

บันทึก

เรื่อง ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙
ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือไม่

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือที่ กท ๐๓๐๕/๗๙๒๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการตีความข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กับ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙ เนื่องจากสภากรุงเทพมหานครมีมติว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฯ ขัดกับข้อ ๑๔ แห่งข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งให้ กรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไปซึ่งกรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. ตามพระราชบัญญัติและข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดไว้ดังนี้

๑.๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึง กรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล สุขาภิบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต หรือแขวง ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณีเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๙๗ บัญญัติว่า

“ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้ โดยความเห็นชอบของสภา กรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓)

(๔) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

๑.๒ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๑๔ กำหนดว่า

“การโอนรายจ่ายและการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับหน่วยงานตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนด”

๒. ความเห็นของกรุงเทพมหานคร

๒.๑ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๙ กรุงเทพมหานครได้ตราขึ้นโดยอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ในมาตรา ๙๗(๔) สำหรับสาระสำคัญตามข้อ ๑๔ แห่งข้อบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติในเรื่องงบประมาณ เมื่อได้ตราเป็นข้อบัญญัติตามขั้นตอนกระบวนการกฎหมายแล้ว ข้อบัญญัติดังกล่าวจึงย่อมมีผลใช้บังคับได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย

๒.๒ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใด อ่างถึงกรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้น อ่างถึงกรุงเทพมหานคร เขต แขวง ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” นั้น กรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามิใช่บทบัญญัติที่จะนำมาวินิจฉัยว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณพ.ศ.๒๕๒๙ ข้อ ๑๔ ขัดกับบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่เพราะเป็นคนละเรื่องกัน และการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้ก็ได้อาศัยหรืออ้างกฎหมายอื่นใดที่จะมาเกี่ยวข้องกับมาตรา ๔ แต่อย่างใด โดยได้อ้างเพียงมาตรา ๙๗ เท่านั้น เหตุที่มีบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากก่อนหน้าที่จะมาเป็นกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔ พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครในขณะนี้ เคยมีบางส่วนที่เป็นเทศบาลมาก่อน คือ เทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี และต่อมาเป็นกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔ ดังนั้น จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้มีการเชื่อมโยงถึงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดที่เคยอ่างถึงกรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ให้ถือว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งเหล่านั้นอ่างถึงกรุงเทพมหานคร เขต และแขวง ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๔ บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ได้ หากไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้เชื่อมโยงกันได้ กรุงเทพมหานครก็จะไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๐๓ มาตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อควบคุมการจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ได้

จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว สรุป

ปัญหาข้อหาหรือได้ว่า ในการประชุมสภากรุงเทพมหานครสมัยประชุมสามัญ สมัยที่ ๒ (ครั้งที่ ๒) ประจำปี พ.ศ.๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๘ นายธนา ธีรวินิจ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้เสนอญัตติด้วยวาจาให้ที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครพิจารณาว่า ข้อ ๑๔^๑ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๙ ขัดกับมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ หรือไม่ ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติ ๓๗ เสียง ซึ่งเป็นเสียงข้างมากเห็นว่า ข้อ ๑๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๙ ขัดกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ และแจ้งให้ปลัดกรุงเทพมหานครนำเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเฉพาะปัญหาว่า ข้อ ๑๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๙ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ตามที่สภากรุงเทพมหานครได้มีมติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดรองรับว่าในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับอื่นที่อ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติของกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้นอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต หรือแขวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ แล้วแต่กรณีด้วย ทั้งนี้เฉพาะเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเท่านั้น ดังนั้น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ จึงมิใช่บทบัญญัติที่จะนำมาปรับใช้เพื่อพิจารณาว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ หรือไม่ นอกจากนั้น

^๑ข้อ ๑๔ การโอนรายจ่ายและการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับหน่วยงานตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

รายจ่ายรายการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ปลัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยงานเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น ยกเว้นเงินสำรองจ่ายทั่วไปให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ในกรณีจำเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้

^๒มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้นอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขตหรือแขวง ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณพ.ศ.๒๕๒๙ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๙๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ จึงเห็นได้ ว่าข้อ ๑๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๙ มิได้เกี่ยวกับ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ แต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า มาตรา ๙๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ กำหนดให้การบริหาร ราชการกรุงเทพมหานครประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อมูลเหตุของการหารือของกรุงเทพมหานครในครั้งนี้นี้อืบเนื่องจากสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็น องค์กรที่มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ มีมติว่า ข้อ ๑๔ ของข้อบัญญัติของ กรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๒๙ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ แต่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยกับมติของสภากรุงเทพมหานครดังกล่าว กรณีเช่นนี้จึงสมควร ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานครฯ ต่อไป

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน

(นายอักขราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

๓มาตรา ๙๗ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภา กรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (๓) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (๔) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์

การจ้าง และการพัสดุ

ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนด โทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

๔มาตรา ๙ การบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

- (๑) สภากรุงเทพมหานคร
- (๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๕มาตรา ๒๙ สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก สภากรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา กรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภา กรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็น หน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๘