

การยื่นญัตติจ่ายเงินสะสมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย..ให้ระวังจะปวดตับ !

การกำหนดให้เสนอญัตติเป็นการล่วงหน้า**มีเจตนารมณ์**เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีเวลาเตรียมตัวพิจารณาญัตติที่เสนอก่อนการประชุมและมี**โอกาสได้ตรง**ญัตติอย่างรอบคอบก่อนลงมติ **ส่วนการให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองก็เพื่อคัดกรองญัตติ**ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาท้องถิ่นมิให้เข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น การเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ... เงื่อนไขในการเสนอญัตติตามข้อ ๓๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการบริหารท้องถิ่น และการกระทำที่ขัดต่อข้อ ๓๘ เป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

การที่ประธานสภาเทศบาลได้มีหนังสือ**แจ้ง**สมาชิกให้เข้าร่วมประชุม**พร้อม**จัดส่งระเบียบวาระการประชุม **โดยไม่ปรากฏเรื่องด่วน**แต่ในวันประชุมนายกเทศมนตรีได้ยื่นญัตติโดยไม่ได้เสนอล่วงหน้าและไม่มีสมาชิกของสภาเทศบาลรับรอง ประกอบกับญัตติที่ขออนุมัตินั้นสามารถที่จะเสนอล่วงหน้าและขอให้สมาชิกของสภาเทศบาลรับรองตามปกติได้ มิใช่เรื่องจำเป็นเร่งด่วน ... การเสนอญัตติเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนและการอนุญาตบรรจุญัตติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุมจึงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามและขัดต่อข้อ ๓๘ อันมีผลทำให้การเสนอญัตติ คำสั่งอนุญาตให้บรรจุญัตติและมติที่ประชุมในการประชุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สภาเทศบาลตำบล) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ประธานสภาเทศบาลตำบล) ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๑ เรียกประชุมสภา สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้มีหนังสือแจ้งสมาชิกสภาเทศบาลให้เข้าร่วมการประชุมพร้อมกับจัดส่งระเบียบวาระการประชุมให้ทราบ ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีญัตติเรื่องด่วนในวาระที่ ๓ แต่เมื่อถึงวันประชุมในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกเทศมนตรี) ได้ยื่นขอเสนอญัตติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อขออนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนลาดยางแทนการจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมโดยไม่มีสมาชิกรับรอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ เรื่องด่วน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติอนุมัติให้จ่ายเงินดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ประมวลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนจำนวน ๓ โครงการ โดยการเสริมผิวลาดยางแอสฟัลต์ติกคอนกรีต **ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเสนอญัตติไม่มีการเสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและไม่มีสมาชิกรับรอง** อีกทั้งเป็นการเสนอญัตติซ้ำซ้อนซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยมีมติอนุมัติไว้แล้ว มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุมัติให้จ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันส่งผลให้ประกาศประมวลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุญาตให้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ เรื่องด่วน

เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมและประกาศประมวลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า การเสนอญัตติต่อประธานสภาท้องถิ่นมีเงื่อนไขที่สำคัญ ๒ ประการ คือ **ประการแรก** ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ เว้นแต่กรณีที่สามารถเสนอด้วยวาจาในที่ประชุมได้ และ**ประการที่สอง** การเสนอญัตติไม่ว่าจะเสนอเป็นหนังสือหรือเสนอด้วยวาจาต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองอย่างน้อยสองคน หรือหนึ่งคน ในกรณีที่สภาท้องถิ่นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเหลืออยู่น้อยกว่าแปดคน เว้นแต่เป็นการเสนอญัตติร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยผู้บริหารท้องถิ่นหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรอง ทั้งนี้การกำหนดให้เสนอญัตติเป็นการล่วงหน้ามีเจตนารมณ์เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีเวลาเตรียมตัวในการพิจารณาญัตติที่เสนอก่อนการประชุมและมีโอกาสไตร่ตรองญัตติอย่างรอบคอบก่อนลงมติ ส่วนการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองนั้นก็เพื่อคัดกรองญัตติที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาท้องถิ่นมิให้เข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น เพราะการเปิดประชุมแต่ละครั้งมีระยะเวลาในสมัยประชุมจำกัดและอาจมีเรื่องที่ต้องพิจารณาจำนวนมาก หากไม่คัดกรองญัตติก่อนอาจทำให้มีญัตติเข้าประชุมจำนวนมากจนสภาท้องถิ่นไม่สามารถพิจารณาเรื่องทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เปิดสมัยประชุมได้ นอกจากนี้การเสนอญัตติเป็นการเสนอประเด็นปัญหาต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่นร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาโดยถือคะแนนเสียงของที่ประชุมตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดเป็นมติของสภาท้องถิ่นและเมื่อสภาท้องถิ่นมีมติอย่างใดแล้วจะผูกพันต่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมทั้งราษฎรในท้องถิ่นให้ต้องปฏิบัติตาม การเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การกำหนดเงื่อนไขในการเสนอญัตติตามข้อ ๓๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการบริหารท้องถิ่น และการกระทำที่ขัดต่อข้อ ๓๘ ของระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๑ เรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เข้าร่วมการประชุมพร้อมกับจัดส่งระเบียบวาระการประชุมให้ทราบ โดยไม่ปรากฏญัตติเรื่องด่วนอยู่ในวาระที่ ๓ และเมื่อถึงวันประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนลาดยางแทนการจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ได้เสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมและไม่มีสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับรอง อีกทั้งญัตติดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สามารถเสนอญัตติเองได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง การเสนอญัตติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงขัดต่อข้อ ๓๘

ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันส่งผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุญาตให้บรรจุยุติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุมเป็นคำสั่งที่ขัดต่อข้อ ๓๘ ของระเบียบดังกล่าวไปด้วย นอกจากนี้การขออนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนลาดยางดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เคยมีมติอนุมัติให้จ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมในโครงการเดียวกันไว้แล้วในคราวประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจะทราบเป็นการภายในว่าการจ่ายเงินดังกล่าวจะไม่ได้รับการอนุมัติก็ตาม แต่ผู้ติดขออนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนเป็นกรณีที่สามารถเสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมได้และสามารถขอให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อย่างน้อยสองคนรับรองก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามปกติได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอญัตติเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุยุติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ ในเรื่องด่วน ทั้งที่มีได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน จึงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และไม่ชอบด้วยระเบียบดังกล่าว มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระเบียบวาระที่ ๓ ที่อนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนจำนวน ๓ โครงการ โดยการเสริมผิวลาดยางแอสฟัลต์ติกคอนกรีต ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ผู้มีอาชีพรับเหมาก่อสร้างเข้าเสนอราคาทำงานจ้างและเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการเสนอราคาให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม จึงมีสภาพบังคับต่อผู้มีอาชีพรับเหมาก่อสร้างที่มีความประสงค์จะเข้ามาเสนอราคา ผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีได้อยู่ในบังคับของประกาศดังกล่าวและมีได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีได้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในส่วนที่ขอเพิกถอนประกาศดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ ๓๖๑/๒๕๕๐

พิพากษาให้เพิกถอนมติในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สมัยวิสามัญสมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ในระเบียบวาระที่ ๓ ที่อนุมัติให้จ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนน ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนมตินี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่มติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๖/๒๕๕๗)

การจ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การใช้จ่ายเงินสะสม (จ่ายขาดเงินสะสม) ซึ่งเป็นเงินที่เหลือจ่ายจากเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีและหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีการเบิกจ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และเฉพาะแต่กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยมีได้กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นรูปแบบข้อบัญญัติซึ่งที่ประชุมสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาญัตติร่างข้อบังคับญัตติเป็นสามวาระตามข้อ ๔๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่อย่างไรก็ดี **ญัตติขออนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมจึงเป็นญัตติเกี่ยวกับกิจการของสภาท้องถิ่น ตามข้อ ๓๗ (๑) ของระเบียบดังกล่าว และ** แม้ว่าญัตติขออนุมัติให้ใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีได้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้ต้องทำเป็นหนังสือ **แต่ญัตติที่อาจเสนอด้วยวาจาในที่ประชุมดังกล่าว** ต้องเป็นญัตติขอรับรองรายงานการประชุม หรือรับรองรายงานอื่น ๆ ของคณะกรรมการ หรือขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน หรือญัตติร่างข้อบังคับญัตติที่ประชุมสภาท้องถิ่นอนุมัติให้พิจารณาสามวาระรวดเดียวตามข้อ ๔๕ หรือญัตติที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน หรือญัตติที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นควรอนุญาต โดยเฉพาะกรณีญัตติที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นควรอนุญาตให้เสนอด้วยวาจา การพิจารณาอนุญาตของประธานสภาท้องถิ่นต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมที่มีความจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถเสนอญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือได้เท่านั้น ไม่อาจอนุญาตให้เสนอญัตติด้วยวาจาได้ตามอำเภอใจทุกกรณี