

สภาท้องถิ่นปรับลดบซ่อมแซมถนน ... ทำเกินอำนาจหน้าที่หรือไม่ ?

โดยนายปกครอง

กล่าวกันว่า ... หากจะดูว่าพื้นที่ใดพัฒนาแล้วหรือไม่ ให้อู่ที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจของประชาชน เช่น ระบบไฟฟ้า ประปา ระบบคมนาคมขนส่งหรือการสร้างถนนหนทางต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการสัญจร ในส่วนของท้องถิ่นก็จะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสำรวจความต้องการของประชาชน และนำมาวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญและกำหนดทิศทางหรือนโยบายต่าง ๆ ในการพัฒนาชุมชนที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

วันนี้ ... นายปกครองขอเสนอคดีปกครองซึ่งเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับการจัดทำโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง (อบต.) เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนให้กับประชาชน แต่สภา อบต. ได้มีมติให้ปรับลดบหรือลดขนาดของโครงการให้เล็กลง เนื่องจากเห็นว่าใช้เงินมากเกินไปจนเกินความจำเป็น แต่นายก อบต. เจ้าของโครงการเห็นว่า ไม่อาจทำได้เพราะขัดต่อกฎหมาย จึงนำเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองในที่สุด !

มูลเหตุของคดีมีอยู่ว่า ... นายก อบต. ได้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเสนอโครงการ ๓ โครงการเพื่อพัฒนาตำบล แต่คณะกรรมการแปรรูปคดีฯ ได้ตัดลดงบประมาณและปริมาณงาน จำนวน ๒ โครงการ ซึ่งเป็นโครงการซ่อมแซมถนนลาดยางแอสฟัลท์ติกคอนกรีตตามที่มีผู้ขอเสนอแปรรูปคดี ต่อมาในการประชุมสภาขึ้นแปรรูปคดี สภา อบต. ได้มีมติเห็นชอบกับการยื่นเสนอคำแปรญัตติที่ปรับลดบโครงการดังกล่าว และเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นายก อบต. เห็นว่า การตัดลดบของโครงการทั้งสอง ไม่มีเหตุผลอันสมควรและเป็นการกั่นกั้นตนเองไม่ให้อำนาจบริหารงานได้ และได้เคยกระทำเช่นนี้มาแล้วในปีก่อนหน้า ซึ่งการพัฒนาตำบลต้องเริ่มจากความต้องการของประชาชนในรูปแบบของการประชาคมแล้วกำหนดความสำคัญ โดยฝ่ายบริหารต้องนำสิ่งที่ประชาชนต้องการมาดำเนินการนำเสนอต่อสภาฯ เพื่อขออนุมัติตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วนำไปดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ การกระทำของสภาฯ จึงถือเป็นการขัดขวางการพัฒนาตำบล อีกทั้ง เป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ โดยคณะกรรมการแปรรูปคดีมีหน้าที่เพียงตรวจสอบและกลั่นกรองโครงการต่าง ๆ ให้เหมาะสมเท่านั้น มิได้ให้อำนาจตัดงบประมาณ ปริมาณงาน หรือยกเลิกโครงการแต่อย่างใด

นายก อบต. ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อให้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว แต่นายอำเภอมิได้ดำเนินการตามคำขอ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่พิพาท

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่พิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า การแปรรูปคดีตัดลดบประมาณและ

ปริมาณงานในโครงการที่นายกอบต. เสนอ เป็นการกระทำเกินขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแปรรูปคดีฯ และสภา อบต. (ผู้ฟ้องคดี) หรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า ที่ประชุมสภาฯ ได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมี ๒ โครงการที่มีผู้ยื่นแปรญัตติขอปรับลดงบประมาณ โดยให้เหตุผลว่า ได้มีการสำรวจแล้วเห็นว่าถนนมีบางส่วนที่ชำรุดและบางส่วนยังใช้การได้ดี จึงสามารถซ่อมแซมเฉพาะส่วนได้ โดยเสนอปรับลดโครงการที่ ๑ จากจำนวน ๒,๔๕๐,๐๐๐ บาท เหลือตั้งจ่ายเป็นจำนวนเงิน ๕๔๓,๒๐๐ บาท และโครงการที่ ๒ จากจำนวน ๕๘๐,๐๐๐ บาท เหลือตั้งจ่ายเป็นจำนวนเงิน ๒๘๕,๘๐๐ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่า ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ได้มีการรับหลักการมาแล้วในวาระที่ ๑ และได้นำมาจากแผนพัฒนาสามปี ซึ่งมาจากปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน จึงไม่ควรตัดงบประมาณออกไป จากนั้น สภา อบต. ได้พิจารณามีมติให้ความเห็นชอบปรับลดจำนวนเงินทั้งสองโครงการ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงแต่ถูกลดขนาดของโครงการเท่านั้น โดยโครงการยังคงมีอยู่ มิได้ถูกยกเลิกไปทั้งหมด ตามข้อ ๕๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกทั้ง มิใช่การกระทำอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่ายตามข้อ ๖๐ ของระเบียบเดียวกัน เนื่องจากจำนวนเงินคงเหลือภายหลังจากที่ได้มีการแปรญัตติ ยังคงมีอยู่เพื่อดำเนินการตามโครงการของผู้ฟ้องคดีต่อไป คณะกรรมการแปรรูปคดีฯ จึงมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบปรับลดงบประมาณรายจ่ายของโครงการพิพาทได้ กรณีไม่เป็นการขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ฉะนั้น การลงมติของสภา อบต. ที่เห็นชอบให้ปรับลดงบประมาณและลดขนาดโครงการของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยมีได้เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การแปรญัตติมีเจตนาที่จะขอลดงบรายจ่าย จนทำให้โครงการนั้นไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ อันแสดงถึงเจตนาที่ต้องการจะตัดโครงการทั้งสองรายการออก นั้น เห็นว่า กระบวนการในการพิจารณา ทั้งในส่วนของคณะกรรมการแปรรูปคดีฯ และสภา อบต. ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ฟ้องคดี ผู้เสนอคำขอแปรญัตติ หรือสมาชิกสภา อบต. ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น เพื่อให้สภาฯ ใช้ประกอบดุลพินิจ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลที่ผู้เสนอคำขอแปรญัตติทั้งสองรายได้อธิบายชี้แจง เห็นว่าเป็นการแปรญัตติปรับลดจำนวนงบประมาณ โดยโครงการดังกล่าวทั้งสองรายการยังคงมีอยู่ มิได้ถูกยกเลิกไปเสียทั้งหมด โดยผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้งบประมาณในส่วนที่ถูกปรับลดแล้วดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติได้ กรณีจึงมิใช่การกระทำที่มีเจตนาประสงค์จะตัดโครงการทั้งสองรายการดังกล่าว เพื่อถั่นแก่งผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การแปรญัตติของสมาชิกสภา อบต. และสภา อบต. ซึ่งได้เห็นชอบปรับลดงบประมาณรายจ่ายโครงการของผู้ฟ้องคดีไม่สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนที่สุด ที่ ๐๘๑๐.๒/ว ๐๖๐๐ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ และไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาสามปีของ อบต. นั้น เห็นว่า แผนพัฒนาดังกล่าวเป็นเพียงกรอบในการกำหนดทิศทางการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย จึงอาจมีการทบทวนและปรับเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ได้ สภา อบต. ซึ่งได้รับเลือกมาจากประชาชนเช่นกัน ย่อมมีอำนาจในการแปรญัตติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗

ดังนั้น การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการปรับลดงบประมาณในโครงการของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการ โดยชอบด้วยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๓๒/๒๕๖๕)

คดีดังกล่าว ... ศาลปกครองได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจของสภาท้องถิ่นในการมีมติปรับลดงบประมาณของโครงการที่มีการเสนอแปรญัตติ ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดมิให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ใช้ในโครงการที่เสนอ ฉะนั้น ในกรณีโครงการที่ถูกปรับลดงบประมาณและยังคงมีอยู่โดยมิได้ถูกตัดออกหรือยกเลิกไปทั้งหมด และยังสามารถดำเนินการต่อไปได้ตามเหมาะสมภายใต้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติ จึงถือเป็นการดำเนินการ โดยชอบและมีไม่เป็นการกระทำนอกขอบอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
