

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๒๓/๒๕๕๐  
คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๔๑/๒๕๕๔

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๙ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

นายเทียนชัย ดิยพงศ์พัฒนา ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

นายวิสุทธิ์ พรหมทอง ที่ ๒

นายกิตติพงศ์ แก่นแก้ว ที่ ๓

นายชาญเวช โชติกิจสมบูรณ์ ที่ ๔

ว่าที่ร้อยตรีสมเกียรติ จิโรมรรตน์ ที่ ๕

นายวิทยา ดันติสุขทิเวท ที่ ๖

นางสาวมัทนี นาวิการ ที่ ๗

นางสาวพรยมล ขรรค์วิไลกุล ที่ ๘

นายประเสริฐศักดิ์ ดันติพงศ์วิวัฒน์ ที่ ๙

นายชัชชัย บุญฤทธิ์ ที่ ๑๐

ระหว่าง

ประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ต ที่ ๑

สภาเทศบาลนครภูเก็ต ที่ ๒

นายกเทศมนตรีนครภูเก็ต ที่ ๓

ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี



/เรื่อง...

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๒๘/๒๕๔๗  
หมายเลขแดงที่ ๒๐๒/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครศรีธรรมราช)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
ได้ประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้เสนอ และเป็นการประชุมพิจารณา  
ในวาระแรกชั้นรับหลักการ ซึ่งหลังจากมีการอภิปรายแล้ว มีสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
ลงมติรับหลักการ ๑๓ เสียง และมีมติกำหนดให้มีการแปรญัตติ ๓ วัน ในวันที่ ๒๑ - ๒๓  
กันยายน ๒๕๔๗ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งร่างเทศบัญญัติไปให้คณะกรรมการ  
ตรวจร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำสภาพิจารณา ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ ได้ยื่นคำขอ  
แปรญัตติฉบับลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ ต่อคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติ  
งบประมาณประจำสภา ขอปรับลดลงร้อยละสิบทุกข้อ ต่อมานายทรงวุฒิ หงษ์หยก  
ประธานคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติ ได้เรียกประชุมกรรมการในวันที่ ๒๔ กันยายน  
๒๕๔๗ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา โดยได้เชิญผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ และพนักงานเจ้าหน้าที่  
รวมทั้งผู้บริหารเทศบาลนครภูเก็ตเข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งในการประชุมดังกล่าวผู้ฟ้องคดีที่ ๑  
ถึงที่ ๘ ได้ชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการแล้ว จากนั้นในวันเดียวกันคณะกรรมการ  
ได้มีการประชุมเฉพาะคณะกรรมการและมีมติว่าไม่อนุมัติให้แปรญัตติตามคำแปรญัตติของ  
ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ โดยอ้างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม  
สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖๒ (ข) (ที่ถูกคือ ข้อ ๖๐ (ข) ) ห้ามมิให้แปรญัตติรายจ่าย  
ซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย ทั้งที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะไม่อนุมัติให้แปรญัตติ หากแต่  
มีหน้าที่รายงานและบันทึกความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๔๖ เท่านั้น

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในวันที่ ๒๗  
กันยายน ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑)  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในวาระที่สอง คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติ  
งบประมาณได้รายงานต่อที่ประชุมมีความตอนหนึ่งว่า มีสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒



/ขอแปรญัตติ...

ขอแปรญัตติตามหนังสือลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ จึงไม่อนุญาติให้แปรญัตติตามคำขอ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอมติที่ประชุมในทันทีโดยไม่ยอมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ อภิปรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้เข้าร่วมชี้แจงแสดงเหตุผลต่อคณะกรรมการแล้ว ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ มิใช่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้อภิปรายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๐๘ ที่กำหนดว่า ถ้าสมาชิก ผู้แปรญัตติมิได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ห้ามมิให้ผู้แปรญัตติอภิปราย ในคำแปรญัตตินั้นในสภาเทศบาล ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ จึงมีสิทธิที่จะอภิปราย ในวาระที่สอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับยืนยันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงมติว่าจะเห็นด้วยกับ คณะกรรมการหรือไม่ ทั้งที่คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติไม่มีอำนาจไม่อนุญาติ ให้แปรญัตติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงและขออภิปรายคำแปรญัตติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังคงยืนยันให้มีการลงมติโดยไม่มีการอภิปรายในวาระที่สอง ถือไม่ได้ว่า ได้มีการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณในวาระที่สอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีสิทธิ ที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงมติในวาระที่สาม ซึ่งในที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเห็นด้วย กับคณะกรรมการด้วยคะแนนเสียง ๑๓ เสียง ต่อ ๙ เสียง จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้พิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สามทันที และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติโดยเสียงข้างมาก เห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งร่างเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวไปยัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อพิจารณา โดยปกปิดข้อเท็จจริงถึงการประชุมที่ผิดระเบียบดังกล่าว ข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงให้ความเห็นชอบพร้อมกับส่งร่างเทศบัญญัติที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงนามใช้บังคับ โดยที่รู้อยู่แล้วว่า เทศบัญญัติ งบประมาณดังกล่าวเป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขณะพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าร่วมประชุมด้วยตลอดเวลา และทราบถึงการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังคงลงนามและใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติตาม กฎหมาย อันเป็นการกระทำที่มิชอบ

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๕๖.๔/๑๗๔๐๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตอบหนังสือลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗



/ของเลขานุการ...

ของเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง หรือการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณวาระที่สอง ความว่า ในการประชุมร่างเทศบัญญัติวาระที่สอง เมื่อคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติ งบประมาณ ได้นำเสนอผลการประชุมของคณะกรรมการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอมติต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ความเห็นชอบในวาระที่สอง โดยไม่อนุญาตให้มีการอภิปรายอีก เนื่องจากคณะกรรมการไม่อนุญาตให้มีการแปรญัตติตามที่แจ้งแล้วนั้น ไม่อาจทำได้ โดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ (ที่ถูกต้อง พ.ศ. ๒๔๙๖) ข้อ ๔๗ ซึ่งให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติ หรือที่คณะกรรมการแก้ไข โดยมีสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ขอแปรญัตติ ๖ ข้อข้างต้น ถ้าได้ ซึ่งแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ก็สามารถอภิปรายคำแปรญัตตินั้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตามข้อ ๑๐๘ แห่งระเบียบดังกล่าว

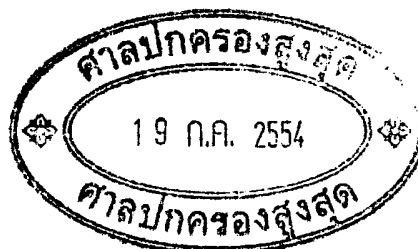
ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) เป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ให้มติของที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ในส่วนของระเบียบวาระที่ ๒ ญัตติ เรื่อง พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗ (วาระที่สอง) และ (วาระที่สาม) ตกไป

๓. ให้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงนามในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อบังคับใช้เป็นเทศบัญญัตินั้น เป็นการกระทำที่มีชอบ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ด้วยเหตุว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานสภาเทศบาล ไม่ใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน ทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ได้พิจารณาคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่าไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ เพราะผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำแปรญัตติ



/เป็นรายชื่อ...

เป็นรายชื่อ แต่ขอแปรญัตติเป็นปรับลดร้อยละสิบทุกรายการ โดยเฉพาะรายการที่ขอปรับลดแปรญัตติเรื่องดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ เป็นรายการที่ต้องห้ามขอแปรญัตติ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติไม่รับคำแปรญัตติโดยไม่นำเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในวาระที่สอง จึงมิใช่การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสภาเทศบาล เป็นเพียงองค์กรของเทศบาลเท่านั้น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีทุกคนเสียหาย หรือเกิดความเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต เป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีหน้าที่ในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของทางราชการ ไม่ใช่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารสภาเทศบาล และไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการภายในจังหวัดภูเก็ต ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ จะบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหน้าที่ควบคุมเทศบาลก็ตาม แต่ในเรื่องการประชุมสภาเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นหน้าที่ของประธานสภาเทศบาลกับสมาชิกสภาเทศบาลที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้อนุมัติให้เทศบาลนครภูเก็ตตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น เนื่องจากเทศบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการประชุมของสภาเทศบาลอย่างถูกต้อง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อเท็จจริงในคำฟ้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติไม่มีอำนาจไม่อนุมัติให้แปรญัตติ ดังนั้น คู่กรณีที่ได้แย้งสิทธิที่จะให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องศาลได้ตามกฎหมาย จึงมิใช่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ข้อกล่าวอ้างในคำฟ้องไม่ตรงตามกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ด้วยคะแนน ๑๒ ต่อ ๘ เสียง แล้วมีมติกำหนดระยะเวลาในการขอแปรญัตติ ๓ วัน คือระหว่างวันที่ ๒๑ ถึง ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ หลังจากนั้น



/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติงบประมาณซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลนครภูเก็ต เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ประกอบด้วย นายพงษ์สิทธิ์ ณ นคร นางปรารถนา ดันตวิท นายถาวร จิรพัฒนโสภณ นายทรงวุฒิ หงษ์หยก และนายอำนาจ คุ่มบ้าน มีหน้าที่ในการรับการแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละสมัยการประชุม คณะกรรมการได้มีการประชุมกับสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ขอแปรญัตติในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ และคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าคำแปรญัตติดังกล่าว มีการแปรญัตติเพื่อปรับลดทุกรายการ รวมไปถึงรายจ่ายประเภทเงินเดือนของพนักงาน ลูกจ้างเทศบาล และค่าตอบแทนของสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย จึงเป็นคำแปรญัตติที่ต้องห้ามตามข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติจึงไม่สามารถพิจารณาและรับคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งถือเสมือนไม่มีการขอแปรญัตติงบประมาณดังกล่าว ในชั้นของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติและพิจารณาคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติแต่อย่างใด

สำหรับการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานในการประชุมในวาระที่สอง ญัตติเรื่องพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ วาระที่สองและวาระที่สาม นั้น หลังจากที่ประธานคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติอ่านรายงานในการขอแปรญัตติสรุปว่า เมื่อมีการขอแปรญัตติแล้ว ในการประชุมคณะกรรมการได้ให้ผู้ขอแปรญัตติอภิปราย แต่เมื่อพิจารณาคำแปรญัตติเป็นรายข้อและได้มีการตอบข้อซักถามของผู้แปรญัตติต่อคณะกรรมการ และเมื่อพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๐ (ข) (ที่ถูกต้อง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖๐ (ข) ) ที่ห้ามมิให้แปรญัตติในรายการซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย การชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องตลอดจนข้อซักถามของสมาชิกผู้ขอแปรญัตติ พอสรุปได้ว่าได้ตั้งเป็นข้อสังเกตไว้เท่านั้น และบางกรณีคณะกรรมการรับไปดูแลและติดตามให้ คณะกรรมการจึงไม่รับคำแปรญัตติและไม่นำเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อไม่มีการแปรญัตติในชั้นคณะกรรมการแล้ว ในการประชุมในวาระที่สอง ก็ไม่มีข้อที่จะนำมาอภิปรายในสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงดำเนินการต่อไปตามระเบียบ



/และผู้ฟ้องคดี...

และผู้ฟ้องคดีพยายามจะอภิปรายอ้างเหตุว่าอยู่ในวาระที่สอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงว่า เมื่อไม่มีคำแปรญัตติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๗ กำหนดว่าในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ วาระที่สองให้ปรึกษาเรียงลำดับข้อ เฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแก้ไข เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมลงมติเป็นอย่างอื่น ในที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอมติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า เห็นด้วยกับคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติหรือไม่ ที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นด้วย ๑๓ ต่อ ๙ เสียง แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอมติว่าเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ ปรากฏว่า สมาชิกเห็นด้วย ๑๓ ต่อ ๑ เสียง จึงถือว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ตราร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ต่อมาจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๕๖.๕/๑๕๐๖๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณานุมัติให้เทศบาลนครภูเก็ตตราเทศบัญญัติงบประมาณและใช้บังคับได้ทันทีเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่า คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาที่จะไม่ขอรับข้อเสนอมติแปรญัตติได้ หากข้อเสนอมติแปรญัตติไม่ถูกต้องหรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังเช่น การขอแปรญัตติที่มีได้ขอเป็นรายข้อ ตามข้อ ๔๕ วรรคสอง หรือขอแปรญัตติที่ขัดต่อข้อ ๒๐ (ที่ถูกคือ ข้อ ๖๐) แห่งระเบียบฯ ดังกล่าว กรณีเช่นนี้ คณะกรรมการย่อมไม่รับคำขอแปรญัตติหรืออาจรับคำขอแต่ไม่อนุญาตให้แปรญัตติก็ได้ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอย่างไรแล้ว จะต้องดำเนินการตามข้อ ๔๗ และจากข้อ ๔๗ นี้เอง เห็นได้ชัดว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาไม่อนุญาตหรืออนุญาตให้มีการแปรญัตติในชั้นของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีอภิปรายในวาระที่สอง เพราะการประชุมวาระแปรญัตติต้องดำเนินการต่อเนื่องจากวาระที่หนึ่ง คือรับหลักการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๕ วรรคสอง และต้องดำเนินการชั้นคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติก่อนจะขอแปรญัตติในสภาโดยไม่ผ่านคณะกรรมการตรวจร่างพิจารณาก่อนไม่ได้ การประชุมในวาระที่สองเป็นหน้าที่ของประธานคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติที่ต้องดำเนินการตามข้อ ๔๖ และถ้ามีคำขอแปรญัตติที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล



/พ.ศ. ๒๕๔๖...

พ.ศ. ๒๔๙๖ และคณะกรรมการพิจารณารับคำขอ และเมื่อมีการแปรญัตติในชั้น  
คณะกรรมการว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติอย่างไรแล้ว ประธานคณะกรรมการ  
จึงนำเสนอต่อประธานสภาเทศบาล ในการประชุมวาระที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็พิจารณา  
เรียงลำดับข้อเฉพาะที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้แปรญัตติ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่มีการ  
เสนอว่ามีคำแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติ จึงไม่จำเป็นต้องมีการอภิปรายใดๆ  
ทั้งสิ้น

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นเจ้าหน้าที่  
ของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุม  
สภาเทศบาลตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีหน้าที่  
ต้องดำเนินการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย  
ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่ได้ออกตามพระราชบัญญัติเทศบาล  
พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๒๓ แต่กลับไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการประชุม  
ดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงมติเห็นชอบให้ตราเทศบัญญัติที่ได้ดำเนินการประชุม  
พิจารณาฝ่าฝืนต่อระเบียบข้อบังคับ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีอำนาจยับยั้งหรือ  
ไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติที่พิจารณาโดยฝ่าฝืนต่อระเบียบกฎหมาย กลับให้  
ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติที่ไม่ชอบดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงชื่อตราเป็น  
เทศบัญญัติบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยรู้ถือว่าเทศบัญญัติดังกล่าวผ่านการพิจารณา  
โดยไม่ชอบ ล้วนแต่เป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง  
ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงมีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ตามมาตรา ๔๒  
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เคลือบคลุม  
ไม่ชอบด้วยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา  
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๓ เนื่องจากเป็นคำให้การที่ไม่ชัดเจน ไม่แสดงการปฏิเสธ  
หรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้อง คำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้น ทั้งข้อ ๔๗  
แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖  
ไม่มีข้อความตอนใดระบุไว้ว่าให้คณะกรรมการมีอำนาจในการไม่อนุญาตให้มีการแปรญัตติ



/ทั้งเหตุ...



ทั้งเหตุที่คณะกรรมการใช้อำนาจในการไม่อนุญาตให้แปรญัตติตามข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เนื่องจากเป็นการแปรญัตติในรายการและจำนวนซึ่งผูกพันกับดอกเบี้ยและเงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ และหรือรายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย แต่ข้อ ๖๐ วรรคท้าย ของระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของประธานสภาแต่เพียงผู้เดียวที่จะวินิจฉัยว่าการแปรญัตติใดที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบฯ ข้อนี้ มิใช่เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติภายในเวลาที่กำหนดแล้ว คณะกรรมการได้เรียกประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติและคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีที่ได้ขอแปรญัตติไว้ได้เข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ดังปรากฏตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอภิปรายในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในวาระที่สองตามข้อ ๑๐๘ และที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การว่าแม้จะมีคำชี้แจง คณะกรรมการก็ไม่อาจเสนอญัตติที่ผิดระเบียบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมวาระที่สองได้นั้น ผู้ฟ้องคดีขอคัดค้านว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการเสนอญัตติต่อที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หากแต่มีหน้าที่ตามข้อ ๔๖ คือ จะต้องเสนอร่างเทศบัญญัตินั้นตามร่างเดิมและตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานและบันทึกความเห็นยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น คณะกรรมการไม่อาจดำเนินการเป็นอย่างอื่นได้ กระบวนการแปรญัตติในชั้นคณะกรรมการจึงครบถ้วนแล้ว แม้คณะกรรมการจะรายงานว่ คณะกรรมการมีมติไม่อนุมัติให้มีการแปรญัตติก็ตาม ถือว่าเป็นการดำเนินการตามข้อ ๔๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้ว เนื่องจากข้อ ๔๖ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า รายงานนั้นอย่างน้อยจะต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนใดหรือข้อใดบ้าง การแปรญัตติและมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด นั่นคือแม้คณะกรรมการจะไม่มีอำนาจไม่อนุมัติให้มีการแปรญัตติก็ตาม แต่คณะกรรมการได้รายงานความเห็นและมติของคณะกรรมการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อ ๔๖ แล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณในวาระที่ ๒ ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ โดยจะต้องให้ผู้ขอแปรญัตติที่ได้ชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการแล้ว ได้มีโอกาสอภิปรายในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนให้ที่ประชุมลงมติใด ๆ ทั้งนี้ ตามนัยของข้อ ๔๗ ประกอบกับข้อ ๑๐๘ ข้อ ๖๑ และข้อ ๖๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดี



/ที่เป็นผู้ขอ...

ที่เป็นผู้ขอแปรญัตติและได้ชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการแล้วได้แสดงความประสงค์จะขออภิปรายตามข้อ ๖๑ แล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องให้ออกาสผู้ฟ้องคดีได้อภิปรายตามข้อ ๖๑ วรรคสอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีได้อภิปราย ทั้งไม่ยอมวินิจฉัยถึงข้ออ้างของคณะกรรมการที่อ้างระเบียบฯ ข้อ ๖๐ ในการมีมติไม่อนุมัติให้มีการแปรญัตติทั้งที่ข้อ ๖๐ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เพียงผู้เดียว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับรวบรัดให้ที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงมติว่าเห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการหรือไม่ จึงเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จงใจฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ให้การเพิ่มเติมว่า การกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในคำคัดค้านคำให้การ เกี่ยวกับอำนาจการฟ้องคดีนั้น เป็นการกล่าวอ้างที่ปราศจากเหตุผล เนื่องจากสาเหตุหรือมูลเหตุที่นำมาฟ้องคดีนี้ มาจากการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือว่าเป็นการประชุมของนักรการเมืองในระดับท้องถิ่น ผลการประชุมย่อมเหมือนกับการประชุมระดับชาติ กล่าวคือที่ประชุมต้องยอมรับมติของการประชุม การที่สมาชิกสภามีความเห็นว่าการประชุมชอบด้วยระเบียบหรือกฎหมายและมีมติเห็นชอบในเรื่องนั้นก็ต้งยอมรับมติความเห็นดังกล่าว สมาชิกส่วนน้อยไม่เห็นด้วยก็ต้องยอมรับในความพ่ายแพ้ต่อมติส่วนมากของที่ประชุม ข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำหน้าที่อย่างถูกต้องแล้ว แต่กลับถูกฟ้อง หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายจนกระทั่งที่ประชุมส่วนมากเห็นด้วยแล้ว กลับถูกฟ้องว่าปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือการกระทำไม่ถูกต้อง หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาจากการดำเนินการประชุมของสภาตามระเบียบ เมื่อที่ประชุมเห็นชอบกับมติใด ๆ แล้ว โดยเฉพาะในคดีนี้เกี่ยวกับการงบประมาณ หากไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่ากระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือผิดต่อระเบียบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องดำเนินการตามกฎหมายต่อไป จะให้ยับยั้งโดยปราศจากเหตุผลที่ยังไม่ชัดแจ้งยอมกระทำไม่ได้ ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเพราะความคิดว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่กระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบเท่านั้น โดยไม่ฟ้องสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทุกคนที่ลงมติดยอมรับมติเรื่องดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้รับความเสียหายโดยตรง จึงไม่มีอำนาจฟ้องตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จะพิจารณาเฉพาะข้อ ๔๗ ไม่ได้ ข้อพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง



/เป็นเรื่อง...

เป็นเรื่องอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยญัตติ ตั้งแต่ข้อ ๓๔ ถึงข้อ ๕๖ และก่อนพิจารณาข้อ ๔๗ ต้องพิจารณาข้อความของข้อบังคับก่อนด้วย จะเห็นว่าคดีนี้ หากพิจารณาให้ถูกต้องแล้ว ต้องพิจารณาข้อ ๔๔ ข้อ ๔๕ ข้อ ๔๖ และข้อ ๔๗ เป็นเรื่องที่กำหนดถึงการแปรญัตติ โดยตรง และเกี่ยวพันกับหมวดที่ ๔ เรื่องงบประมาณ ข้อ ๖๐ ดังนั้น เมื่อมีการรับหลักการตามข้อ ๔๔ และกำหนดเวลาแปรญัตติด้วย เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่สภาฯรับหลักการแล้ว ก็ต้องยื่นเป็นหนังสือเป็นรายข้อต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ ข้อ ๔ ตามข้อ ๕ (ที่ถูกคือ ตามข้อ ๔๕) และเมื่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติเห็นว่าคำแปรญัตติชอบด้วยระเบียบ ก็จะได้รับคำแปรญัตติแล้วมีการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการในเรื่องที่แปรญัตตินั้น เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จก็ต้องเสนอต่อประธานสภา โดยต้องส่งเอกสารต่าง ๆ ตามที่ข้อ ๔๖ กำหนดไว้ และเมื่อคณะกรรมการแปรญัตติเสนอขอแปรญัตติตามข้อ ๔๖ ต่อประธานสภาเทศบาลแล้ว ประธานสภาจึงดำเนินการตามข้อ ๔๗ ดังนั้น ก่อนที่คำแปรญัตติจะไปถึงประธานสภาเทศบาล ต้องผ่านขั้นตอนตามข้อ ๔๖ ก่อน หมายความว่าคำแปรญัตตินั้นไม่เป็นข้อต้องห้ามตามระเบียบดังกล่าว เช่น ข้อห้ามขอแปรญัตติข้อ ๑๐ ดังข้อเท็จจริงในคดีนี้ คณะกรรมการแปรญัตติไม่อาจรับคำแปรญัตติได้ ถึงแม้มีการประชุมของคณะกรรมการและผู้ฟ้องคดีจะเข้าชี้แจงอย่างไร ก็ไม่ทำให้คำแปรญัตติเป็นคำขอที่ถูกต้องตามระเบียบได้คณะกรรมการจึงไม่ดำเนินการตามข้อ ๔๖ เพราะไม่มีอำนาจขอแปรญัตติเพิ่มเติม เพียงแต่ส่งร่างเทศบัญญัติตามร่างเดิมและรายงานความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น เมื่อไม่มีคำแปรญัตติแล้ว ในการประชุมวาระที่สอง จึงไม่ต้องมีการปรึกษาเรียงลำดับข้อที่ขอแปรญัตติตามข้อ ๔๗ และพิจารณาร่างเทศบัญญัติในวาระที่สาม ซึ่งในวาระนี้ ข้อ ๔๘ กำหนดชัดเจนว่าไม่มีการอภิปราย การทำหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบแล้ว

สำหรับระเบียบข้อ ๖๐ วรรคท้าย ที่กำหนดว่า ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นว่ารายจ่ายรายการใดมีข้อผูกพันเช่นนี้หรือไม่แล้ว ให้ประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด จึงน่าจะเป็นเรื่องหลังจากมีการพิจารณาวาระแรกที่ได้รับหลักการแล้ว เมื่อมีคำแปรญัตติและคณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาเห็นว่างบประมาณที่ขอแปรญัตติเป็นรายจ่ายมีข้อผูกพันหรือไม่ กล่าวคือผู้ขอแปรญัตติอ้างว่าไม่เป็นคำขอผูกพัน แต่คณะกรรมการพิจารณาแปรญัตติเห็นว่าเป็นการผูกพัน จนกระทั่งมีการโต้เถียงกันแล้ว กรณีเช่นนี้ น่าจะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัย



/ไม่จำเป็น...

ไม่จำเป็นต้องให้ผ่านการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพราะระเบียบกำหนดว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้วินิจฉัย แสดงว่าให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้วินิจฉัยคนเดียว จึงไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสภาวาระที่สอง หรือวาระที่สาม จะมาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยในเรื่องอ้างดังกล่าว จึงน่าจะเป็นการเลยขั้นตอนแห่งระเบียบไปแล้ว สมาชิกจะขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยตามข้อ ๖๐ วรรคท้ายย่อไม่ได้ เพราะคนละขั้นตอนการประชุม

สำหรับกรณีตามระเบียบข้อ ๑๐๘ น่าจะเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ขอแปรญัตติแก้ไขงบประมาณตามร่างเทศบัญญัติ แต่ไม่ไปชี้แจงต่อคณะกรรมการตามระเบียบ แล้วห้ามมิให้ผู้แปรญัตติอภิปรายคำแปรญัตตินั้นในสภาเทศบาล หมายความว่า เมื่อสมาชิกผู้เสนอคำแปรญัตติไม่ไปชี้แจงต่อคณะกรรมการ สมาชิกผู้ขอแปรญัตติก็ไม่มีสิทธิแปรญัตติด้วยกรณีเช่นนี้รวมทั้งคำแปรญัตติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบ แม้คณะกรรมการรับไว้และสมาชิกไปชี้แจงก็ต้องถือว่าไม่มีญัตติ และไม่มีสิทธิที่จะอภิปรายคำแปรญัตติในสภาเทศบาล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงข้อเท็จจริงตามคำสั่งศาลว่าการเสนอคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๕๘ วรรคสองของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ผู้มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีเงื่อนไขการเสนอคำแปรญัตติว่า กรณีเป็นคำแปรญัตติที่มีลักษณะเป็นการขอลดรายจ่ายหรือขอลดจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย หากสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ขอเสนอจะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลอื่นรับรองไม่น้อยกว่า ๒ คน และหากคำแปรญัตติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย จะต้องมีคำรับรองของนายกเทศมนตรีด้วย แต่หากเป็นกรณีนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอคำแปรญัตติ นายกเทศมนตรีสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีผู้ใดรับรอง ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๕๘ และข้อ ๕๙ ประกอบข้อ ๔๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ และข้อ ๖๐ ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดข้อห้ามมิให้แปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันเกี่ยวกับ (๑) ดอกเบี้ยและเงินสงฆ์ (๒) รายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย เช่น รายจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายในหมวดเงินเดือน



/และคำจ้าง...

และค่าจ้างประจำ เงินเดือนพนักงานเทศบาล ลูกจ้าง เป็นต้น ซึ่งหากมีปัญหาวารายการใด เป็นรายการที่มีข้อผูกพันดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด การที่สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยระบุว่าขอปรับลดทุกรายการนั้น คำแปรญัตติดังกล่าวย่อมครอบคลุมถึงรายการทุกรายการที่นายกเทศมนตรีเสนอเป็น ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และหากในร่างเทศบัญญัติดังกล่าว มีรายการที่เกี่ยวกับ ดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นทุนเงินกู้หรือมีรายการที่เป็นรายจ่ายที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย เช่น มีรายจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เงินเดือนของ นายกเทศมนตรี เงินเดือนพนักงานเทศบาล ลูกจ้าง เงินเบี้ยกันดาร เงินค่าตอบแทน รายเดือนของผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิก สภาเทศบาล เป็นต้น คำแปรญัตติข้างต้นก็มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖๐ ของระเบียบบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ คณะกรรมการ แปรญัตติสามารถประชุมกันตามข้อ ๑๐๓ ประกอบข้อ ๔๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว และลงมติไม่รับพิจารณาคำแปรญัตติที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้นได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่หรือไม่ และประเด็นที่สอง เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นกฎที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นที่หนึ่ง ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ เป็นองค์ประกอบของเทศบาลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา เทศบาลตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบซึ่งเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ อันเป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีคำขอให้



/เพิกถอน...

เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตามข้อ ๕๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติเป็นอำนาจและหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว ทั้งยังมีหน้าที่ ส่งร่างเทศบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อนุมัติให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับประเด็นที่สอง ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงมติรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งร่างเทศบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติและพิจารณาคำขอแปรญัตติ พิจารณาตามข้อ ๔๕ ซึ่งที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเวลาแปรญัตติระหว่าง วันที่ ๒๑ ถึงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ ได้ยื่นคำแปรญัตติ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้รับรองญัตติถูกต้องตามระเบียบข้อ ๕๘ มีข้อความใน คำแปรญัตติว่าขอปรับลดรายจ่ายตามรายชื่อ รวม ๖ แผนงาน คือ ๑) แผนงานบริหารทั่วไป ๒) แผนงานการศึกษา ๓) แผนงานเคหะและชุมชน ๔) แผนงานอุตสาหกรรมและโยธา ๕) แผนงานการพาณิชย์ ๖) แผนงานงบกลาง โดยขอปรับลดลงร้อยละสิบทุกข้อ เนื่องจากการ ตั้งงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพและต้องใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า และร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีรายละเอียด ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๐ โดยในหน้า ๓ - ๔ กำหนดว่าให้ตราเทศบัญญัติแบ่งออกเป็นข้อ ๆ รวม ๕ ข้อ คือ ข้อ ๑ ชื่อของเทศบัญญัติ ข้อ ๒ วันที่เทศบัญญัติมีผลใช้บังคับ ข้อ ๓ รายจ่ายที่ขอจ่าย มีจำนวน ๑๐ แผนงาน ข้อ ๔ รายจ่ายเฉพาะการประปาที่ขอจ่ายเพิ่ม ข้อ ๕ ผู้รักษาการ ตามเทศบัญญัติ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติปรับลดรายจ่ายร้อยละสิบในจำนวน ๖ แผนงานจาก ๑๐ แผนงานของเทศบัญญัติข้อ ๓ และโดยที่ข้อ ๔๕ วรรคสอง กำหนดว่า คำแปรญัตติโดยปกติให้แปรญัตติเป็นรายข้อ ซึ่งหมายความว่าสภาเทศบาลจะกำหนด



/ให้ยื่นคำ...

ให้ยื่นคำแปรญัตติเป็นอย่างอื่นก็ได้โดยเฉพาะคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
 ควรจะได้กำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติว่าขอลดรายจ่ายหรือขอลดจำนวนเงินที่ขอจ่าย  
 ในรายการใดบ้าง แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้กำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติเป็นอย่างอื่น  
 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติจำนวน ๖ แผนงานในข้อ ๓ คำแปรญัตติดังกล่าวจึงมิใช่คำขอ  
 ไม่ถูกต้องตามข้อ ๔๕ วรรคสอง ดังคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดี และมีข้อเท็จจริงต่อมาว่า  
 คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติได้รายงานผลการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการว่า  
 คณะกรรมการได้พิจารณาคำแปรญัตติแล้ว ได้อนุญาตให้ผู้ขอแปรญัตติชักถามข้อสงสัย  
 ทุกประเด็น ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล  
 พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๖๐ ห้ามมิให้แปรญัตติในรายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย พอสรุปได้ว่าข้อตั้ง  
 เป็นข้อสังเกตไว้ในกรณีต่าง ๆ ไว้เท่านั้น และในบางกรณีคณะกรรมการได้รับที่จะไปดูแล  
 และติดตามให้ จึงไม่อนุมัติให้แปรญัตติตามคำขอ เห็นว่า การพิจารณาของคณะกรรมการ  
 ดังกล่าวไม่เป็นไปตามข้อ ๔๖ ของระเบียบดังกล่าว เพราะในกรณีที่คณะกรรมการมีมติ  
 ไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติในเรื่องใด ต้องให้โอกาสผู้ขอแปรญัตติว่ายังคงตั้งใจและ  
 ประสงค์จะนำคำแปรญัตติของตนไปอภิปรายในสภาหรือไม่ หากผู้ขอแปรญัตติสงวน  
 คำแปรญัตติไว้ คณะกรรมการจะต้องรายงานและบันทึกความเห็น ผู้สงวนคำแปรญัตติ  
 มีสิทธิอภิปรายคำแปรญัตติในวาระที่สอง โดยที่ประชุมสภาเทศบาลจะลงมติชี้ขาดว่า  
 เห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือเห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ ส่วนคำแปรญัตติที่  
 คณะกรรมการเห็นว่าเป็นรายจ่ายที่มีลักษณะเป็นรายจ่ายซึ่งมีข้อผูกพันตามข้อ ๖๐  
 คณะกรรมการสามารถมีมติไม่รับไว้พิจารณาได้ แต่หากผู้ขอแปรญัตติยังคงยืนยันว่า  
 มิใช่เป็นรายจ่ายซึ่งต้องห้ามแปรญัตติตามข้อ ๖๐ คณะกรรมการต้องจัดทำรายงานเพื่อให้  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น การที่คณะกรรมการมีมติไม่อนุมัติคำแปรญัตติ  
 ทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มีความเห็นว่าเห็นด้วยกับคณะกรรมการ  
 หรือไม่ และขอสงวนคำแปรญัตติหรือไม่ จึงเป็นการพิจารณาและเป็นมติที่ไม่ชอบด้วย  
 ข้อ ๔๖ ดังกล่าว การพิจารณาคำแปรญัตติของคณะกรรมการจึงไม่แล้วเสร็จที่จะสามารถ  
 เสนอรายงานและความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ รายงานของคณะกรรมการตรวจร่าง  
 เทศบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม  
 สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๙๖ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยว่า  
 เมื่อคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ แปรญัตติ



/จึงถือว่า...

จึงถือว่าไม่มีการแปรญัตติ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงมติอนุมัติรายงานของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติในวาระที่สอง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สาม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๖ และข้อ ๔๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ได้ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ทั้งที่ได้ตอบข้อหารือของเลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ สรุปได้ว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่มีข้อกำหนดที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติในการไม่อนุมัติให้แปรญัตติ และหากได้มีการชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแล้ว ก็สามารถอภิปรายในคำแปรญัตตินั้นในสภาเทศบาลได้ ซึ่งก่อนการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ย่อมมีอำนาจตรวจสอบว่าร่างเทศบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยถูกต้องตามกฎหมาย รูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่ โดยการตรวจสอบรายละเอียดจากรายงานการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งก็ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ตอบข้อหารือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการที่คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีมติไม่อนุมัติให้มีการแปรญัตติ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติในวาระที่สองและวาระที่สาม เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงมีผลให้เทศบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ของเทศบาลนครภูเก็ต ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับเทศบัญญัติดังกล่าว



/ผู้ถูกฟ้องคดี...



ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแปรญัตติจำนวน ๖ แผนงาน มิใช่เป็นคำขอไม่ถูกต้องตามข้อ ๔๕ วรรคสอง และการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่เห็นด้วยโดยเหตุผลดังนี้ ตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องขอแปรญัตติการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ยื่นคำขอแปรญัตติดังนี้

๑. แผนงานบริหารทั่วไป จำนวน ๑,๗๔๒,๘๔๓ บาท
๒. แผนงานการศึกษา จำนวนเงิน ๒๐,๑๗๒,๐๔๐ บาท
๓. แผนงานเคหะและชุมชน จำนวนเงิน ๑๑,๓๙๑,๘๓๐ บาท
๔. แผนงานอุตสาหกรรมและโยธา จำนวนเงิน ๓๕,๘๙๐,๑๔๑ บาท
๕. แผนงานการพาณิชย์ จำนวนเงิน ๑,๙๙๕,๐๐๐ บาท
๖. แผนงบบกลาง จำนวนเงิน ๑๒,๓๒๕,๔๓๕ บาท

ผู้ฟ้องคดีได้ขอปรับลดลงร้อยละสิบทุกข้อ เนื่องจากการตั้งงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ และต้องใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า ซึ่งในแต่ละแผนงานที่ผู้ฟ้องคดีขอแปรญัตติดังกล่าว ก็มีการแบ่งหน่วยงานย่อยออกเป็นสายงานต่าง ๆ ดังนี้ ๑. แผนงานบริหารทั่วไป ประกอบไปด้วยงานบริหารทั่วไป งานวางแผนสถิติและวิชาการ งานบริหารการคลัง ๒. แผนงานการศึกษา ประกอบไปด้วยงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษา งานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา และงานศึกษาไม่กำหนดระดับ ๓. แผนงานเคหะและชุมชน ประกอบไปด้วย งานไฟฟ้าถนน งานสวนสาธารณะ งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และงานบำบัดน้ำเสีย ๔. แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ประกอบไปด้วยงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรม และการโยธา และงานก่อสร้างโครงการพื้นฐาน ๕. แผนงานการพาณิชย์ ประกอบไปด้วยงานกิจการประปาและงานตลาดสด ๖. แผนงานงบบกลาง ประกอบไปด้วยงบบกลาง ในแต่ละแผนงานนั้นจะประกอบด้วยเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่น ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ในแต่ละงานก็จะประกอบไปด้วยงานย่อยหรือกิจกรรมจำนวนมากที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งคำขอแปรญัตติจะต้องระบุด้วยว่า จะแก้ไขเพิ่มเติมรายการในแผนงานใด หมวดใด ประเภทใด รายละเอียดของรายการที่แก้ไขอย่างไร และกำหนดจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่ายว่าเป็นเท่าใด คำขอแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีจัดทำเป็นข้อเท็จจริง แต่เป็นข้อของแผนงานตามเอกสารรูปแบบและระบบงบประมาณรายจ่ายขององค์กร



/ปกครอง...

ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ส่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อจะทำให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ไม่เป็นตามนัยของข้อ ๔๕ วรรคสอง ข้อ ๔๖ ข้อ ๔๗ และข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) เนื่องจากคำว่าข้อในคำขอแปรญัตตินั้นประกอบไปด้วยงาน งานย่อย/กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติอีกมากมาย ยกตัวอย่าง เช่น คำขอแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณ (เพิ่มเติมฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๗ ในแผนงานการศึกษา ขอปรับลดลงร้อยละสิบทุกข้อของแผนงานการศึกษา ซึ่งแผนงานการศึกษาประกอบไปด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษางานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา และงานศึกษาไม่กำหนดระดับ ซึ่งในแผนงานนี้ได้มีวงเงินงบประมาณ ๒๐,๑๗๒,๐๔๐ บาท และมีจำนวนรายการที่ต้องทำหลายรายการ และในทุกแผนงานที่มีการขอแปรญัตติ มีรายการมากเช่นนี้ในทุกแผนงาน ซึ่งคำขอแปรญัตติในลักษณะเช่นนี้ไม่ระบุนายละเอียดไว้ในคำขอแปรญัตติให้ชัดเจนครบถ้วนหรือระบุแต่เพียงกว้างๆ มีลักษณะคลุมเครือ ทำให้คณะกรรมการจะไม่สามารถพิจารณาคำขอแปรญัตติของผู้ขอแปรญัตติได้เลยเนื่องจาก ๑. ไม่ทราบว่าผู้ขอแปรญัตติมีความประสงค์จะขอแปรญัตติในข้อใดหรือตอนใดของร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และคณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณก็ไม่มีหน้าที่พิจารณาในรายละเอียดให้กับผู้ขอแปรญัตติ ซึ่งตามข้อ ๔๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ วรรคสอง กำหนดว่า ภายในเวลาที่สภาเทศบาลกำหนด คณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดเห็นควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างเทศบัญญัติให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยปกติให้แปรเป็นรายข้อ ซึ่งแสดงว่าสมาชิกท่านใดต้องการจะแก้ไขร่างเทศบัญญัติในข้อใดหรือตอนใดก็ต้องทำคำขอแปรญัตติที่แสดงถึงความต้องการในการที่จะแก้ไขร่างเทศบัญญัติในข้อนั้นหรือตอนนั้น แล้วนำมายื่นต่อประธานคณะกรรมการเพื่อให้คณะกรรมการได้พิจารณาคำแปรญัตติของตน ๒. คำขอแปรญัตติลักษณะข้างต้นนี้ จะทำให้ขั้นตอนในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในวาระที่ ๒ ไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนและเจตนารมณ์ที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลต้องการที่จะให้เกิดขึ้นได้เลย เนื่องจากรายการที่สามารถแปรญัตติได้มีจำนวนน้อยรายการซึ่งจะทำให้คณะกรรมการ



/จะต้องใช้...

จะต้องใช้เวลาพิจารณาคำขอแปรญัตติเป็นเวลานานและจะต้องมีความเห็นในทุกรายการ และมีผลทำให้การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ ในการนำเงินงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนมีอันต้องล่าช้าและเสียเวลาเป็นอย่างมากหากจะต้องมา ใช้เวลาในการพิจารณางบประมาณใหม่ทั้งเล่มซึ่งอาจจะส่งผลให้ไม่สามารถพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ นอกจากนี้ คำขอแปรญัตติ ดังกล่าวได้ขอปรับลดทุกรายการซึ่งรวมไปถึงรายจ่ายประเภทเงินเดือนของพนักงานลูกจ้าง เทศบาลและค่าตอบแทนของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย ซึ่งต้องห้ามมิให้ แปรญัตติตามข้อ ๖๐ ของระเบียบดังกล่าว จากเหตุผลทั้งเรื่องของการไม่ยื่นขอแปรญัตติ เป็นข้อให้ถูกต้องตามระเบียบและการขอแปรญัตติที่เป็นข้อต้องห้าม ทำให้คณะกรรมการ พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณไม่สามารถที่จะพิจารณาคำขอแปรญัตติได้ ฉะนั้น คณะกรรมการซึ่งได้รับมอบอำนาจจากสภาเทศบาลให้พิจารณาแปรญัตติร่างเทศบัญญัติ งบประมาณ ก็ย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาว่าคำขอแปรญัตติดังกล่าวยื่นถูกต้องตามข้อบังคับ หรือเป็นคำขอแปรญัตติที่ต้องห้ามตามข้อบังคับหรือไม่ หากคณะกรรมการเห็นว่าเป็น คำขอแปรญัตติที่ยื่นไม่ถูกต้องตามข้อบังคับหรือต้องห้ามตามข้อบังคับ ก็ย่อมมีอำนาจ ที่จะไม่รับคำขอแปรญัตติที่ยื่นมาโดยไม่ถูกต้องตามข้อบังคับหรือต้องห้ามตามข้อบังคับ เช่น กรณียื่นคำขอแปรญัตติเกินกว่าเวลาที่สภากำหนด หรือคำขอแปรญัตติที่มีได้ทำเป็น รายชื่อ หรือคำขอแปรญัตติที่สมาชิกสภาเทศบาลยื่นมาโดยไม่มีสมาชิกสภาเทศบาล รับรอง ๒ ท่านตามระเบียบข้อ ๔๕ วรรคสอง หรือเป็นคำขอแปรญัตติที่ต้องห้ามตามข้อ ๖๐ ฯลฯ คณะกรรมการยังต้องพิจารณาญัตติดังกล่าวอีกทั้งที่ไม่ถูกต้องย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล และไม่มีข้อบังคับใดที่ตัดสิทธิไม่ให้คณะกรรมการที่จะไม่รับคำขอแปรญัตติดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการจึงย่อมมีอำนาจที่จะไม่รับคำขอแปรญัตติ เมื่อเห็นว่าคำขอแปรญัตติดังกล่าว ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับหรือเป็นคำขอแปรญัตติที่ต้องห้ามโดยชัดแจ้ง คณะกรรมการอาศัย เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นและมีเจตนาอันบริสุทธิ์เพื่อรักษากระบวนการในการแปรญัตติของ คณะกรรมการให้เป็นไปตามระเบียบฯ จึงมีมติไม่รับพิจารณาคำขอแปรญัตติดังกล่าว ไม่ได้ เกิดจากการมีเจตนาจะปิดกั้น กลั่นแกล้งหรือใช้เสียงข้างมากเอาชนะเสียงข้างน้อย และไม่ได้เป็นการปิดกั้นสิทธิของเสียงส่วนน้อย แต่เสียงส่วนน้อยต้องทำตามระเบียบฯ เสียก่อน จึงจะได้สิทธิในการชี้แจง และเมื่อกระบวนการพิจารณางบประมาณเสร็จสิ้นแล้ว



/การนำเงิน...

การนำเงินงบประมาณไปใช้ต้องผ่านขั้นตอนของกฎหมายอีกหลายอย่างไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง และขั้นตอนอื่น ๆ ซึ่งถูกกำหนดไว้ด้วยกฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ อีกมาก งบประมาณจึงไม่เป็นเครื่องมือในการให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้ในทางทุจริตหรือประพฤตินิชอบ อีกทั้งสมาชิกสภาเทศบาลเองก็ยังสามารถตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารได้โดยผ่านการตั้งกระทู้ถามตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๘๘ หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติตามมาตรา ๔๘ ทวาทศ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยว่าเมื่อคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ แปรญัตติ จึงถือว่าไม่มีการแปรญัตติและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงมติอนุมัติรายงานของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติในวาระที่สองและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สาม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๖ และข้อ ๔๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำขอแปรญัตติแต่คำขอแปรญัตติดังกล่าวเป็นคำขอแปรญัตติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบและเป็นการขอแปรญัตติที่เป็นข้อต้องห้าม ซึ่งคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีมติไม่รับพิจารณาคำขอแปรญัตติดังกล่าว อันเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยระเบียบแล้ว จึงถือว่าไม่มีคำขอแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีและไม่มีผู้ใดยื่นคำขอแปรญัตติอีก การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ในการพิจารณาและเห็นชอบร่างเทศบัญญัติในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงเป็นการถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงมีผลให้เทศบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การดำเนินการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ปฏิบัติการไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ละเลยไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็สามารถ



/ดำเนินการ...

ดำเนินการตามมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวถูกต้องตามระเบียบแล้ว จึงให้ความเห็นชอบ โดยมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๓ ดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด อีกทั้งคดีนี้ เห็นว่าในขณะที่ยื่นฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป็นผล ให้ระยะเวลาระหว่างการพิจารณาคดีล่วงเลยมาเป็นเวลาหลายปี และงบประมาณดังกล่าว ก็มีการใช้จ่ายตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปแล้ว หากศาลปกครองสูงสุด พิจารณาตามที่ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการเพิกถอนให้มีผลย้อนหลัง ก็ไม่เกิดประโยชน์อันใด เนื่องจากงบประมาณดังกล่าวได้มีการเบิกจ่ายไปตามระเบียบแล้ว

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบแก้อุทธรณ์ว่า ข้อ ๔๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้การจัดทำร่างเทศบัญญัติ ต้องแบ่งออกเป็นข้อ ๆ ดังนั้น คำว่าให้แปรญัตติเป็นรายข้อตามข้อ ๔๕ วรรคสอง ของระเบียบเดียวกันจึงหมายถึงข้อตามนัยของข้อ ๔๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเมื่อพิจารณาถึงร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นได้ว่า ในหน้าที่ ๓ ถึงหน้าที่ ๔ ของร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ตราเทศบัญญัติ แบ่งออกเป็นข้อ ๆ รวม ๕ ข้อ คือ ข้อ ๑. ชื่อของเทศบัญญัติ ข้อ ๒. วันที่เทศบัญญัติมีผลใช้บังคับ ข้อ ๓. รายจ่ายที่ขอจ่ายมีจำนวน ๑๐ แผนงาน ข้อ ๔. รายจ่ายเฉพาะการประปาที่ขอจ่ายเพิ่ม ข้อ ๕. ผู้รักษาการตามเทศบัญญัติ ซึ่งการจัดทำร่างเทศบัญญัติดังกล่าวสอดคล้อง กับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๐ และสำหรับคำขอแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างเทศบัญญัติ ดังกล่าวเพียงข้อเดียว คือข้อ ๓. ซึ่งเป็นการขอแปรญัตติเป็นรายข้อ ตามความหมายของ ข้อ ๔๕ วรรคสอง นอกจากนี้ ข้อ ๔๕ วรรคสอง กำหนดว่า คำแปรญัตติโดยปกติให้แปรญัตติ เป็นรายข้อ ซึ่งหมายความว่า สภาเทศบาลจะกำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติเป็นนอกรายข้อก็ได้ โดยเฉพาะคำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควรกำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติว่า ขอลดรายจ่ายหรือขอลดจำนวนเงินที่ขอจ่ายในรายการใดบ้าง แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้



/กำหนดให้...

กำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติเป็นอย่างอื่น และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติจำนวน ๖ แผนงาน ในข้อ ๓. ของร่างเทศบัญญัติ ดังนั้น คำขอแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ขัดต่อระเบียบ แต่อย่างไร และคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีหน้าที่จะต้องรับคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีไว้ดำเนินการตามระเบียบต่อไป และสำหรับคดีนี้ คณะกรรมการก็ได้รับคำขอแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีไว้แล้ว ทั้งได้ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าชี้แจงแสดงเหตุผลในที่ประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติแล้ว แต่คณะกรรมการกลับมีมติและรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซักถามข้อสงสัยในที่ประชุมพิจารณาของคณะกรรมการทุกประเด็น แต่คำขอแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๖๐ จึงไม่อนุมัติให้ตามคำขอ เพียงแต่รับฟังไว้เป็นข้อสังเกต โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด ซึ่งหากคณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้าน ผู้ฟ้องคดีก็จะได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ และมีโอกาสไปอภิปรายในสภาในการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติในวาระที่ ๒ ต่อไป และสำหรับคำแปรญัตติที่คณะกรรมการเห็นว่า เป็นรายจ่ายที่มีลักษณะมีข้อผูกพันตามข้อ ๖๐ แต่หากผู้ฟ้องคดียืนยันว่ามีใช่เป็นรายจ่ายที่ต้องห้ามตามข้อ ๖๐ คณะกรรมการต้องจัดทำรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด โดยคณะกรรมการไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเอง ดังนั้น การที่คณะกรรมการมีมติไม่อนุมัติคำแปรญัตติทั้งหมดของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีมีความเห็นว่าจะเห็นด้วยกับคณะกรรมการหรือไม่ และจะขอสงวนคำแปรญัตติหรือไม่ จึงเป็นการพิจารณาและเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๔๖ จึงถือว่าการพิจารณาคำแปรญัตติของคณะกรรมการไม่แล้วเสร็จครบถ้วนที่จะสามารถเสนอรายงานและความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ รายงานของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติจึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๖ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ แปรญัตติ จึงถือว่าไม่มีการแปรญัตติ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงมติอนุมัติรายงานของกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติ ในวาระที่ ๒ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบเทศบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ ๓ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๖ และข้อ ๔๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ ทั้งที่ได้เคยตอบข้อหารือเกี่ยวกับปัญหาตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วว่า



/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการไม่มีอำนาจไม่อนุมัติให้แปรญัตติ ประกอบกับก่อนการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สามารถตรวจสอบว่าร่างเทศบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบ โดยถูกต้องตามกฎหมาย รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กำหนดไว้หรือไม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็หากระทำได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติมีมติไม่อนุมัติให้มีการแปรญัตติ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติ ในวาระที่สองและวาระที่สาม เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ถูกต้องตามขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ความเห็นชอบร่าง เทศบัญญัติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงเป็นการกระทำไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ของเทศบาลนครภูเก็ต จึงชอบแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีโดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการประชุมวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๑ เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และมีมติให้แปรญัตติ เป็นเวลา ๓ วัน ตั้งแต่วันที่ ๒๑ ถึงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ได้ยื่นคำขอแปรญัตติโดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้รับรอง ตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ต่อประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งมีข้อความว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ขอแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ตามรายชื่อดังนี้ ๑. แผนงานบริหารทั่วไป จำนวน ๑,๗๔๒,๘๔๓ บาท ๒. แผนงานการศึกษา จำนวน ๒๐,๑๗๒,๐๕๐ บาท ๓. แผนงานเคหะและชุมชนจำนวน ๑๑,๓๙๑,๘๓๐ บาท ๔. แผนงานอุตสาหกรรม



/และการโยธา...

และการโยธา จำนวน ๓๕,๘๙๐,๑๔๑ บาท ๕. แผนงานการพาณิชย์ จำนวน ๑,๙๙๕,๐๐๐ บาท  
 ๖. แผนงานงบกลาง จำนวน ๑๒,๓๒๕,๔๓๕ บาท โดยขอปรับลดลงร้อยละสิบทุกข้อ  
 เนื่องจากการตั้งงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพและต้องใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า ต่อมา  
 ได้มีการประชุมคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติกับผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓  
 และพนักงานเทศบาลเข้าร่วมประชุมชี้แจงด้วยในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗  
 และปลัดเทศบาลนครภูเก็ตได้ชี้แจงว่า แผนงานบริหารทั่วไปรวม ๗ รายการ สำหรับรายการ  
 ที่ ๑ - ๖ เป็นหมวดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทนรายเดือน  
 ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล เป็นรายจ่ายตามกฎหมาย ไม่สามารถปรับลดได้ตามข้อ ๖๐  
 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖  
 และผู้ฟ้องคดีได้สอบถามเรื่องรายจ่ายเกี่ยวกับการจราจร งบประมาณการประกา  
 การติดตั้งเครื่องปรับอากาศโรงเรียนวัดขจรรังสรรค์ การจัดซื้อรถยนต์และเก้าอี้ การจัดซื้อ  
 เครื่องดนตรีของโรงเรียนวัดสามกอง การจัดซื้อครุภัณฑ์ไฟฟ้า วิทยุ คอมพิวเตอร์ การต่อเติม  
 อาคาร การก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการก่อสร้างปรับปรุงท่อระบายน้ำ ต่อมา  
 คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติได้ประชุมเฉพาะกรรมการในวันเดียวกัน และ  
 มีบันทึกรายงานการประชุมว่า จากคำขอแปรญัตติของสมาชิกที่ได้ยื่นขอเป็นรายข้อ  
 ในรายจ่ายตามแผนงานไปนั้น เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดในการซักถามและการตอบข้อ  
 ซักถามของผู้แปรญัตติและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม  
 สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ ตามข้อ ๖๐ (ข) ห้ามมิให้แปรญัตติในรายจ่ายซึ่งต้องจ่าย  
 ตามกฎหมาย และการชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องตลอดจนข้อซักถามของสมาชิกผู้ขอแปรญัตติ  
 ซึ่งพอสรุปว่า ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในกรณีต่าง ๆ ไว้เท่านั้น และในบางกรณีคณะกรรมการ  
 ได้รับที่จะไปดูแลและติดตามให้ คณะกรรมการจึงมีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีแปรญัตติ  
 ตามคำขอ

ต่อมาในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ได้มีการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
 สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๒ ได้มีการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ  
 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในวาระที่สอง  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติและพิจารณาคำแปรญัตติ  
 เทศบัญญัติอ่านรายงานการประชุม แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอมติของที่ประชุม



/ผู้ถูกฟ้องคดี...



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ความเห็นชอบตามรายงานของคณะกรรมการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้หักท้วงและขออภิปรายคำแปรญัตติ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กล่าวในที่ประชุมว่าจะปรึกษากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อหาบรรทัดฐานไว้สำหรับการประชุมครั้งต่อไป และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการมีความเห็นไม่อนุมัติให้มีการแปรญัตติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ดังนั้น เมื่อไม่มีการแปรญัตติตามคำขอ จึงต้องห้ามมิให้ผู้แปรญัตติอภิปรายในคำแปรญัตตินั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติ ๑๓ เสียง ให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว จากนั้น ได้ประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในวาระที่ ๓ และมีมติเสียงข้างมากเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งพิจารณาแล้วอนุมัติให้เทศบาลนครภูเก็ตตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และให้ใช้บังคับได้ทันทีเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย สำนักงานเทศบาล ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๕๖.๕/๑๕๐๖๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงนามประกาศใช้เทศบัญญัติดังกล่าวแล้ว

ปลัดเทศบาลนครภูเก็ต เลขานุการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หารือว่าการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในวาระที่สอง เมื่อคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติได้นำเสนอผลการประชุมของคณะกรรมการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอมติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ ปรากฏว่าได้มีสมาชิกที่ยื่นขอแปรญัตติได้ขออภิปรายบางรายการที่ได้ขอแปรญัตติไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้อภิปราย เนื่องจากคณะกรรมการไม่อนุญาตให้มีการแปรญัตติ โดยอ้างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๗ ซึ่งกำหนดว่า ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่สอง ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติหรือมีการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมลงมติเป็นอย่างอื่น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกต้องหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีความเห็นว่าไม่มีข้อบังคับการประชุมที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติไม่อนุมัติให้แปรญัตติ แต่ให้รายงานและบันทึกความเห็นยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกี่ยวกับการแปรญัตติและมติ



/ของคณะกรรมการ...

ของคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๖ หากมิได้แปรญัตติในรายการ และจำนวนเงินเกี่ยวกับรายจ่ายตามกฎหมายตามข้อ ๖๐ ดังนั้น ในการประชุมร่าง เทศบัญญัติวาระที่สอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาตรวจร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ได้นำเสนอผลการประชุมของคณะกรรมการแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขออภิปรายบางรายการ ที่ได้ขอแปรญัตติไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้อภิปรายอีกเนื่องจากคณะกรรมการ ไม่อนุญาตให้มีการแปรญัตติ ไม่อาจทำได้โดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๗ เมื่อมีสมาชิกที่ขอแปรญัตติ ๖ ข้อ ถ้าได้ชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ก็สามารถอภิปรายในคำแปรญัตติในการประชุม ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตามข้อ ๑๐๘

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ในชั้นอุทธรณ์เพียงประเด็นเดียวว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็น ที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ในประการแรกว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแปรญัตติจำนวน ๖ แผนงาน และการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติ งบประมาณชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอร่างเทศบัญญัติและ ขั้นตอนการพิจารณาเทศบัญญัติไว้ตามลำดับ โดยข้อ ๕๗ กำหนดว่า ญัตติร่างเทศบัญญัติ งบประมาณ ให้นายกเทศมนตรียื่นต่อสภาเทศบาลตามแบบและวิธีการภายในเวลาที่กำหนดไว้ ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ข้อ ๔๐ กำหนดว่า ร่างเทศบัญญัติ ต้องแบ่งออกเป็นข้อ ๆ และมีบันทึกดังต่อไปนี้ (ก) หลักการของร่างเทศบัญญัติ (ข) เหตุผล ที่เสนอร่างเทศบัญญัติ ข้อ ๔๓ ญัตติร่างเทศบัญญัตินั้น ที่ประชุมจะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ แต่ญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณจะพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวไม่ได้ ข้อ ๔๔ กำหนดว่า ในการพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติวาระที่หนึ่ง ให้ที่ประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่าง เทศบัญญัติ และลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัตินั้นหรือไม่ ข้อ ๔๕ กำหนดว่า ญัตติร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลลงมติรับหลักการแล้ว ถ้าจะต้องส่งให้คณะกรรมการ



/พิจารณา...

พิจารณา ให้ประธานสภาเทศบาลส่งต้นร่างเทศบัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการพิจารณา โดยละเอียด และที่ประชุมจะต้องกำหนดเวลาแปรญัตติด้วย โดยปกติให้แปรญัตติเป็นรายข้อ ข้อ ๕๘ กำหนดว่า การแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณ จะกระทำได้ โดยลดรายจ่าย การขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย ต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองอย่างน้อยสองคน คำแปรญัตติให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ภายในเวลาที่กำหนด ข้อ ๖๐ กำหนดว่า ห้ามมิให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงิน ซึ่งมีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ (ก) ดอกเบี้ยและเงินสงฆ์ (ข) รายจ่าย ซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นว่า รายจ่ายรายการใดมีข้อผูกพันเช่นนี้หรือไม่ ให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ข้อ ๕๖ กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว จะต้องเสนอร่างเทศบัญญัตินั้นตามร่างเดิมและตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานและบันทึกความเห็นยื่นต่อประธานสภาเทศบาล รายงานนั้นอย่างน้อย จะต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนหรือข้อใดบ้าง การแปรญัตติและมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด ข้อ ๕๗ กำหนดว่า ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่สอง ให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะข้อที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น ข้อ ๑๐๘ กำหนดว่า ถ้าสมาชิกผู้แปรญัตติมิได้ชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการ ห้ามมิให้ผู้แปรญัตติอภิปรายในคำแปรญัตตินั้นในสภาเทศบาล จากระเบียบดังกล่าว เห็นได้ว่าการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในวาระที่สอง จะดำเนินการเป็น ๒ ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการตามข้อ ๕๕ ประกอบกับข้อ ๕๖ และการพิจารณาในที่ประชุมสภาตามข้อ ๕๗ โดยสภาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการให้ทำหน้าที่พิจารณาหรือแปรญัตติดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นกรรมการสามัญประจำสภาตามข้อ ๑๐๐ หรือคณะกรรมการวิสามัญตามข้อ ๑๐๑ ก็ได้ ซึ่งสมาชิกต้องเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือตามข้อ ๕๘ คือ สมาชิกที่มีได้เป็นกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติ คณะกรรมการจะต้องแจ้งกำหนดนัดประชุมให้นายกเทศมนตรี สมาชิกผู้เสนอและผู้แปรญัตติทราบล่วงหน้าทุกคน ตามข้อ ๑๐๗ และผู้แปรญัตติมีสิทธิไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการเฉพาะที่ได้แปรญัตติไว้ตามข้อ ๑๐๖ หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับคำขอแปรญัตติในเรื่องใด ให้แก้ไขไปตามนั้น หากกรรมการไม่เห็นด้วยและผู้ขอแปรญัตติไม่ติดใจ คำแปรญัตตินั้นก็ตกไป ถ้าสมาชิกผู้นั้นยังติดใจและประสงค์จะนำคำแปรญัตติของตนไป



/อภิปราย...

อภิปรายในสภา ต้องสงวนคำแปรญัตติ จึงจะมีสิทธิอภิปรายในวาระที่สอง จึงจะสอดคล้องกับความในข้อ ๔๗ และข้อ ๑๐๘ รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการมีมติไม่รับพิจารณาคำแปรญัตติที่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖๐ วรรคหนึ่งด้วย และสภาลงมติชี้ขาดว่าเห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกผู้ขอแปรญัตติและคณะกรรมการแปรญัตติมีข้อถกเถียงว่ารายจ่ายรายการใดเป็นรายจ่ายที่มีข้อผูกพันตามข้อ ๖๐ วรรคหนึ่งหรือไม่ ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทูลทวงคืนได้ว่า คำขอแปรญัตติไม่ระบุรายละเอียดไว้ในคำขอแปรญัตติให้ชัดเจนครบถ้วนหรือระบุแต่เพียงกว้าง ๆ มีลักษณะคลุมเครือ ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถที่จะพิจารณาคำขอแปรญัตติของผู้ขอแปรญัตติได้ นอกจากนี้ ยังได้ขอปรับลดทุกรายการซึ่งรวมไปถึงรายจ่ายประเภทเงินเดือนของพนักงานลูกจ้างเทศบาล และค่าตอบแทนของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย ซึ่งต้องห้ามมิให้แปรญัตติตามข้อ ๖๐ แห่งระเบียบดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณไม่สามารถที่จะพิจารณาคำขอแปรญัตติได้ คณะกรรมการย่อมมีอำนาจที่จะไม่รับคำขอแปรญัตติเมื่อเห็นว่าคำขอแปรญัตติดังกล่าวไม่ถูกต้องตามข้อบังคับหรือเป็นคำขอแปรญัตติที่ต้องห้ามแล้วนั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงมติรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งร่างเทศบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติและพิจารณาคำขอแปรญัตติพิจารณาตามข้อ ๔๕ ซึ่งที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดเวลาแปรญัตติระหว่างวันที่ ๒๑ - ๒๓ กันยายน ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ ได้ยื่นคำแปรญัตติ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้รับรองญัตติถูกต้องตามระเบียบข้อ ๕๘ มีข้อความในคำแปรญัตติว่าขอปรับลดรายจ่ายตามรายข้อ รวม ๖ แผนงาน คือ ๑) แผนงานบริหารทั่วไป ๒) แผนงานการศึกษา ๓) แผนงานเคหะและชุมชน ๔) แผนงานอุตสาหกรรมและโยธา ๕) แผนงานการพาณิชย์ ๖) แผนงานงบกลาง โดยขอปรับลดลงร้อยละสิบทุกข้อ เนื่องจากการตั้งงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพและต้องใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุม



/สภาเทศบาล...

สภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๔๐ โดยในหน้า ๓ - ๔ กำหนดว่าให้ตราเทศบัญญัติ แบ่งออกเป็นข้อ ๆ รวม ๕ ข้อ คือ ข้อ ๑ ชื่อของเทศบัญญัติ ข้อ ๒ วันที่เทศบัญญัติมีผล ใช้บังคับ ข้อ ๓ รายจ่ายที่ขอจ่ายมีจำนวน ๑๐ แผนงาน ข้อ ๔ รายจ่ายเฉพาะการประปา ที่ขอจ่ายเพิ่ม ข้อ ๕ ผู้รักษาการตามเทศบัญญัติและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติปรับลด รายจ่ายร้อยละสิบในจำนวน ๖ แผนงานจาก ๑๐ แผนงานของเทศบัญญัติข้อ ๓ และโดยที่ ข้อ ๔๕ วรรคสอง กำหนดว่าคำแปรญัตติโดยปกติให้แปรญัตติเป็นรายข้อ ซึ่งหมายความว่า สภาเทศบาลจะกำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติเป็นอย่างอื่นก็ได้ โดยเฉพาะคำแปรญัตติร่าง เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ควรจะได้กำหนดให้ยื่นคำแปรญัตติว่าขอลดรายจ่ายหรือ ขอลดจำนวนเงินที่ขอจ่ายในรายการใดบ้าง แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้กำหนดให้ยื่น คำแปรญัตติเป็นอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำแปรญัตติจำนวน ๖ แผนงานในข้อ ๓ คำแปรญัตติดังกล่าวจึงมิใช่คำขอไม่ถูกต้องตามข้อ ๔๕ วรรคสองตั้งคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ และมีข้อเท็จจริงต่อมาว่าคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติได้รายงานผล การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการว่า คณะกรรมการได้พิจารณาคำแปรญัตติแล้ว ได้อนุญาตให้ผู้ขอแปรญัตติซักถามข้อสงสัยทุกประเด็น ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๖๐ ห้ามมิให้แปรญัตติในรายจ่าย ซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย พอสรุปได้ว่าขอตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ในกรณีต่าง ๆ ไว้เท่านั้น และในบางกรณีคณะกรรมการได้รับที่จะไปดูแลและติดตามให้ จึงไม่อนุญาติให้แปรญัตติ ตามคำขอ เห็นว่าการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวไม่เป็นไปตามข้อ ๔๖ แห่งระเบียบดังกล่าว เพราะในกรณีที่คณะกรรมการมีมติไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติในเรื่องใด ต้องให้โอกาสผู้ขอแปรญัตติว่ายังคงตั้งใจและประสงค์จะนำคำแปรญัตติของตนไปอภิปราย ในสภาหรือไม่ หากผู้ขอแปรญัตติสงวนคำแปรญัตติไว้ คณะกรรมการจะต้องรายงาน และบันทึกความเห็น ผู้สงวนคำแปรญัตติมีสิทธิอภิปรายคำแปรญัตติในวาระที่สอง โดยที่ประชุมสภาเทศบาลจะลงมติชี้ขาดว่าเห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือเห็นด้วย กับมติของคณะกรรมการ ส่วนคำแปรญัตติที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นรายจ่าย ที่มีลักษณะเป็นรายจ่ายซึ่งมีข้อผูกพันตามข้อ ๖๐ คณะกรรมการสามารถมีมติไม่รับ ไว้พิจารณาได้ แต่หากผู้ขอแปรญัตติยังคงยืนยันว่ามีใช่เป็นรายจ่ายซึ่งต้องห้ามแปรญัตติ ตามข้อ ๖๐ คณะกรรมการต้องจัดทำรายงานเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด



/ที่ศาลปกครอง...

ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการมีมติไม่อนุมัติคำแปรญัตติทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีได้มีความเห็นว่าเห็นด้วยกับคณะกรรมการหรือไม่ และขอสงวนคำแปรญัตติหรือไม่ จึงเป็นการพิจารณาและเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยข้อ ๔๖ ดังกล่าว การพิจารณาคำแปรญัตติของคณะกรรมการจึงไม่แล้วเสร็จที่จะสามารถเสนอรายงานและความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ รายงานของคณะกรรมการตรวจร่างเทศบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๔๖ นั้น ชอบแล้ว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในประเด็นนี้ จึงฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ของเทศบาลนครภูเก็ต ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับเทศบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด เห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายนพดล เสงเจริญ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

*[Handwritten signature]*

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายชาญชัย แสวงศักดิ์  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายวิษณุ วรรณุญ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายมนูญ ปุญญกริยากร  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

*[Handwritten signature]*

นายสมรรถชัย วิศวลาภรณ์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

*[Handwritten signature]*

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายสมิง พรทวีศักดิ์อุดม

