

“แปรญัตติ” ไม่ได้ ... แต่ (ไม่) ให้ใช้บังคับเทศบัญญัติ !

นางสาวเบญญาภา ไชยคำมี
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีสภาพบังคับเป็น “กฎ” ตามความหมายในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้

โดยก่อนประกาศใช้บังคับต้องผ่านกระบวนการจัดทำตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนด ซึ่งข้อ ๔๕ วรรคสาม ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามวาระรวดเดียวไม่ได้ และในการพิจารณาครั้งที่สอง ให้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น และหากสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยให้แปรญัตติเป็นรายข้อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ (ข้อ ๔๕) ในการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ จะกระทำได้เฉพาะการขอลดรายจ่ายหรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย (ข้อ ๕๕) ห้ามไม่ให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพัน คือ (๑) ดอกเบี้ยและเงินส่งใช้คืนเงินกู้ (๒) รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย (ข้อ ๖๑) เมื่อคณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาแล้วจะต้องเสนอร่างข้อบัญญัตินั้นตามร่างเดิมและตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานย่อขึ้นต่อประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งรายงานย่ออย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนใดหรือข้อใดบ้าง การแปรญัตติและมติของคณะกรรมการแปรญัตติเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด การสงวนความเห็นของกรรมการแปรญัตติตลอดจนการสงวนคำแปรญัตติด้วย (ข้อ ๑๑๐) และผู้เสนอญัตติมีสิทธิไปชี้แจง แสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแปรญัตติได้ตลอดระยะเวลาการพิจารณาญัตตินั้นเฉพาะที่ได้ขอแปรญัตติไว้ (ข้อ ๑๑๔)

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของเทศบาลและได้มีการประกาศใช้บังคับแล้ว แต่สมาชิกสภาเทศบาลได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว โดยอ้างว่ากระบวนการพิจารณาคำแปรญัตติและการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติได้ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากหลังจากที่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว และรอเสนอเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง ได้กำหนดให้มีการเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

สมาชิกสภาเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) จึงได้เสนอคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณว่า “ขอปรับลดรายจ่ายร้อยละสิบตามรายข้อและตามรายละเอียดตามแผนงาน....” แต่คณะกรรมการแปรญัตติฯ มีมติไม่รับคำขอแปรญัตติ โดยเห็นว่าเป็นคำแปรญัตติที่ไม่ปรากฏว่า จะขอแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นตอนใด ข้อใด แต่หากจะถือว่าเป็นการแก้ไขทุกตอนทุกข้อ ๑๐% ก็มีบางรายการเป็นรายจ่ายที่ต้องห้ามไม่ให้แปรญัตติตามข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และในการประชุมเพื่อพิจารณาครั้งที่สอง สภาเทศบาลได้เห็นด้วยที่จะไม่ให้มีการอภิปรายด้วยคะแนนเสียง ๑๒ เสียง ต่อ ๑๐ เสียง โดยผู้เสนอ

คำแปรญัตติไม่ได้มีโอกาสชี้แจง แสดงความคิดเห็นตามคำแปรญัตติของตน และวาระที่สามได้เห็นชอบตามร่าง โดยให้ส่งร่างเทศบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) พิจารณานุมัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใช้บังคับได้ ทั้งที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ยื่นคำแปรญัตติได้โต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของมติดังกล่าวแล้ว

การที่สมาชิกสภาเทศบาลขอแปรญัตติ แต่คณะกรรมการแปรญัตติฯ มีมติไม่รับคำขอแปรญัตติ และผู้ขอแปรญัตติไม่ได้มีโอกาสชี้แจง แสดงความคิดเห็นตามคำแปรญัตติของตน มีผลทำให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าวเป็นกฎที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? **ปัญหาสำคัญ คือ คำขอแปรญัตติในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณจะต้องเสนอคำแปรญัตติเป็นรายข้อหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สาระสำคัญของร่างเทศบัญญัตินี้อยู่ที่ข้อ ๔ งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และข้อ ๕ งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ดังนั้น การเสนอขอแปรญัตติน่าจะเสนอขอแปรญัตติเป็นรายการเพื่อให้สอดคล้องกับข้อ ๖๐ และข้อ ๖๑ มากกว่าการเสนอขอแปรญัตติเป็นรายข้อตามข้อ ๔๕ วรรคสอง แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดไว้สำหรับเทศบัญญัติประเภทอื่นซึ่งมีสาระหรือข้อความอันเป็นวัตถุประสงค์ของร่างเทศบัญญัติมากกว่าร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ประชุมสภาเทศบาลได้มีมติกำหนดรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ในการเสนอคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือแตกต่างจากระเบียบฯ ข้อ ๔๕ วรรคสอง

กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขอแปรญัตติในข้อ ๔ งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตามรายการของทั้ง ๑๑ แผนงาน ซึ่งแม้ทุกๆ แผนงาน มีรายการค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพันที่จัดต่อระเบียบฯ ข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง รวมอยู่ด้วย แต่มิใช่เป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันทั้งหมด ผู้แปรญัตติจึงมีสิทธิเข้าไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นตามคำแปรญัตติได้ตามข้อ ๑๑๔ ของระเบียบฯ

ปัญหาว่า คณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีอำนาจที่จะไม่รับคำขอแปรญัตติดังกล่าวตามข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการแปรญัตติที่จะพิจารณาว่า หากไม่มีเหตุต้องชี้แจงแล้วผู้แปรญัตติไม่ต้องไปชี้แจง เพราะไม่มีระเบียบข้อใดที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการที่จะไม่รับคำแปรญัตติ จึงต้องให้โอกาสผู้แปรญัตติได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นตามคำขอแปรญัตติว่าจะขอตัดค่าใช้จ่ายในรายการใด ด้วยเหตุผลใด และคณะกรรมการมีมติอย่างไร ให้แก้ไขตามคำแปรญัตติหรือไม่ รายการใดเป็นรายการที่มีข้อห้ามมิให้แปรญัตติ ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการขอสงวนความเห็นในเรื่องใดบ้าง เมื่อพิจารณาคำแปรญัตติเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการแปรญัตติจะต้องดำเนินการตามข้อ ๕๐ ของระเบียบฯ คือ ต้องเสนอร่างเทศบัญญัติตามร่างเดิม และตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานและความเห็นยื่นต่อประธานสภาเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และประธานสภาเทศบาล ต้องส่งรายงานนั้นแก่สมาชิกของสภาเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองตามข้อ ๕๑ ดังนั้น การมีมติไม่รับคำแปรญัตติ โดยไม่ให้โอกาสได้เข้าร่วมประชุมตามที่นัดหมายแล้วเพื่อชี้แจงตามคำแปรญัตติ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๑๕ วรรคสอง อันขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อยที่จะมีส่วนในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในฐานะผู้แปรญัตติด้วย

สำหรับปัญหาที่ว่า การที่สภาเทศบาลได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่สองและวาระที่สามโดยลงมติเห็นชอบตามรายงานที่คณะกรรมการแปรญัตติเสนอโดย

ไม่มีการอภิปราย ถือเป็นการประชุมที่ชอบด้วยระเบียบหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประชุมตามข้อ ๕๑ ของระเบียบฯ เป็นการประชุมพิจารณาสืบเนื่องจากรายงานและบันทึกความเห็นของคณะกรรมการแปรรูปตามข้อ ๕๐ ซึ่งสภาเทศบาลจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรรูปหรือที่คณะกรรมการแปรรูปแก้ไขเท่านั้น และจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ ข้อความ หรือรายการที่คณะกรรมการแปรรูปมีมติแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีสมาชิกสวณคำแปรรูปหรือที่มีกรรมการแปรรูปแสดงความเห็นไว้เท่านั้น เมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายแล้ว ที่ประชุมจะลงมติในแต่ละข้อจนจบร่างเทศบัญญัติอันเป็นการพิจารณาเสร็จสิ้นในวาระที่สอง ส่วนการพิจารณาในวาระที่สามจะไม่มีการอภิปราย (ระเบียบฯ ข้อ ๕๒)

เมื่อปรากฏว่า มติคณะกรรมการแปรรูปไม่ชอบด้วยระเบียบแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของมติดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ประธานสภาเทศบาล) ยังวินิจฉัยและมีความเห็นเช่นเดียวกับมติ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (สภาเทศบาล) มีมติให้ความเห็นชอบรายงานการประชุมคณะกรรมการแปรรูปแล้วมีมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติในวาระที่สาม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ไปด้วย

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคำแปรรูป และการประชุมพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติในวาระที่สอง และวาระที่สามของสภาเทศบาลที่ดำเนินการประชุมโดยประธานสภาเทศบาลอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีเทศบัญญัติ จึงเป็นการดำเนินการมาโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ในส่วนที่เป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ จึงมีผลให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของเทศบาลที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้เป็น “กฎ” ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครอง จึงมีคำพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าว โดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนตั้งแต่วันที่เทศบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๕/๒๕๔๕)

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการวางแผนงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการที่ผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและภายในกรอบวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาคำแปรรูปและการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ ก็เพื่อให้โอกาสกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งหากมีการโต้แย้งแสดงความคิดเห็นหรือชี้แจงเหตุผลก็จะช่วยให้การจัดสรรเงินงบประมาณในแต่ละด้านมีความรอบคอบ ถูกต้องยิ่งขึ้น ฝ่ายที่มีหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณเองก็จะได้ทราบถึงขอบเขตในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วยความระมัดระวัง เหมาะสมและสอดคล้องกับแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่ มิให้เกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณและลดภาระงานที่ไม่จำเป็นออกไป ทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตโครงการของรัฐประเภทต่างๆ อีกด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาทั้งด้านหน่วยงานและด้านท้องถิ่น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง