

สั่งยุบสภาเทศบาล เพราะมีพฤติการณ์ขัดขวางการบริหารงานของนายกเทศมนตรี !!

โดย นายปกครอง

“สภาเทศบาล” ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อให้มาทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีและคณะนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจึงมีหน้าที่ดำเนินกิจการของเทศบาลร่วมกัน โดยนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนสภาเทศบาลจะเป็นผู้ให้คำปรึกษา ให้ความเห็นชอบในนโยบายและการบริหารงานของนายกเทศมนตรี และเป็นผู้ตรวจสอบ กลั่นกรองการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมถึงการพิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเทศบาลอย่างแท้จริง

ในการทำงานหรือดำเนินกิจการของเทศบาลร่วมกันระหว่างสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรีดังกล่าว อาจเกิดข้อขัดแย้งหรือมีความเห็นที่ไม่ตรงกันได้ หากถึงขนาดที่ไม่สามารถบริหารราชการต่อไปได้ ก็อาจนำไปสู่การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งยุบสภาเทศบาล หากมีเหตุผลอันสมควร

คอลัมน์ “กฎหมายฝ่ายปกครอง” ในฉบับนี้ ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาดังที่กล่าวข้างต้น กรณีนายกเทศมนตรีได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอให้ยุบสภาเทศบาล เนื่องจากเห็นว่าสภาเทศบาลมีพฤติการณ์ขัดแย้งกับตน อันส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการและประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ พฤติการณ์เช่นว่ามีลักษณะอย่างไร และจะเป็นชนวนไปสู่การยุบสภาเทศบาลได้หรือไม่ ? นายปกครองขอเชิญทุกท่านไปติดตามและค้นหาคำตอบด้วยกันครับ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๒ คน เป็นสมาชิกสภาเทศบาลแห่งหนึ่ง อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาลดังกล่าว เนื่องจากมีการสอบสวนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลแล้ว ปรากฏพฤติกรรมการตัดสินใจงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล ๓ ปีงบประมาณติดต่อกัน และมีเจตนาไม่อนุญาติให้กันเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมถึงไม่อนุญาติให้ยืมขาดเงินสะสม อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นและทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลเสียประโยชน์ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลและของประเทศเป็นส่วนรวม

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้ง ๓ ปี แล้ว ได้เห็นชอบอนุมัติให้ตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณได้ ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าการพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณของสภาเทศบาลที่ผ่านมาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาผู้ว่าฯ กลับรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าสภาเทศบาลไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าว และนำมาเป็นเหตุผลในการเสนอให้ยุบสภาเทศบาล จึงได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง โดยมีคำขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่พิพาท

คดีมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ... คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ให้ยุบสภาเทศบาล ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ พ.ศ. ๒๕๕๗ และ พ.ศ. ๒๕๕๘ ของนายกเทศมนตรีผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๒ คน กับพวกในฐานะสภาเทศบาลได้แปรญัตติให้ลดรายจ่ายและลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย ซึ่งมีโครงการที่สำคัญบางโครงการถูกลดรายจ่ายลงจนเหลือจำนวนเงินที่ไม่สามารถดำเนินโครงการได้ เช่น โครงการก่อสร้างอาคารเรียนอนุบาลประจักษ์ ตั้งงบประมาณรายจ่าย ๖,๖๒๐,๐๐๐ บาท ตัดลดลงเหลือ ๕,๕๕๘,๐๐๐ บาท โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (ก.ส.ล.) และระบบระบายน้ำ ตั้งงบประมาณรายจ่าย ๔,๓๗๐,๐๐๐ บาท ตัดลดลงเหลือ ๓,๗๑๔,๐๐๐ บาท ซึ่งมีผลให้เหลือวงเงินงบประมาณไม่เพียงพอต่อการก่อสร้างหรือยากต่อการปรับเปลี่ยนตามแบบที่กำหนด ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแข็งแรงของตัวอาคาร หรือไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ตามวัตถุประสงค์ได้ และบางโครงการถูกตัดงบประมาณทั้งหมด เช่น โครงการซื้ออุปกรณ์สื่อการเรียนการสอนประกอบห้องเรียนอิเล็กทรอนิกส์ของโรงเรียนเทศบาล โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียดการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย ระยะที่ ๒ ทั้งที่โครงการต่าง ๆ ถูกบรรจุในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แผนพัฒนาสามปี ในแต่ละปีงบประมาณ และเห็นได้ว่าเป็นโครงการที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการจัดทำบริการสาธารณะและการสาธารณูปโภค ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยพื้นฐานเพื่อพัฒนาความเจริญของท้องถิ่น รวมถึงประโยชน์ต่อการสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในเขตเทศบาล ย่อมทำให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ในการที่จะได้รับความสะดวกและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ประกอบกับข้อเท็จจริงยังรับฟังได้ว่า ในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับที่ ๑ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ สภาเทศบาลได้พิจารณาเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ อันเป็นเวลากระชั้นชิดกับวันสิ้นปีงบประมาณ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งเวลาเพียง ๑ วัน เทศบาลย่อมไม่อาจก่อนนี้ผูกพันได้ทันในวันสิ้นปีงบประมาณดังกล่าว และเมื่อนายกเทศมนตรีขออนุมัติกันเงินไว้เบิกเหลือปีตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง สภาเทศบาลกลับมีมติไม่อนุมัติให้กันเงินดังกล่าว ทั้งที่สภาเทศบาลได้เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว

อีกทั้งในการขออนุมัติจ่ายขาดเงินสะสม ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นายกเทศมนตรีได้ยื่นญัตติเสนอต่อสภาเทศบาลหลายครั้ง ซึ่งที่ประชุมสภาเทศบาลมีมติไม่อนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมทุกครั้ง ทั้งที่เป็นโครงการดำเนินการตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๑) ซึ่งมี โครงการที่สำคัญและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน โดยเทศบาลมีเงินสะสมเพียงพอที่จะจ่ายได้ และการขออนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยและหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการขออนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ดังนั้น การที่สภาเทศบาลไม่อนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมจึงไม่สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล และส่งผลให้ประชาชนเสียประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินการโครงการที่เป็นการพัฒนาท้องถิ่น

กรณีจึงเห็นได้ว่า การดำเนินกิจการโครงการสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ของเทศบาลซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินและหรือใช้จ่ายจากเงินสะสมของเทศบาลเอง

และต้องดำเนินการโดยการเสนอญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติของนายกเทศมนตรี เพื่อให้ได้รับการอนุมัติจากสภาเทศบาลดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีอาจดำเนินต่อไปได้อย่างเรียบร้อย โดยปรากฏพฤติการณ์ที่สื่อแสดงถึงความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ที่ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการหรือการดำเนินกิจการของเทศบาลอย่างเห็นได้ชัด อีกทั้งพฤติการณ์ของสภาเทศบาลยังมีลักษณะเป็นการขัดขวางมิให้นายกเทศมนตรีบริหารงานของเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในเขตเทศบาล และยังเป็นการกระทำโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งผลเสียหายย่อมเกิดขึ้นแก่ประชาชนในเขตเทศบาล การที่ผู้ว่าฯ พิจารณาดำเนินมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม โดยเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้พิจารณายุบสภาเทศบาล และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาใช้ดุลพินิจในการยุบสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ย่อมเป็นการสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น

ดังนั้น คำสั่งให้ยุบสภาเทศบาล จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๖๐/๒๕๖๓)

สรุปได้ว่า หากนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเกิดความขัดแย้งกันจนไม่สามารถที่จะบริหารราชการต่อไปได้ ผลเสียหายย่อมเกิดขึ้นแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเป็นสำคัญ ฉะนั้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม กฎหมายจึงได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่จะใช้ดุลพินิจรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สั่งยุบสภาเทศบาลก็ได้ โดยกฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาล และให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งยุบสภาเทศบาลนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ นั้นเองครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์”)



<https://aclib.admncourt.go.th/>