียกประชุมถึงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พร้อมเอกสารประกอบการประชุม รวมถึงร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ด้วย อี เอ็ม เอส ให้ผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2550 เวลา 17.20.09 นาฬิกา ณ บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ท่าอากาศยานเชียงใหม่ ในหนังสือดังกล่าวได้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 ประจำปี 2550 เวลา 14 นาฬิกา ณ ห้องลานาไทย โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ การแจ้งหนังสือนัดประชุมตามข้อ 23 ของระเบียบดังกล่าว เพียงแต่กำหนดว่าให้แจ้งนัดประชุมเป็นหนังสือล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องรับทราบการได้รับหนังสือของผู้รับแต่อย่างใด อีกทั้งการส่งทางไปรษณีย์ด่วน อี เอ็ม เอส นั้น เข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับภายในหนึ่งวันนับแต่วันส่งคือวันที่ได้รับในวันที่ 28 สิงหาคม 2550 กรณีดังกล่าวจึงเป็นการนัดประชุมโดยชอบแล้ว และในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมการประชุมโดยตลอดเวลาตามมาตรา 55 และมาตรา 55/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้เสียหายจากการส่งหนังสือและประกาศเชิญประชุมดังกล่าว เพราะการส่งหนังสือเชิญประชุมได้ส่งถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดวิธีการส่งหนังสือเชิญประชุมสภาท้องถิ่นไว้ว่า ส่งก่อนวันประชุม 3 วัน โดยมีได้ระบุว่าต้องถึงมือผู้รับก่อน 3 วัน โดยมีเจตนาเพื่อแจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาทันเวลาประชุม และเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเนื้อหาเอกสารและมีเวลาศึกษาเตรียมก่อนประชุม ซึ่งในการประชุมเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2550 นั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เชียงใหม่ได้มาประชุมครบทั้ง 42 คน และเป็นการประชุมเพื่อพิจารณารับหลักการรับหลักการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2551 เท่านั้น โดยในการส่งหนังสือเชิญประชุม ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้ส่งหนังสือเชิญประชุมล่วงหน้าก่อนวันประชุมเกิน 3 วัน คือ ส่งหนังสือเชิญประชุมเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2550 และนัดประชุมในวันที่ 31 สิงหาคม 2550 เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันส่งหนังสือเชิญประชุมจนถึงวันประชุมจึงเป็นเวลา 5 วัน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือและเข้าร่วมประชุมอภิปรายลงมติในวันประชุมด้วย ขั้นตอนการส่งหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ชอบนั้น ไม่เป็นสาระสำคัญที่มีผลให้การพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2551 ที่เสียงข้างมากให้ความเห็นชอบนั้นตกไป

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคดีดังกล่าวดังนี้ ประเด็นมติของผู้ถูกฟ้องคดี สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2550 ที่เห็นชอบกับหลักการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2551 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ก่อนที่จะเรียกพิจารณาว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2550 ที่เห็นชอบรับหลักการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ได้ดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนั้น การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เชียงใหม่จึงอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 ซึ่งข้อ 22 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า การเรียกประชุมสภาท้องถิ่นให้ประธานสภาท้องถิ่น ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้า พร้อมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนกำหนดวันเปิดสมัยประชุม ไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่เป็นการประชุมอันรีบด่วนในหนังสือ จะแจ้งกำหนดเปิดสมัยประชุมและปิดประกาศน้อยกว่านั้น ก็ได้ แต่ไม่ให้น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดสมัยประชุม โดยให้ระบุเหตุอันรีบด่วนในหนังสือนั้นด้วย ข้อ 23 กำหนดว่า การนัดประชุมในระหว่างสมัยประชุมนั้น ให้ทำเป็นหนังสือ หรือจะบอกนัดในที่ประชุมสภาท้องถิ่นก็ได้ แต่ถ้าบอกนัดในที่ประชุมให้ส่งหนังสือนัดประชุมไปยังผู้ที่ไม่ได้มาประชุมในวันนั้นให้ทราบล่วงหน้าด้วย โดยให้แจ้งนัดประชุมล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน แต่ถ้าเป็นการประชุมอันรีบด่วน จะน้อยกว่านั้นก็ได้ โดยให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งเหตุอันรีบด่วนไว้ในหนังสือนัดประชุม และแจ้งให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นทราบด้วย วรรคสอง กำหนดว่า การประชุมสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้มีการนัดการประชุม ไม่ให้ถือว่าเป็นการประชุมของสภาท้องถิ่น และข้อ 43 วรรค 3 กำหนดว่า ในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติร่างข้อบัญญัติ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับญัตติร่างข้อบัญญัติที่เสนอมารับพิจารณาและตรวจเห็นความถูกต้องตามระเบียบการประชุมนี้แล้ว ให้ส่งสำเนาแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นล่วงหน้าไม่น้อยกว่าไม่น้อยกว่า 3 วันก่อนวันประชุม เว้นแต่จะเป็นการประชุมอันรีบด่วน แต่ต้องไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลานัดประชุม แต่โดยที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ไม่ได้กำหนดวิธีการแจ้งประชุมไว้โดยเฉพาะ จึงมีความจำเป็นต้องนำบทบัญญัติในหมวดที่ 4 เรื่องการแจ้ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง มาตรา 70 บัญญัติว่า การแจ้งหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าในขณะที่ไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่ง

ให้กับบุคคลซึ่งได้บรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือแนบหรือปิดหนังสือแนบปิดหนังสือแนบไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายกำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยาน ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว มาตรา 64 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า การกำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปีนั้นมิให้นับวันแรกแห่งระยเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า การส่งหนังสือแจ้งนัดประชุมและส่งสำเนาร่างข้อบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ต้องบังคับตามข้อ 23 และ 43 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 โดยไม่อาจนำมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับนั้นฟังไม่ขึ้นเช่นกัน การที่ข้อ 23 และข้อ 43 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 กำหนดให้การแจ้งนัดประชุมสภาท้องถิ่นและส่งสำเนาร่างข้อบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาในการประชุมครั้งนั้นให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องส่งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วันก่อนวันประชุม นั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมการประชุมสภาในแต่ละครั้งมีโอกาสได้รับทราบและพิจารณาระเบียบวาระการประชุมวาระการประชุมก่อนวันประชุม และเพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการศึกษาข้อมูลและเตรียมการในเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นในกรณีที่จะต้องนำเสนอข้อมูลหรือข้อคิดเห็นใดๆ ต่อที่ประชุม ระยะเวลาการแจ้งนัดประชุมตามที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้จึงถือเป็นสาระสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมสภาท้องถิ่นต่างๆดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย มีการพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เป็นระเบียบวาระการประชุมด้วยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนและละเอียดรอบคอบ อันจะเป็นการนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งหมายถึงการอำนวยความสะดวกสูงสุดให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยองค์รวมตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อระยะเวลาตามข้อ 23 และข้อ 43 ของระเบียบดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญ การแจ้งนัดประชุมจึงต้องดำเนินการให้เป็นไป

ตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดอย่างเคร่งครัด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้ส่งหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีได้รับภายในกำหนดไม่น้อยกว่า 3 วันก่อนการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ อันถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งนัดประชุม ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนประชุมเพียง 1 วัน กรณีจึงเป็นการแจ้งนัดประชุมที่ไม่เป็นไปตามข้อ 23 และข้อ 43 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2550 เป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการประชุมที่มีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อการประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นผลให้มติใดๆ ในการประชุมครั้งดังกล่าวรวมทั้งมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 เป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี(ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่) ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 ประจำปี พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2550 ที่รับหลักการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

ตามตัวอย่างของคดีดังกล่าวมีประเด็นที่เป็นปัญหาควรค่าแก่การศึกษาดังนี้

ประการที่หนึ่ง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 22 การเรียกประชุมสภาท้องถิ่นตามข้อ 20 ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้า พร้อมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันเปิดประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่เป็นการประชุมอันรีบด่วนจะแจ้งกำหนดเปิดสมัยประชุมและปิดประกาศน้อยกว่านั้นก็ได้ แต่ไม่ให้น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนกำหนดเวลาเปิดสมัยประชุมโดยให้ระบุเหตุอันรีบด่วนในหนังสือนั้นด้วย ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า ระเบียบได้กำหนดให้ประธานสภาแจ้งเชิญประชุมสมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้า ก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน ก่อนกำหนดวันเปิดสมัยการประชุม โดยจุดประสงค์เพื่อให้การ ประชุมสภาท้องถิ่นต่างๆดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย มีการพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เป็นระเบียบวาระ การประชุมด้วยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนและละเอียดรอบคอบ อันจะเป็นการนำมาซึ่งประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งหมายถึงการ อำนวยประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยองค์รวมตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำพิพากษาของศาล ปกครองสูงสุด นั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายระบุให้แจ้งเชิญประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน โดยมีได้ระบุ รายละเอียดให้ชัดเจนว่า ไม่น้อยกว่า 3 วัน ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น นับแต่วันที่ส่งออกจากผู้แจ้ง เชิญประชุมคือประธานสภาท้องถิ่น หรือนับแต่ผู้ได้รับหนังสือแจ้งเชิญประชุมคือสมาชิกสภา ท้องถิ่น มีผลทำให้ไม่ได้เป็นการกำหนดวิธีการแจ้งวันประชุมไว้โดยเป็นการเฉพาะ จึงมีความ จำเป็นต้องนำบทบัญญัติในหมวดที่ 4 เรื่อง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมาตรา 69 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่ง หนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง มาตรา 70 บัญญัติว่า การแจ้งหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าในขณะที่ไป ส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลซึ่งได้บรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือ ในกรณีที่ผู้นั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็น นั้นง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กฎหมายกำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยาน ก็ ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว ซึ่งกฎหมายตามระเบียบดังกล่าวจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าการแจ้งเชิญประชุม ที่ประธานสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วันก่อนวันเปิด สมัยการประชุม นั้น เป็นในกรณีใด เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการตีความ และสามารถบังคับใช้ กฎหมายได้อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้ขั้นตอน การเชิญประชุม ตามข้อบังคับว่าด้วยการประชุมสภาท้องถิ่น เป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็น

สาระสำคัญ ส่งผลให้มติใดๆที่ได้ดำเนินการในการประชุมนั้นๆ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ด้วย รวมทั้งญัตติที่สำคัญเช่น การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ที่มีความสำคัญในเรื่องงบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายจำนวนมากและมีผลในเรื่องสถานะความเป็นอยู่ที่สำคัญของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะต้องระบุนการนับระยะเวลาในการนัดการประชุมตามระเบียบให้ชัดเจน เพื่อเป็นประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

ประการที่สอง การเชิญประชุมที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการ ที่มีผลทำให้มติของสภาท้องถิ่นที่พิจารณาดำเนินการด้วยเสียงข้างมากไปแล้วนั้น มิชอบด้วยกฎหมาย ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น การประชุมสภาท้องถิ่นมีขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดขึ้นและวิธีการตั้งแต่การเชิญประชุม การพิจารณา จนไปถึงขั้นตอนการลงมติ ซึ่งกระบวนการในการประชุมสภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการไปภายใต้ที่กฎหมายได้กำหนดถึงขั้นตอนและวิธีการไว้ ซึ่งการประชุมสภาจะต้องยึดถือปฏิบัติในขั้นตอนต่างๆ โดยเคร่งครัด หากมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด จะมีผลทำให้การประชุมสภาท้องถิ่นในครั้งนั้นเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด มีผลทำให้มติใดๆในการประชุมสภานั้นๆ รวมทั้งมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งมีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น มิชอบด้วยกฎหมายไปด้วย แม้ว่าขั้นตอนการเชิญประชุมจะเป็นหนึ่งในขั้นตอนและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการประชุมสภาท้องถิ่น แต่ถ้าหากเทียบกับความสำคัญและความเสียหาย ตามกรณีตัวอย่างของคดีหมายเลขคำที่ อ.379/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อ.452/2556 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่าง นายถวิล บัวเงิน ผู้ฟ้องคดี กับ สภากลางการบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งในคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี (สภากลางการบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่) ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1

ประจำปี พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2550 ที่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และเพิกถอนประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เรื่อง ประกาศใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการเบิกจ่ายงบประมาณไปแล้ว และค่าใช้จ่ายที่ยังไม่ได้เบิกจ่าย เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนได้ทันทั่วถึง และทำให้เกิดปัญหากรณีพิพาทฟ้องร้องเกี่ยวกับสัญญาจ้างและข้อผูกพันตามสัญญากับบุคคลภายนอกจำนวนมาก เป็นความเสียหายที่ไม่ได้สัดส่วนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จนเป็นเหตุให้มีหนังสือจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0804.4/14046 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2551 เรื่อง ท้าหรือแนวทางปฏิบัติ กรณีศาลปกครองเชียงใหม่ได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยแนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีนัยสำคัญ คือ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ในระหว่างที่รอคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ควรพิจารณาเบิกจ่ายเฉพาะในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำหมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน วัสดุและหมวดสาธารณูปโภคเท่านั้น เพราะอาจจะนำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550 มาใช้พลางก่อน และเบิกจ่ายได้ตามหมวดข้างต้นตามนัยข้อ 7 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในการประชุมสภาท้องถิ่น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรที่จะมีกฎหมายระบุให้ชัดเจนว่าการประชุมสภาท้องถิ่น แม้ว่าจะดำเนินการโดยไม่ถูกต้องในส่วนของการเชิญประชุมของสมาชิกสภาท้องถิ่น หากขั้นตอนนั้น มิได้เท่ากับจำนวนใดจำนวนหนึ่งที่กระทบเสียงส่วนใหญ่ในสภาท้องถิ่น หากแจ้งเหตุผลในขั้นตอนและวิธีการนั้น ให้ที่ประชุมได้รับทราบและมีมติในสภาเห็นชอบให้เป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย และรายงานให้ผู้กำกับดูแลได้รับทราบถึงเห็นผลของการที่สภามี

ความเห็นให้การประชุมนั้น ชอบด้วยกฎหมาย ก็ควรรับการประชุมนั้นเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในกระบวนการของขั้นตอนการประชุมสภาที่อาจมีการล้มล้างกระบวนการเพื่อนำไปสู่การดำเนินการที่มีชอบด้วยกฎหมาย นำไปสู่การทำให้เกิดความเสียหายในการบริหารราชการแผ่นดินและนำไปสู่การเกิดความเสียหายที่มีได้สัดส่วนตามกรณีที่ได้ทำการศึกษาข้างต้น

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดแล้ว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อใช้ในการปรับปรุงระบบกฎหมายของปัญหอำนาจในการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะในเรื่องการทับซ้อนในเรื่องอำนาจในพื้นที่ในการบริการสาธารณะ ที่มีผลทำให้เป็นปัญหาในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากที่ได้ศึกษาและกล่าวมาแล้วนั้นในเรื่องความซ้ำซ้อนในอำนาจในเขตพื้นที่การบริหารในเขตจังหวัดเห็นควรแก้ไขข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

2.1.1 ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวัน ที่ 13 สิงหาคม 2546

ข้อ 1 ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

แก้ไขเป็น (1) ดำเนินงานบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ตามของเทศบาลและองค์การบริหารส่วน

ตำบลในเขตจังหวัด ทั้งนี้การดำเนินการให้อยู่ในความตกลงระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี

(2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

แก้ไขเป็น (2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม โดยสามารถเข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด ทั้งนี้ให้อยู่ในความตกลงระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

2.2 ข้อเสนอแนะในปัญหาการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563

2.2.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

มาตรา 54 เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการ

จังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

แก้ไขเป็น ในกรณีร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัตินั้นและ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งในรายจ่ายกรณีดังต่อไปนี้

(1) รายจ่ายในงบประมาณ โครงการที่มีใช้รายจ่ายประจำปีที่มีรายจ่ายตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไปต่อโครงการ

(2) เงินลงทุนของหน่วยงานที่มีมูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาท ขึ้นไป

(3) เงินกู้ของหน่วยงานที่มีมูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาท ขึ้นไป

(4) รายจ่ายอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

2.3 ข้อเสนอแนะในปัญหาขั้นตอนการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

2.3.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ข้อ 22 การเรียกประชุมสภาท้องถิ่นตามข้อ 20 ให้ประธานสภาแจ้งเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้า พร้อมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนกำหนดวันเปิดสมัยประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่เป็นการประชุมอันรีบด่วนจะแจ้งกำหนดเปิดสมัยประชุมและปิดประกาศน้อยกว่านั้นก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดสมัยประชุมโดยให้ระบุเหตุอันรีบด่วนในหนังสือแนบด้วย

แก้ไขเป็น การเรียกประชุมสภาท้องถิ่นตามข้อ 20 ให้ประธานสภาแจ้งเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้า พร้อมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนกำหนดวันเปิดสมัยประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่เป็นการประชุมอันรีบด่วนจะแจ้งกำหนดเปิดสมัยประชุมและปิดประกาศน้อยกว่านั้นก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดสมัยประชุมโดยให้ระบุเหตุอันรีบด่วนในหนังสือแนบด้วย

การแจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้าให้นับตั้งแต่วันที่สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบในที่ประชุมหรือได้รับหนังสือแจ้งเรียกประชุมแล้วแต่กรณี

ข้อ 23 การนัดประชุมในระหว่างสมัยประชุมนั้นให้ทำเป็นหนังสือ หรือจะบอกนัดในที่ประชุมสภาท้องถิ่นก็ได้ แต่ถ้าบอกนัดในที่ประชุมให้ส่งต่อหนังสือนัดประชุมไปยังผู้ที่ไม่ได้มาประชุมในเวลานั้นให้ทราบล่วงหน้าด้วย โดยให้แจ้งประชุมล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน แต่ถ้าเป็นการประชุมอันรีบด่วน จะนัดน้อยกว่านั้นก็ได้ โดยให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งเหตุอันรีบด่วนไว้ในหนังสือนัดประชุมและแจ้งให้ที่ประชุมทราบด้วย

การประชุมสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้นัดการประชุม ไม่ให้ถือว่าเป็นการประชุมสภาท้องถิ่น

แก้ไขเป็น ข้อ 23 การนัดประชุมในระหว่างสมัยประชุมนั้นให้ทำเป็นหนังสือ หรือจะบอกนัดในที่ประชุมสภาท้องถิ่นก็ได้ แต่ถ้าบอกนัดในที่ประชุมให้ส่งต่อหนังสือนัดประชุมไปยังผู้ที่ไม่ได้มาประชุมในเวลานั้นให้ทราบล่วงหน้าด้วย โดยให้แจ้งประชุมล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน แต่ถ้าเป็นการประชุมอันรีบด่วน จะนัดน้อยกว่านั้นก็ได้ โดยให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งเหตุอันรีบด่วนไว้ในหนังสือนัดประชุมและแจ้งให้ที่ประชุมทราบด้วย

การประชุมสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้นัดการประชุม ไม่ให้ถือว่าเป็นการประชุมสภาท้องถิ่น

ที่การประชุมสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นมิได้รับแจ้งการเรียกประชุมสภาภายในระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ 22 หากสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เสนอเป็นญัตติต่อประธานสภาท้องถิ่นและมีเสียงในสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสภาท้องถิ่น ให้ถือว่าสภาท้องถิ่นนั้นสามารถดำเนินการประชุมสภาท้องถิ่นได้ต่อไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีดังกล่าวให้แจ้งให้ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งนั้นด้วย

เอกสารอ้างอิง

โกวิท พวงงาม. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แห่ง

ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ.กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่6. กรุงเทพมหานคร: โครงการ ตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

โกสิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

ราชบัณฑิตยสถาน.พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์อรุณการพิมพ์, 2552.

วรพจน์วิสูตรพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน

กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

สมคิด เลิศไพฑูรย์.การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษา

การพัฒนาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

รวมบทความกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2539.

อรทัย ก๊กผล. คู่คิด คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับนักบริหารท้องถิ่น.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จรูญสนิทวงศ์การพิมพ์, 2552.

บทความ

สุทธินัน สุวรรณ วิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล.“การกระจายอำนาจการปกครอง.”

วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์ 8, 5(พฤษภาคม 2564): 125.