

ญน



| |
|--|
| สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแพร่ |
| เลขรับ..... 2047 |
| วันที่..... 14 มิ.ย. 2553 |
| เวลา..... 16..... น. |

ที่ มท ๐๕๐๔.๓/ว ๑๐๕๑

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง การพิจารณาร่างเทศบัญญัติกรณีที่สภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๖๕๘/๒๕๔๙
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๗/๒๕๕๓ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

ด้วยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ.๖๕๘/๒๕๔๙ และคดี
หมายเลขแดงที่ อ. ๒๗/๒๕๕๓ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ระหว่างนายชนเทพ โกวิทศิริกุล ผู้ฟ้องคดี
กับนายกเทศมนตรีเมืองหนองคาย และสภาเทศบาลเมืองหนองคาย ผู้ถูกฟ้องคดี เกี่ยวกับการพิจารณา
ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ กรณีที่สภาเทศบาลเมืองหนองคาย
มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณฉบับดังกล่าว และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา
หาข้อยุติความขัดแย้ง เพื่อแก้ไข ปรับปรุงหรือยืนยันในสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติฉบับดังกล่าว
ตามมาตรา ๖๒ ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว
สภาเทศบาลเมืองหนองคายได้นำร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติ
ดังกล่าวไปพิจารณาในวาระที่สามและมีมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ โดยไม่มีการพิจารณา
ในวาระที่สองชั้นแปรญัตติก่อน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นสรุปได้ว่า อำนาจในการดำเนินการของ
คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งเป็นเพียงการพิจารณาทบทวนหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ
งบประมาณนั้น มิใช่เป็นการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติแต่อย่างใด เนื่องจากในการพิจารณา
ในวาระที่สองชั้นแปรญัตติมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าร่วมพิจารณา
ร่างเทศบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น การเสนอขอลดรายจ่ายหรือขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย และ
ห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงิน
ที่อนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากผู้บริหารเทศบาล และในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่สอง
ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่
ประชุมสภาจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น ตามข้อ ๕๑ ข้อ ๕๙ และข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติ
จึงเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายของแต่ละรายการที่ตั้งจ่ายไว้ มิใช่เป็นเพียง
การพิจารณาปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติเท่านั้น ส่วนการพิจารณาในวาระที่สาม
ไม่มีการอภิปรายเว้นแต่ที่ประชุมสภาเทศบาลจะได้ลงมติให้มีการอภิปรายถ้ามีเหตุอันสมควร
โดยการประชุมในวาระนี้ให้ที่ประชุมสภาเทศบาลลงมติว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่เท่านั้น
ตามข้อ ๕๒ ของระเบียบดังกล่าว การที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้พิจารณา

/มีมติ ...

มีมติแล้วส่งให้สภาเทศบาลเมืองหนองคายพิจารณาต่อไป สภาเทศบาลเมืองหนองคายจึงต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เข้าสู่วาระที่สอง ตามนัยข้อ ๔๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่สภาเทศบาลเมืองหนองคายกลับนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณมาลงมติในวาระที่สามว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ โดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่สองขั้นแปรญัตติ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ดังนั้น การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย รายละเอียดปรากฏตามสำเนาเอกสารที่ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายไพรัตน์ สกลพันธ์)

อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล

โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๕

โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

“ดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด”

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๕๘/๒๕๔๙
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๗/๒๕๕๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๕ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๓

ระหว่าง

| | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| นายธนเทพ โกวิทศิริกุล | ผู้ฟ้องคดี |
| | นายกเทศมนตรีเมืองหนองคาย ที่ ๑ |
| สภาเทศบาลเมืองหนองคาย ที่ ๒ | ผู้ถูกฟ้องคดี |

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๓/๒๕๔๙
หมายเลขแดงที่ ๒๔๗/๒๕๔๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองหนองคาย
อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เมื่อประมาณเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากให้ตราเป็นเทศบัญญัติ ประธานสภาเทศบาล
เมืองหนองคายจึงได้ส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย
เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท

๐๘๔๐.๔/๑๖๗๓๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงประธานสภาเทศบาลเมืองหนองคาย แจ้งว่าไม่เห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากได้ตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรไว้เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจากฐานรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ ซึ่งขัดต่อมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงส่งคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติในการประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๒ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ ยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ จึงทำให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังกล่าวตกไป ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๔ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ วาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ผู้ฟ้องคดีกับพวก รวม ๑๐ คน ได้อภิปรายว่าไม่สมควรรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าว เนื่องจากได้ตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรไว้คิดเป็นร้อยละสิบสาม ซึ่งเกินร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่าย จึงไม่ชอบและฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ครั้งที่ ๗/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดให้คำนวณค่าใช้จ่ายบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากฐานรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ ซึ่งที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียง ๑๐ ต่อ ๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายจึงได้มีคำสั่งจังหวัดหนองคายที่ ๓๑๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีสภาเทศบาลเมืองหนองคายไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๖๒ ตีร่ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๘ ปรากฏว่าที่ประชุมได้มีมติในเรื่องการคำนวณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรโดยให้ถือปฏิบัติตามมติคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ที่ว่าวงเงินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คำนวณจากฐานรายได้ทุกประเภทและรวมถึงเงินอุดหนุนทั่วไปด้วยคะแนนเสียง ๘ ต่อ ๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติดังกล่าวฝ่าฝืน

/ต่อกฎหมาย...

ต่อกฎหมาย จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๙ โต้แย้งมติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ส่วนเรื่องที่กรรมการขอให้มีการพิจารณาหาข้อยุติโครงการที่ไม่เหมาะสมนั้น ประธานกรรมการขอให้ไปแปรญัตติที่สภาเทศบาล หลังจากนั้น ประธานกรรมการได้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย เพื่อส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวในวาระที่สามโดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นแปรญัตติและมีมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ และต่อมาได้มีการประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณไม่ถูกต้องตามขั้นตอน เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. กำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวไม่ให้มีการเบิกจ่ายเงินตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคายไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

๒. เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ชะลอการบังคับใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๒๔๔/๒๕๔๙ กลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าหากหลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรเป็นไปตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีแล้ว จะมีผลให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายในส่วนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงร้อยละ ๓ เท่านั้น หากได้มีผลให้รายจ่ายตามเทศบัญญัติงบประมาณไม่ชอบด้วยกฎหมายไปทั้งหมด ดังนั้น การชะลอการบังคับใช้เทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวจึงเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานของเทศบาลเมืองหนองคาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายเป็นเพียงผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณเท่านั้น มิใช่ผู้อนุมัติให้ตราเทศบัญญัติ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เพิกถอนเทศบัญญัติ และหลังจากร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับแรก เป็นอันตกไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

/จึงได้จัดทำร่าง...

จึงได้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับใหม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๔ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ มีมติไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๑๐ ต่อ ๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๒ ทรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีคำสั่งที่ ๓๑๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งจำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอจำนวน ๗ คน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอจำนวน ๗ คน และผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งประธานกรรมการอีก ๑ คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ได้มีมติให้ใช้แนวทางการปฏิบัติของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่รับหลักการและมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งแล้ว คณะกรรมการย่อมมีอำนาจแก้ไขปรับปรุงร่างเทศบัญญัติงบประมาณเสมือนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติ ในวาระที่สอง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาจนเป็นที่ยุติแล้ว ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำร่างเทศบัญญัติงบประมาณเสนอต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๖๒ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ในวาระที่สาม โดยที่ประชุมมีมติ ให้ตราเป็นเทศบัญญัติจำนวน ๙ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑ เสียง งดออกเสียง ๗ เสียง และผู้ฟ้องคดีกับพวกมิได้ใช้อำนาจทักท้วง ท้วงติง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ การตราเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการ ที่กฎหมายกำหนดโดยชอบแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเรียกสภาเทศบาลเมืองหนองคายเข้ามาเป็น ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกับนายกเทศมนตรีเมืองหนองคาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยกำหนดให้ สภาเทศบาลเมืองหนองคายเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยเฉพาะค่าใช้จ่าย ในการบริหารงานบุคลากรที่ตั้งจ่ายไม่ได้รวมเงินอุดหนุน สามารถคำนวณค่าใช้จ่ายในการ บริหารงานบุคลากรเป็นอัตราร้อยละ ๓๗.๑๖ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

/งบประมาณ...

งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งไม่สูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเห็นว่าการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณโดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคลากร เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งมีมติให้ถือตามมติ ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ซึ่งให้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปมาตั้งเป็นงบประมาณ รายจ่ายประจำปีได้นั้น เห็นว่าเป็นไปโดยชอบแล้ว สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการ พิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง นั้น เมื่อประธานกรรมการมิได้จัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือ ยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติในประเด็นการปรับลดโครงการ ลดรายจ่าย หรือ ลดจำนวนเงินตามที่สมาชิกสภาเทศบาลเคยตั้งประเด็นไว้ และกรรมการได้เสนอให้มีการพิจารณา ในประเด็นดังกล่าว ทั้งยังปรากฏว่าประธานกรรมการแจ้งให้นำประเด็นดังกล่าวไปประชุม ต่อในสภาเทศบาล โดยรับว่าตนจะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้กำชับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง กรณีจึงถือมิได้ว่าคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้ปฏิบัติตามที่ กฎหมายกำหนดไว้อย่างครบถ้วน อันมีผลทำให้การพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนี้ คดียังมีปัญหาที่จะพิจารณาว่ากระบวนการในการพิจารณา ร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า การพิจารณาแก้ไข ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในส่วนของโครงการที่ไม่จำเป็น ประธานกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งให้ไปพิจารณาในชั้นแปรญัตติ แต่เมื่อมีการส่งร่าง เทศบัญญัติดังกล่าวคืนมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับนำเข้าพิจารณาวาระที่สามเลยทันทีนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองหนองคายจะไม่รับหลักการเพราะเหตุค่าใช้จ่าย การบริหารงานบุคลากรฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยไม่ได้กล่าวถึงโครงการที่ไม่จำเป็น ก็เห็นว่า ขั้นตอน ดังกล่าวอยู่ในชั้นการแปรญัตติมิได้อยู่ในชั้นรับหลักการ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้ที่ประชุมลงมติในวาระที่สามไปเลยทีเดียว และสมาชิกสภาเทศบาลเมืองหนองคาย เสียงส่วนน้อยได้ทักท้วงว่าเป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการรับฟังเสียงส่วนน้อย อันเป็นหลักการหนึ่งในหลักประชาธิปไตย จึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณโดยไม่ปฏิบัติให้เป็นไป ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ การประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการลงมติให้ตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย โดยให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อคดีถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง คณะกรรมการสามารถดำเนินการได้ทั้งการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงสาระสำคัญหรือยืนยันสาระสำคัญโดยมิต้องทำการแก้ไขปรับปรุงสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้นได้ตามมาตรา ๖๒ ตรี วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการได้มีมติในประเด็นที่หนึ่งโดยให้ถือตามมติ ก.ท. ในการพิจารณาตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคลากร ส่วนประเด็นที่สอง การพิจารณาแก้ไขร่างเทศบัญญัติงบประมาณในส่วนขอโครงการที่ไม่จำเป็น ประธานกรรมการได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปพิจารณาในชั้นแปรญัตติ กรณีจึงถือได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการได้ยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์และความประสงค์ของกฎหมายแล้ว ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวแล้วเสร็จ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเป็นการลงมติในวาระที่สามโดยมิได้มีการพิจารณาในวาระที่สองนั้น เห็นว่าตามตรา ๖๒ ตรี และมาตรา ๖๒ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณในวาระที่หนึ่ง โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งระหว่างผู้เสนอร่างเทศบัญญัติกับสภาเทศบาลผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอรวม ๗ คน และบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนออีก ๗ คน โดยมีประธานกรรมการซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล การที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขไว้เป็นกรณีพิเศษสำหรับแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าว โดยให้อำนาจคณะกรรมการที่จะทำการแก้ไขหรือปรับปรุงสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น หรือหากมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงร่างเทศบัญญัติ

/ดังกล่าว...

ดังกล่าวก็อาจจะยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น อันเป็นการยืนยันหลักการสาระสำคัญของร่างเทศบัญญัติที่ได้เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในวาระที่หนึ่ง ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาโดยมีมติยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขหรือปรับปรุงงบประมาณในการดำเนินโครงการแต่อย่างใด ถือเสมือนว่าร่างเทศบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติ ซึ่งต่างกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในกรณีปกติที่จำเป็นจะต้องพิจารณาครบทั้งสามวาระ ดังนั้น แม้ในการประชุมของคณะกรรมการ ประธานกรรมการได้แจ้งให้ไปพิจารณาเกี่ยวกับการปรับลดโครงการในที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณายืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การพิจารณาของคณะกรรมการย่อมเป็นที่ยุติไม่จำเป็นต้องพิจารณาวาระที่สองอีก ประกอบกับในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในร่างเทศบัญญัติฉบับแรก ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้แปรญัตติในวาระที่สอง โดยลดงบประมาณรายจ่ายตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตั้งงบประมาณไว้ มีผลให้สัดส่วนงบประมาณเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น แม้ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติฉบับหลังซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว หากต้องมีการพิจารณาในวาระที่สองตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีกับพวกก็อาจพิจารณาปรับงบประมาณรายจ่ายให้ลดลงจนทำให้งบประมาณเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรเกินกว่าที่กฎหมายได้กำหนดไว้อีกครั้ง กรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้เสนอร่างเทศบัญญัติกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเฉพาะผู้ฟ้องคดีกับพวกก็ไม่เป็นที่สิ้นสุด และหากร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่สามารถนำมาใช้ได้ ย่อมเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมืองหนองคาย และเกิดความเสียหายแก่ประชาชน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการประชุมในวาระที่สามและมีมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติฉบับดังกล่าว การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงเป็นการพิจารณาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นยกคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่า การที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ได้มีมติให้ถือตามมติ ก.ท. ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร จึงเป็นการยืนยันการตั้งงบประมาณรายจ่ายตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอ ซึ่งเป็นสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติจึงถือได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว และการที่มิได้มีการพิจารณาในวาระที่สองนั้น

/เนื่องจาก...

เนื่องจากการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในกรณีไม่ปกติโดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ตามมาตรา ๖๒ ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่างกับการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในกรณีปกติที่จำเป็นต้องพิจารณารอบทั้งสามวาระ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ปฏิบัติตามหนังสือตอบข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ฉะนั้น การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงเป็นการพิจารณาที่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า การที่ประธานกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งไม่เปิดโอกาสให้พิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการปรับลดโครงการ ลดรายจ่าย หรือลดจำนวนเงินตามที่สมาชิกสภาเทศบาลเคยตั้งประเด็นไว้ พร้อมทั้งให้นำประเด็นดังกล่าวไปประชุมต่อในที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยรับว่าตนจะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้กำชับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้งหนึ่ง นั้น กรณีจึงถือได้ว่าคณะกรรมการได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่รับหลักการในวาระที่หนึ่งจึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง การดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อให้บททวนวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ประกอบกับกฎหมายหรือระเบียบก็ไม่ได้กำหนดว่าคณะกรรมการมีอำนาจกระทำได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการแปรญัตติ ดังนั้น เมื่อรับหลักการแล้วจึงต้องเข้าสู่วาระที่สองเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่ ตามมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๖๒ จัตวา วรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำร่างเทศบัญญัติเข้าพิจารณาในวาระที่สามทันที จึงขัดต่อหลักการประชุมร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่จะต้องพิจารณาตามวาระและขั้นตอนการร่างเทศบัญญัติงบประมาณอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เนื่องจากการแปรญัตติเป็นวาระสำคัญที่สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจะได้พิจารณาแผนงาน โครงการ กิจกรรม การขอใช้จ่ายเงินของผู้บริหารเทศบาลว่าเป็นไปโดยสมเหตุสมผลและเหมาะสมหรือไม่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าหากต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาในวาระที่สอง ผู้ฟ้องคดีกับพวกอาจพิจารณาปรับงบประมาณรายจ่ายให้ลดลงจนทำให้งบประมาณเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้อีกครั้งหนึ่ง กรณีความขัดแย้งก็จะไม่สิ้นสุดนั้นเป็นเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง โดยหากผู้ฟ้องคดีกับพวกดำเนินการจริงตามที่กล่าวอ้าง ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลย่อมใช้อำนาจตาม

มาตรา ๖๒ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยุบสภาได้อยู่แล้ว ซึ่งเป็นสิ่งที่สมาชิกสภาไม่พึงปรารถนา ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคายถูกต้องแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ตราเป็นเทศบัญญัติ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายไม่เห็นชอบด้วยตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๔๐.๔/๑๖๗๓๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ เพราะตั้งงบประมาณรายจ่ายค่าบริหารงานบุคลากรเกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากฐานรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ซึ่งขัดกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายจัดส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวคืนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองหนองคายเท่าที่มีอยู่เป็นผลให้ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับใหม่ เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๔ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ ได้พิจารณาวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแล้วมีมติไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๑๐ ต่อ ๗ เนื่องจากเห็นว่า การตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคลากรฝ่าฝืนต่อมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายจึงได้มีคำสั่งที่ ๓๑๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ตามมาตรา ๖๒ ตริ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ ได้พิจารณาประเด็นหาข้อยุติความขัดแย้งรวม ๒ ประเด็น โดยในประเด็นที่หนึ่ง ที่ประชุมได้มีมติให้ถือตามมติ ก.ท.

/ที่ให้คำนวณ...

ที่ให้คำนวณจากฐานรายได้ทุกประเภทและรวมถึงเงินอุดหนุนทั่วไป และประเด็นที่สอง การพิจารณาแก้ไขร่างเทศบัญญัติในส่วนของโครงการที่ไม่จำเป็น ประธานกรรมการให้ไปพิจารณาในที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในชั้นแปรญัตติ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสมัยสามัญที่ ๑ ครั้งที่ ๑๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณในวาระที่สาม โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติด้วยคะแนนเสียง ๙ เสียง ไม่เห็นชอบ ๑ เสียง และงดออกเสียง ๗ เสียง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายได้ให้ความเห็นชอบแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียวว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่ตามมาตรา ๖๒ ตรี วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ ประกอบกับข้อ ๔๕ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า ญัตติร่างข้อบัญญัติที่ประชุมสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาเป็นสามวาระ แต่ที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะอนุมัติให้พิจารณาสามวาระรวดเดียวก็ได้ วรรคสาม กำหนดว่า ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามวาระรวดเดียวไม่ได้ และในการพิจารณาวาระที่สอง ให้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น และข้อ ๔ กำหนดบทนิยามคำว่า “สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล “ข้อบัญญัติงบประมาณ” หมายความว่า... เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมสำหรับเทศบาล เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ได้เสนอร่าง...

ได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ตราเป็นเทศบัญญัติ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายไม่เห็นชอบด้วยเนื่องจากได้ตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคลากรเกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากฐานรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ ซึ่งขัดกับมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองหนองคายเท่าที่มีอยู่ ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๔ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขันรับหลักการแล้วมีมติไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง ๑๐ ต่อ ๗ เนื่องจากเห็นว่าได้ตั้งงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคลากรเกินร้อยละสี่สิบอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๓๑๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ตามมาตรา ๖๒ ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๙ ได้พิจารณาประเด็นหาข้อยุติความขัดแย้ง รวม ๒ ประเด็น โดยในประเด็นที่หนึ่ง มีมติให้ถือตามมติคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ที่ให้คำนวณจากฐานรายได้ทุกประเภทและรวมถึงเงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนประเด็นที่สอง การพิจารณาแก้ไขร่างเทศบัญญัติในส่วนของโครงการที่ไม่จำเป็นประธานกรรมการได้ให้ไปพิจารณาในที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในชั้นแปรญัตติ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่หนึ่ง ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณในวาระที่สามโดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติ และในที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติด้วยคะแนนเสียง ๙ เสียงไม่เห็นชอบ ๑ เสียง งดออกเสียง ๗ เสียง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับดังกล่าว นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ และผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ซึ่งตามมาตรา ๖๒ ตรีวรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล

/(ฉบับที่ ๑๒)...

(ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติ อำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการจึงเป็นเพียงการพิจารณาทบทวนหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณเท่านั้น มิใช่เป็นการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติแต่อย่างใด เนื่องจากในการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติ มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าร่วมพิจารณาร่างเทศบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเช่นการเสนอขอลดรายจ่ายหรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย และห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่อนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากผู้บริหารเทศบาลและในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่สอง ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมสภาจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น ตามข้อ ๕๑ ข้อ ๕๙ และข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติจึงเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายของแต่ละรายการที่ตั้งจ่ายไว้ มิใช่เป็นเพียงการพิจารณาปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติเท่านั้น ส่วนการพิจารณาในวาระที่สาม ไม่มีการอภิปรายเว้นแต่ที่ประชุมสภาเทศบาลจะได้ลงมติให้มีการอภิปรายถ้ามีเหตุอันสมควร โดยการประชุมในวาระนี้ให้ที่ประชุมสภาเทศบาลลงมติว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่เท่านั้น ตามข้อ ๕๒ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้พิจารณามีมติแล้วส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เข้าสู่วาระที่สอง ตามนัยข้อ ๔๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณมาลงมติในวาระที่สามว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ โดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ดังนั้น การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า หากต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปพิจารณาในวาระที่สองอีก ผู้ฟ้องคดีกับพวกอาจปรับลดงบประมาณรายจ่ายให้ลดลงทำให้งบประมาณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้อีกครั้งหนึ่ง กรณีความขัดแย้งก็จะไม่สิ้นสุดนั้น เห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวเป็นการคาดเดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งหากเป็นจริงตามที่กล่าวอ้างและร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายตามมาตรา ๖๒ จัตวา

/แห่งพระราชบัญญัติ...

แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจรับฟังได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ของเทศบาลเมืองหนองคาย โดยให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เมื่อคดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

พิพากษายืน

นายปรีชา ชวลิตธำรง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายชาญชัย แสวงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิษณุ วรรณุญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

วันที่อ่าน ๙ เมษายน ๒๕๕๓

ธนวรรณ : ผู้พิมพ์