

บันทึก

เรื่อง หรือข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖
(กรณีการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณให้พิจารณาใหม่
ตามมาตรา ๖๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖
และข้อ ๔๕ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ)

กรรมการปกครองมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท.๐๓๑๑/๑๕๕๕๕ ลงวันที่ ๑๔
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรรมการปกครองมีปัญหาข้อ
กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ของเทศบาลเมือง
อุดรธานีในการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
(ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๖ และมีมติไม่รับหลักการ คณะเทศมนตรีจะเสนอร่างเทศ
บัญญัติงบประมาณนั้นให้สภาเทศบาลพิจารณาทบทวนใหม่ตามข้อ ๔๕ แห่งระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้หรือไม่

เทศบาลเมืองอุดรธานีเห็นว่า คณะเทศมนตรีสามารถเสนอร่างเทศบัญญัติ
งบประมาณฯ ให้สภาเทศบาลพิจารณาทบทวนใหม่ได้ตามนัยข้อ ๔๕^๑ แห่งระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่จังหวัดอุดรธานีเห็น
ว่าคณะเทศมนตรีไม่สามารถเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวให้สภาเทศบาลพิจารณา
ทบทวนใหม่ได้ ประธานสภาเทศบาลจะต้องส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ ไปให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดพิจารณาโดยเร็วตามความในมาตรา ๖๒ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖

^๑ ข้อ ๔๕ ญัตติร่างเทศบัญญัติใดซึ่งที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการตามความในข้อ ๔๔ กก็ดี
หรือลงมติไม่ให้ตราเป็นเทศบัญญัติตามความในข้อ ๔๔ กก็ดี หรือให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาตามความในข้อ ๓๗
กก็ดี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยตามความในมาตรา ๖๒ วรรคท้าย แห่ง
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ กก็ดี ให้ถือว่าร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป มิให้เสนอญัตติร่างเทศ
บัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันในสมัยประชุมนั้นอีก เว้นแต่ประธานสภาเทศบาลจะอนุญาตในเมื่อเหตุการณ์
ได้เปลี่ยนแปลงไป

บทบังคับดังกล่าวในวรรคก่อนให้ใช้แก่ญัตติอื่น ๆ ด้วยโดยอนุโลม

^๒ มาตรา ๖๒ ทวิ ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณใน
กรณีแห่งเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการ
จังหวัดโดยเร็ว ในกรณีที่แห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยัง
ผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภา
เทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

ปัญหาเรื่องนี้ กรมการปกครองมีความเห็นว่า

๑. มาตรา ๖๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๙ กำหนดว่า เมื่อสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ประธานสภาเทศบาลจะต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบาลให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้ส่งคืนสภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ดังนั้น สภาเทศบาลจะพิจารณาทบทวนใหม่ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้นแล้ว และส่งคืนให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่เท่านั้น คณะเทศมนตรีจึงไม่สามารถเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ ซึ่งสภาเทศบาลได้ลงมติไม่รับหลักการไปแล้วให้สภาเทศบาลพิจารณาทบทวนใหม่

๒. กรณีนี้ไม่น่าจะนำข้อ ๔๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาใช้บังคับได้ เพราะเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณจะต้องถือปฏิบัติตามมาตรา ๖๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สำหรับข้อ ๔๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น ประธานสภาเทศบาลจะอนุญาตให้เสนอร่างเทศบัญญัติได้จะต้องเป็นกรณีของร่างเทศบัญญัติโดยทั่ว ๆ ไป หรือเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามความในมาตรา ๖๒ วรรคสี่^๓ มิใช่ตามความในมาตรา ๖๒ ทวิ แต่อย่างใด

กรณีนี้จึงมีปัญหาคือจะวินิจฉัยว่า ร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแล้ว คณะเทศมนตรีจะเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณฉบับใหม่ให้สภาเทศบาลพิจารณาทบทวนอีกได้หรือไม่ กรมการปกครองจึงหาหรือว่าความเห็นของกรมการปกครองจะถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการร่างกฎหมาย (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงกรมการปกครอง และจังหวัดอุดรธานี) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมการปกครองว่า ในเรื่องนี้ได้มีการฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาลจังหวัดอุดรธานี และศาลยังมิได้วินิจฉัยชี้ขาด คณะกรรมการ

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้ส่งคืนสภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ในกรณีที่สภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ

^๓ มาตรา ๖๒

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามร่างเดิม ก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในกำหนดเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยร่างเทศบัญญัตินั้น ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป

กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงยังไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นได้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ (๑)^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ หากกรรมการปกครองเห็นว่าการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการก็อาจเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เพื่อขอให้มีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ตามความในข้อ ๙ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ดังกล่าว

กรรมการปกครองจึงได้เสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อหาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) จึงได้พิจารณาปัญหานี้โดยเห็นว่า ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษในเรื่องใด จะต้องนำบทบัญญัตินั้นๆ มาปรับกับกรณีเฉพาะเรื่องนั้น ปัญหาที่จะวินิจฉัยกรณีนี้เป็นเรื่องร่างเทศบัญญัติงบประมาณ จึงต้องนำมาตรา ๖๒ ทวิ มาปรับ จะนาระเบียบของกระทรวงมหาดไทยข้อ ๔๙ ดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับซึ่งเป็นการขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายหาได้ไม่ เมื่อสภาเทศบาลลงมติไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณแล้ว สภาเทศบาลจะพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณต่อไปอีกไม่ได้ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้น และส่งคืนสภาเทศบาลให้พิจารณาใหม่เท่านั้น การที่สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณฉบับใหม่ที่คณะเทศมนตรีเสนอให้สภาพิจารณาทบทวนนั้นจึงเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายต้องห้ามตามมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น ความเห็นของกรรมการปกครองที่เห็นว่าต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๖๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๖๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๙ มาใช้บังคับแก่กรณีนี้จึงเป็นการถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

^๔ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

(๓) เรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองหรือทางการต่างประเทศ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

^๕มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

รักษาราชการแทน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๖