เรื่องเสร็จที่ ๔๕๘/๒๕๕๓

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเพื่อเป็นเงินค่าบำรุง
สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๔๘๒๐ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับข้อหารือจากหลายจังหวัดเกี่ยวกับกรณีที่เทศบาลตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายเงินหมวดงบกลางเพื่อเป็นเงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ทักท้วงโดยให้เหตุผลว่า สมาคมจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นองค์กรเอกชน มิใช่หน่วยงานของรัฐ ข้อบังคับหรือระเบียบของสมาคมมิได้เป็นกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ ที่เทศบาลอันเป็นส่วนราชการต้องถือปฏิบัติ การตกลงเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมเป็นข้อตกลงระหว่างผู้ประสงค์เป็นสมาชิกของสมาคม มิอาจถือได้ว่าเป็นข้อตกลงของส่วนราชการ และไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการใดกำหนดให้เทศบาลสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมใดได้ จึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงขอให้เทศบาลระงับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นเงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และเรียกคืนเงินที่จ่ายไปแล้วทั้งหมดเพื่อส่งคืนคลังเทศบาลต่อไป

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดให้เทศบาลอาจมีรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ประกอบกับข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดว่า การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๘๘๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจหนังสือสั่งการ การตราเทศบัญญัติและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สรุปว่า ให้เทศบาลและเมืองพัทยาตั้งงบประมาณรายจ่ายงบกลางเป็นเงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเป็นรายปี ในอัตราร้อยละเศษหนึ่งส่วนหกของรายรับจริงในปีที่ล่วงมาแล้ว (ไม่รวมเงินกู้ เงินจ่ายขาดเงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท) แต่ไม่เกินห้าแสนบาท สำหรับกรณีการตั้งสมาคมนั้นมาตรา ๗๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๒๐ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ มาตรา ๗๙ (๕) บัญญัติว่า ข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการของอัตราค่าบำรุง และมาตรา ๙๐ บัญญัติว่า สมาชิกของสมาคมต้องชำระค่าบำรุงเต็มจำนวนในวันที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกหรือในวันเริ่มต้นของระยะเวลาชำระค่าบำรุง แล้วแต่กรณี เว้นแต่ข้อบังคับของสมาคมจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อเทศบาลเป็นสมาชิกของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยก็ย่อมต้องจ่ายค่าบำรุงแก่สมาคมฯ การที่เทศบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยเพื่อให้สมาคมสามารถดำเนินงานต่อไปได้ และเป็นประโยชน์ในการสร้างเอกภาพของการบริหารจัดการของเทศบาลซึ่งกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ จึงสามารถกระทำได้

เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทั้งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ อันเป็นกฎหมายมหาชน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) เทศบาลจะมีรายจ่ายใดได้บ้างนั้น มาตรา ๖๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้กำหนดไว้แล้ว โดยเปิดช่องให้เทศบาลอาจมีรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ได้ ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเทศบาลสมควรมีรายจ่ายอื่นใดที่เกี่ยวกับกิจการของเทศบาล และไม่ได้รวมอยู่ใน (๑) ถึง (๘) ของมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ และมิใช่รายจ่ายอื่นใด

---

[๑]มาตรา ๖๗ เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้าง

(๓) เงินตอบแทนอื่น ๆ

(๔) ค่าใช้สอย

(๕) ค่าวัสดุ

(๖) ค่าครุภัณฑ์

(๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(๘) เงินอุดหนุน

(๙) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

ตามข้อผูกพัน กระทรวงมหาดไทยก็อาจออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เทศบาลมีรายจ่ายนั้นได้

(๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กระทรวงมหาดไทยอ้างถึงนั้น ปรากฏว่าเป็นระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ มาตรา ๖๙[๒] ซึ่งเป็นเรื่องการให้อำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง และมาตรา ๗๗[๓] ซึ่งเป็นเรื่องของอำนาจของรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ ดังนั้น ระเบียบนี้จึงไม่ใช่ระเบียบที่ให้อำนาจเทศบาลในการจ่ายรายจ่ายอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ (๙)[๔] แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นอกจากนั้น หากประสงค์ให้ระเบียบนี้ออกตามความในมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แต่การที่ข้อ ๖๗ ของระเบียบกำหนดให้ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้" นั้น ถือเป็นการออกระเบียบขยายอำนาจและขอบเขตของมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เพราะเป็นการกำหนดให้มีการจ่ายรายจ่ายใด ๆ ก็ได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยจะสั่งการ ระเบียบลักษณะดังกล่าวจึงเป็นระเบียบที่ออกเกินอำนาจตามที่มาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ให้ไว้ ทั้งนี้ โดยยังไม่ต้องพิจารณาว่าหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๘๘๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เรื่อง ซักซ้อมความเข้าใจหนังสือสั่งการ การตราเทศบัญญัติและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ที่กระทรวงมหาดไทยเข้าใจว่าเป็นหนังสือสั่งการนั้น จะเป็นหนังสือสั่งการตามความมุ่งหมายของกระทรวงมหาดไทย หรือเป็นเพียงหนังสือที่ซักซ้อมความเข้าใจของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า ในปัจจุบันยังไม่มีระเบียบที่ออกตามมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ อนุญาตให้เทศบาลจ่ายเงินค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้แต่อย่างใด หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้เทศบาลมีรายจ่ายในเรื่องนี้ได้ ก็สมควรอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๗ (๙) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดเพิ่มเติมขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องระมัดระวังมิให้เป็นการเกินอำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

[๒]มาตรา ๖๙ ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

[๓]มาตรา ๗๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

[๔]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๓