

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหากฎหมายกรณีการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติ
(กรณีนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองขอนแก่นของดไม่เสนอร่างเทศบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๑/๑๕๑๕๒ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ บางประการเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนี้

๑. เมื่อถึงวาระพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณฯ ประธานสภาได้เชิญนายกเทศมนตรีในนามคณะเทศมนตรีเป็นผู้อภิปรายญัตติ นายกเทศมนตรีได้กล่าวในเรื่องอื่นก่อนโดยไม่ได้แถลงงบประมาณและได้ขอถอนร่างเทศบัญญัติต่อที่ประชุมแล้วออกจากที่ประชุมไป จะถือว่าญัตติดังกล่าวได้ถอนแล้วหรือไม่

๒. การที่นายกเทศมนตรีได้ถอนญัตติและไปจากที่ประชุม แต่เทศมนตรีที่อยู่ในที่ประชุมยืนยันที่จะเสนอญัตติต่อสภาเทศบาลและสภาเทศบาลได้ลงมติไม่ยอมให้ถอน แล้วพิจารณาร่างเทศบัญญัติต่อไปโดยเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ จะถือว่าสภาเทศบาลได้ดำเนินการถูกต้องหรือไม่

๓. ประธานสภาได้ใช้สิทธิลงคะแนนในฐานะสมาชิกโดยเชิญสมาชิกผู้อาวุโสขึ้นทำหน้าที่แต่ไม่ได้ให้เลือกตั้งกันเองขึ้นทำหน้าที่ประธานสภาชั่วคราว เพราะรองประธานสภาไม่อยู่ในที่ประชุม จะเป็นการชอบด้วยระเบียบหรือไม่

๔. การประชุมสภาเทศบาลเมืองขอนแก่นเป็นไปโดยชอบหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงได้ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า

๑. ปัญหาที่ว่าเมื่อถึงวาระพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในที่ประชุม นายกเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินการโดยได้กล่าวในเรื่องอื่นก่อนแต่ไม่ได้แถลงงบประมาณแล้วจึงขอถอนร่างเทศบัญญัติงบประมาณต่อที่ประชุมและงดไม่เสนอ จะถือว่าญัตติดังกล่าวได้ถอนแล้วหรือไม่ นั้น เรื่องนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าการกระทำของนายกเทศมนตรีดังกล่าวจะ

เป็นการดำเนินการตามข้อ ๕๔^๑ หรือข้อ ๕๖^๒ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่ประการใด ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการประชุมสภาเทศบาลเมืองขอนแก่นสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๔ ครั้งที่ ๓ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๒๕ ณ ห้องประชุมสภาเทศบาลเมืองขอนแก่นว่า ประธานสภาได้ดำเนินการไปตามระเบียบวาระการประชุมที่ ๒ คือ เรื่องพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๒๖ ของเทศบาลเมืองขอนแก่น ซึ่งคณะเทศมนตรีเสนอ หลังจากนั้นนายกเทศมนตรีได้ลุกขึ้นกล่าวทบทวนปัญหาเกี่ยวกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวว่ามีเบื้องหน้าเบื้องหลังและเสนอยุทธศาสตร์^๓ โดยเทศมนตรีสองคนกับสมาชิกสภาเทศบาลอีกสิบคนรวมเป็นสิบสองคนได้ลงชื่อในใบปลิวไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณฉบับนี้ แสดงให้เห็นว่า “ร่างเทศบัญญัติงบประมาณฉบับนี้ล้มกันมาตั้งแต่ในมุ้ง”^๔ และนายกเทศมนตรีได้กล่าวว่า “กระผมขอไม่เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๖”^๕ แล้วเดินออกจากที่ประชุมไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่นายกเทศมนตรีได้กล่าวในเรื่องอื่นก่อนที่จะกล่าวขอไม่เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้นเป็นการชี้แจงเหตุผลของการไม่อภิปราย ไม่ใช่เป็นการอภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณ คำว่า “อภิปราย” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายไว้ว่า “ปรึกษารื้อกัน” ดังนั้น การขอไม่เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณในกรณีนี้จึงหมายถึงการไม่อภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งถือว่าได้ถอนญัตตินั้นแล้วตามข้อ ๕๖^๖ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

๒. ปัญหาที่ว่านายกเทศมนตรีได้ออกจากที่ประชุมไป แต่เทศมนตรีที่อยู่ในที่ประชุมยืนยันที่จะเสนอญัตติต่อสภาเทศบาลและสภาเทศบาลลงมติไม่ยอมให้ถอน แล้วพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นต่อไปโดยเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ จะถือว่าสภาเทศบาลได้ดำเนินการถูกต้องหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นว่าญัตติดังกล่าวถือว่าได้ถอนแล้วตามข้อ ๕๖ มิใช่นายกเทศมนตรีขอถอนเอง กรณีนี้จึงไม่เข้าข่ายตามข้อ ๕๔ การที่สภาเทศบาลจะไม่ยอมให้ถอนนั้นจึงไม่ถูกต้อง และการที่เทศมนตรีเสนอให้สภาเทศบาลดำเนินการประชุมในวาระนี้ต่อไปก็ไม่ชอบเช่นเดียวกัน เพราะตาม

^๑ ข้อ ๕๔ การขอถอนญัตติ คำแปรญัตติ หรือการแก้ไขข้อความในญัตติ ซึ่งเป็นเหตุให้เปลี่ยนหลักการ ต้องได้รับความยินยอมจากที่ประชุม

ญัตติที่ยังมิได้จัดเข้าระเบียบวาระ หรือคำแปรญัตติในชั้นกรรมการ ไม่อยู่ในบังคับของวรรคก่อน

^๒ ข้อ ๕๖ ญัตติหรือคำแปรญัตติใดที่ถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว ถ้าผู้เสนอหรือผู้แปรญัตติไม่ขออภิปราย หรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้ถือว่าได้ถอนญัตตินั้นแล้ว

^๓ รายงานการประชุมสภาเทศบาลฯ หน้า ๒-๕

^๔ รายงานการประชุมสภาเทศบาลฯ หน้า ๔

^๕ รายงานการประชุมสภาเทศบาลฯ หน้า ๕

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

ข้อ ๕๗^๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีเป็นผู้ยื่นร่างเทศบัญญัติงบประมาณต่อสภาเทศบาล และตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติให้มีเทศมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะเทศมนตรีนั้นจะต้องมีนายกเทศมนตรีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ด้วย จะขาดนายกเทศมนตรีเสียมิได้ และตามข้อ ๖ ก. (๓) และ (๔)^๘ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดว่าเรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของคณะเทศมนตรีและเรื่องเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ฉะนั้น การเสนอญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณในนามคณะเทศมนตรีจะต้องมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ จะให้เทศมนตรีเสนอฝ่ายเดียวมิได้ เว้นแต่จะได้รับมอบหมายจากคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีโดยชอบ^๙ การที่สภาเทศบาลได้ดำเนินการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่เสนอโดยเทศมนตรียกกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง

สำหรับปัญหาใน ๓. และ ๔. นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาใน ๑. และ ๒. แล้ว ปัญหาใน ๓. และ ๔. เป็นเรื่องต่อเนื่องกัน จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗ ข้อ ๕๗ ญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ให้คณะเทศมนตรียื่นต่อสภาเทศบาลตามแบบและวิธีการ ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๘ ข้อ ๖ ในการปฏิบัติของเทศบาลเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและสั่งการให้ใช้หลักการแบ่งอำนาจและหน้าที่ตามลักษณะของเรื่อง ดังต่อไปนี้

ก. นายกเทศมนตรี

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

(๔) เรื่องเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติ หรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติที่มีอยู่แล้ว

๑.ล๑

๑.ล๑

ข. เทศมนตรี

(๑) เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบในงานประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ

๑.ล๑

๑.ล๑

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๒๕