

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๒๓ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘
ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๗/๑๓๒๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยกระทรวงมหาดไทยได้อ้างความเป็นมาของเรื่อง สรุปได้ดังนี้

เดิมกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนที่สุด ที่มท ๐๒๐๑/๘๗๙ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการสั่งยกเลิกการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ โดยมีข้อเท็จจริงของเรื่องว่า บริษัท พีแอนด์ซี วุสท์แอลพายจอยเวนเจอร์ จำกัด ได้ร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประกวดราคาของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการดำเนินการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องจักรโรงงานกำจัดขยะมูลฝอย ขนาดวันละ ๑.๐๐๐ ตัน/วัน ต่อการทำงาน ๒๐ ชั่วโมง ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๑ ซึ่งบริษัทพีแอนด์ซีเป็นผู้เสนอถูกต้องตามเงื่อนไขที่กรุงเทพมหานครกำหนดทุกประการ และราคาที่เสนอต่ำกว่าราคากลางที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้ คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า สมควรจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารโรงงานทำลายมูลฝอยจากบริษัทพีแอนด์ซีที่ชนะการประกวดราคา ซึ่งตามระเบียบและวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างจะต้องสั่งให้ดำเนินการทำสัญญากับบริษัทที่ชนะการประกวดราคาตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา

ต่อมาคณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครได้มีมติให้ยกเลิกการประกวดราคาโดยอ้างเหตุผลในเรื่องต่างๆ เช่น บริษัทฯ ไม่ได้เสนอการตอกเสาเข็มฐานการเงินของบริษัทฯ ไม่ดี บริษัทฯ มีปัญหาในการรับมอบโรงงานกำจัดขยะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา รับเอมิเรตส์ และบริษัทฯ ควรจะลดราคาลงได้อีกเพราะราคาที่บริษัทฯ ลดให้แล้วยังสูงเกินไป ทั้งนี้ โดยอ้างเงื่อนไขตามประกาศประกวดราคาข้อ ๑๘ ซึ่งกรุงเทพมหานครสวนสิทธิที่จะเลือกรับราคาของผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่รับราคาของผู้ใดก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคาเสียก็ได้

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่มีข้อมูลและ

เหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะยกเป็นเหตุผลในการสั่งยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ได้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในปัญหาว่า

๑. ในกรณีที่มีการประกวดราคาได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย (ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙) ทุกประการแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยกเลิกการประกวดราคานั้นได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ตามกรณีในข้อ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุฯโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว เห็นว่า^๑

ในประเด็นที่หนึ่ง ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการจัดหาพัสดุไว้ สำหรับคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคานั้น ข้อ ๕๐ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้มีหน้าที่เปิดซองประกวดราคา ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้อง และเมื่อดำเนินการไปแล้วได้ผลประการใดให้เสนอความเห็นพร้อมด้วยเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างเพื่อสั่งการดังนั้น จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาเป็นเพียงผู้มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งซื้อหรือสั่งจ้างของผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเท่านั้น คณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาไม่มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือจ้างงานแต่อย่างใด เพราะในกรณีนี้ผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามข้อ ๕๐ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ เนื่องจากการสั่งจ้างในวงเงินเกินกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สิบล้านบาท) ดังนั้น การที่จะตกลงทำสัญญากันหรือไม่ นั้น ย่อมอยู่ที่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างที่จะใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันตามความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคา เพราะคณะกรรมการเปิดซองประกวดราคาเพียงแต่มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยวินิจฉัยว่า ผู้มีอำนาจทำสัญญาจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าควรทำสัญญากับผู้ใด คณะกรรมการเปิดซองที่แต่งตั้งกันนั้นเป็นเพียงผู้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น (คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๑๘/๒๕๓๑)

นอกจากนั้น ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องจักรโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยฯ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๑ ก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ในข้อ ๑๘ ว่า

^๑บันทึก เรื่อง อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการสั่งยกเลิกการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ (เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๓๒)

กรุงเทพมหานครสงวนสิทธิ์ที่จะเลือกรับราคาของผู้หนึ่งผู้ใดหรือไม่รับราคาของผู้ใดก็ได้ หรือจะยกเลิกการประกวดราคาเสียก็ได้ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงสามารถอ้างเงื่อนไขตามข้อ ๑๘ ของประกาศกรุงเทพมหานครดังกล่าวเพื่อยกเลิกการประกวดราคารั้งนี้ได้ ซึ่งศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า เมื่อตามประกาศแจ้งความประกวดราคา จำเลยทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะเลือกจ้างผู้ประกวดรายใดก็ได้ เมื่อโจทก์จำเลยไม่สามารถตกลงกันได้ จึงไม่มีผลผูกพันที่จำเลยต้องยอมให้โจทก์ก็เข้าทำการก่อสร้างโดยไม่ต้องทำสัญญากัน และจะถือว่าจำเลยผิดสัญญาหาได้ไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๙๙/๒๕๒๒)

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเบื้องต้นว่า การประกวดราคารายนี้ได้ดำเนินการไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ แล้วทุกประการ และได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในอันที่จะเลือกรับหรือไม่รับราคาของผู้ยื่นซองประกวดราคาหรือผู้เสนอราคารายใดก็ได้ ดังนั้น เมื่อคณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครได้มีมติให้ยกเลิกการประกวดราคารายนี้ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้สั่งยกเลิกการประกวดราคารายนี้แล้ว แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าข้อกล่าวอ้างในการยกเลิกการประกวดราคารายนี้ของคณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครรวมสี่ประการดังกล่าวไม่มีข้อมูลและเหตุผลที่ชัดเจนเพียงพอที่จะยกเป็นเหตุผลในการสั่งยกเลิกการประกวดราคารั้งนี้ได้ ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปจึงมีว่า ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยกเลิกการประกวดราคาได้หรือไม่ เพียงใด

เหตุผลประกอบข้อมูลทั้งสี่ประการดังกล่าวเป็นเรื่องของความเห็นในการวินิจฉัยของคณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอันเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่ผู้เดียวที่เป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยตามข้อ ๕๐ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ทั้งนี้ แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นก็ตาม การรับฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปในทางใดอันต่างไปจากความเห็นของกระทรวงมหาดไทยนั้น จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายมิได้(ตามนัยแห่งคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐ ระหว่างนายจ้าว แซ่หนึ่ม กับพวกโจทก์ กับเทศบาลนครกรุงเทพกับพวกจำเลย) กรณีจะถือเป็นเรื่องมิชอบด้วยกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การใช้ดุลพินิจดังกล่าวไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุน หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตเท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายอันเป็นเนื้อแท้แห่งความยุติธรรม (The principles of natural justice)

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งจ้างครั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ข้อ ๕๐ ย่อมมีอำนาจสั่งยกเลิกการประกวดราคารายนี้ได้ตามข้อ ๑๘ ของประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องจักรโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยฯ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๑๑ แม้ว่าการประกวดราคาดังกล่าวจะได้ดำเนินไปตามขั้นตอนที่ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุฯ แล้วก็ตาม

ในประเด็นที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘)

เห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติมาตรานี้เมื่อพิจารณาเบื้องต้นดูเหมือนจะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัดใด ๆ จึงเป็นการจำเป็นต้องแสวงหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๒๓ นี้ให้ได้ว่า มีประการใด

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลแห่งการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ ดังที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า

“เพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ ซึ่งบัญญัติว่า “การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ย่อมแสดงให้เห็นได้แจ่มชัดถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ว่า มุ่งประสงค์จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วยตนเอง บทบัญญัติมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ นั้น ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครโดยทั่วไปเท่านั้น การควบคุมดูแลดังกล่าวแบ่งออกได้เป็นสองกรณี กล่าวคือ

กรณีที่หนึ่ง เพื่อการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครดังเช่น ในกรณีการยกเลิกการประกวดราคาจัดซื้อเครื่องจักรและอาคารโรงงาน ทำลายมูลฝอยรายนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ แม้ว่าจะไม่ปรากฏแจ้งชัดว่ามีกรณีปฏิบัติราชการมิชอบแต่ประการใดก็ตาม

กรณีที่สอง ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้ การจะสั่งการตามที่เห็นสมควรนั้น ต้องพิจารณาพฤติการณ์แห่งกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป เป็นต้นว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย และรัฐมนตรีไม่อาจแก้ไขด้วยประการใดได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ก็อาจสั่งให้ยุติเรื่องโดยให้ผู้ร้องทุกข้อไปฟ้องร้องดำเนินคดีเอง เพราะกรณีที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่าผู้เสียหายอาจฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๖๑๖/๒๕๐๐ และ ๙๕๐/๒๕๐๙) แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงไปสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเป็นกระการอื่น ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๑๒๓ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น และที่สำคัญอีก

ประการหนึ่งก็คือ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีวินิจฉัยในทำนองการวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องนี้ ดังที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๐๓ (มาตรา ๑๒) และพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ (มาตรา ๒๒) ซึ่งบัญญัติให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานต่อรัฐมนตรีได้ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ลับ ด่วนมาก ที่มท ๐๒๐๗/๑๓๒๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๒ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยยังมีข้อข้องใจในการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) ดังกล่าว เกี่ยวกับอำนาจควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.๒๕๒๔ ซึ่งไม่เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจยกเลิกการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ ดังนี้

๑. เป็นที่ยอมรับในบรรดาประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง เพราะอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นได้รับมาตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยส่วนกลางกระจายหรือจัดแบ่งการบริหารให้แก่ท้องถิ่นตามความจำเป็นหรือตามสภาพของท้องถิ่น และส่วนกลางยังมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารของท้องถิ่นต่อประชาชนต่อไปอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ กฎหมายปกครอง (Administrative law) ของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย จึงได้กำหนดมาตรการการควบคุมการบริหารของท้องถิ่นโดยส่วนกลางขึ้นไว้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ก็ได้ยอมรับหลักการให้อำนาจส่วนกลางควบคุมการบริหารของท้องถิ่น ดังปรากฏตามมาตรา ๑๒๓

๒. เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๑๒๓ โดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรา ๑๒๓ ได้ให้อำนาจควบคุมปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไว้อย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

๒.๑ ความที่ว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร” แสดงให้เห็นอย่างแจ่มชัดว่าเป็นการให้อำนาจและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครโดยไม่ต้องอยู่ภายในข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใดๆ

๒.๒ ในการใช้อำนาจและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา ๑๒๓ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะสั่งสอบข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครได้

๒.๓ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ทราบข้อเท็จจริงหรือหลักฐานการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จากการสั่งสอบข้อเท็จจริงหรือจากการแสดงความคิดเห็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว และเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะสั่งยับยั้งการ

ปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือสั่งการตามที่เห็นสมควร

๒.๔ ความที่ว่า “สั่งการตามที่เห็นสมควร” เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีอย่างกว้างในอันที่สั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติหรือกระทำการใดๆ ที่ได้ การใช้อำนาจสั่งการนี้ รัฐมนตรีจะต้องใช้ด้วยความสำนึกในความรับผิดชอบในการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ต่อสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการกำกับหรือเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจของรัฐมนตรี ความวิตกกังวลว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะก้าวก่ายใช้อำนาจควบคุมการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกินกว่าที่ควร จึงไม่น่าจะมีขึ้นได้

๓. สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) ที่ว่า

“ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมายและรัฐมนตรีไม่อาจแก้ไขด้วยประการใดได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ ก็อาจสั่งให้ยุติเรื่อง โดยให้ผู้ร้องทุกข์ไปฟ้องร้องดำเนินคดีเอง เพราะกรณีที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าผู้เสียหายอาจฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งได้แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงไปสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเป็นประการอื่น ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์มาตรา ๑๒๓ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ไม่มีบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีวินิจฉัยในทำนองการวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องนี้ ดังที่ปรากฏในกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งบัญญัติให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานต่อรัฐมนตรีได้ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด” กระทรวงมหาดไทยไม่อาจเห็นฟ้องด้วยได้ เพราะเป็นการตีความมาตรา ๑๒๓ โดยถือเอาแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นสำคัญยิ่งกว่าความหมายของถ้อยคำในมาตรา ๑๒๓ ซึ่งมีความหมายชัดเจนแจ่มแจ้งไม่เคลือบคลุม ดังปรากฏตามความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังได้กล่าวมาข้างต้น

๔. สำหรับคำอีกตอนหนึ่งของความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีว่า

“ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย และรัฐมนตรีไม่อาจแก้ไขด้วยประการใดได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ ก็อาจสั่งให้ยุติเรื่องโดยให้ผู้ร้องทุกข์ไปฟ้องร้องดำเนินคดีเอง เพราะกรณีที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งได้.....” กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาความเห็นดังกล่าวแล้ว ไม่อาจเห็นฟ้องด้วยได้อีกเช่นเดียวกับ เพราะเป็นการตีความที่ไม่ให้ความสำคัญแก่ถ้อยคำในมาตรา ๑๒๓ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยขอแยกแยะและแสดงความเห็นคัดค้านดังนี้

๔.๑ ความที่ว่า “และรัฐมนตรีไม่อาจแก้ไขด้วยประการใดได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ” น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏแก่รัฐมนตรีว่า

การปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มาตรา ๑๒๓ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ อำนาจที่จะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควร ถือได้ว่าเป็นอำนาจที่มาตรา ๑๒๓ ได้มอบให้แก่รัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจนสำหรับกรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการที่ขัดต่อกฎหมาย จึงไม่อาจแปลความว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ด้วยเฉพาะ

๔.๒ มาตรา ๑๒๓ เป็นมาตราที่ให้อำนาจและหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะควบคุมการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร โดยการสั่งการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือสั่งสอบข้อเท็จจริงใด ๆ ก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือจากการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า การปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจที่จะยับยั้งการปฏิบัติราชการที่ขัดต่อกฎหมายได้หรือสั่งการตามที่เห็นสมควร ฉะนั้น ข้อความที่ว่า “และรัฐมนตรีไม่อาจแก้ไขด้วยประการใดได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ” จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๒๓

๔.๓ สำหรับความเห็นที่ว่า “ก็อาจสั่งให้ยุติเรื่องโดยให้ผู้ร้องทุกซ์ไปฟ้องร้องดำเนินคดีเอง เพราะกรณีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า ผู้เสียหายอาจฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งได้” น่าจะไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๒๓ และขัดกับหลักการควบคุมการบริหารของท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติอยู่ในประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ระบบให้ผู้เสียหายไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือยื่นคำร้องต่อศาลปกครอง (Administrative tribunal) เป็นระบบที่ใช้ในประเทศแองโกลแซกซอน ซึ่งไม่นิยมให้ราชการส่วนกลางมีอำนาจควบคุมส่วนท้องถิ่นดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๓ อนึ่ง พึงเป็นที่เข้าใจว่ามาตรา ๑๒๓ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคุมการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมิได้ให้อำนาจควบคุมการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นระดับต่ำกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฉะนั้น จึงไม่อาจนำมาตรการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ มาเป็นหลักกลบล้างบทบัญญัติมาตรา ๑๒๓ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ถ้าพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติมาตรการแก้ไขการปฏิบัติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ขัดต่อกฎหมายไว้โดยเฉพาะ เช่น การอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจเหนือกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจสั่งการแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ขัดต่อกฎหมายได้ โดยการสั่งการยับยั้งไม่ให้ปฏิบัติต่อไปหรือสั่งให้แก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายให้ถูกต้องกฎหมายต่อไป

ประการหนึ่ง การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) ให้ความเห็นไว้ว่า ให้ผู้ร้องทุกซ์ไปฟ้องคดีเองนั้น เห็นว่า ในเรื่องนี้ควรแยกความสัมพันธ์เป็นสองกรณี คือ ระหว่างผู้ร้องทุกซ์กับกรุงเทพมหานครและระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับในกรณีแรกนั้น อำนาจการฟ้องร้องของผู้เสียหายย่อมมีอยู่เสมอตามหลักกฎหมายทั่วไป แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่ปัญหาในเรื่องนี้อยู่

ในเรื่องอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะสั่งการไปยังผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๑๒๓

๔.๔ สำหรับความที่ว่า “แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงไปสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเป็นประการอื่น ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์มาตรา ๑๒๓” ก็เช่นเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏแก่รัฐมนตรีว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคำสั่งที่ขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรืออาจเป็นไปในทางที่อาจทำให้เกิดเสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามข้อเท็จจริงดังกล่าว การใช้อำนาจตามที่เห็นสมควรของรัฐมนตรีย่อมอาจมีผลให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องแก้ไขคำสั่งเสียใหม่ก็ได้ ถ้าหากรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงไปสั่ง คำสั่งที่ขัดต่อกฎหมายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็จะยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ซึ่งจะนำความเสียหายมาสู่กรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจเห็นพ้องด้วยกับความเห็นนี้

โดยที่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นเกี่ยวกับการใช้มาตรา ๑๒๓ควบคุมการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแตกต่างกับความเห็นว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ดังได้กล่าวมาข้างต้นฉะนั้น เพื่อให้เกิดความแน่นอนและความมั่นใจในการใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งอาจมีผลกระทบถึงความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภานิติบัญญัติ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้มีการพิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) และกรุงเทพมหานครแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยว่า กรณีเป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔ ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจยกเลิกการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๙ ตามที่ได้เคยขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ทั้งนี้ เพราะความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ดังกล่าว เป็นการพิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการประกวดราคาตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง ประกวดราคาซื้อเครื่องจักรโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยฯ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๑ ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยกเลิกการประกวดราคาตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือไม่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๔ หรือไม่ แต่สำหรับข้อหาหรือของ

กระทรวงมหาดไทยในครั้งนี้ เป็นการหารือโดยทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงได้พิจารณาโดยมีประเด็นแห่งข้อหารือในครั้งนี้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ สั่งยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เพียงไร

มาตรา ๑๒๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้แยกอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครไว้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ อำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขั้นตอนหนึ่ง และอำนาจในการสั่งยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการกรุงเทพมหานคร อีกขั้นตอนหนึ่ง

สำหรับขั้นตอนแรก เกี่ยวกับการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นอำนาจโดยทั่วไปของการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะได้ทราบข้อเท็จจริงตลอดจนเหตุผลในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ ก็ได้ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

ส่วนขั้นตอนที่สอง เกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามขั้นตอนแรกแล้ว ถ้าได้ความว่ากรณีเข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๑๒๓ คือ การปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นการ (๑) ขัดต่อกฎหมาย หรือ (๒) ขัดต่อมติของคณะรัฐมนตรี หรือ (๓) เป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานครแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมใช้อำนาจสั่งยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรได้

อนึ่ง ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้แสดงความข้องใจในความเห็นของ

^๒พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๑๒๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ตอนหนึ่งที่กล่าวไว้ว่า

“แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงไปสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งของตนเป็นประการอื่น ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์มาตรา ๑๒๓” คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า เมื่อถ้อยคำในบทบัญญัติของมาตรา ๑๒๓ มีข้อความแจ้งชัดดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว จึงไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายอีก มาตรา ๑๒๓ ใช้คำว่า “ควบคุมดูแล” การปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร คำว่า “ควบคุม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๒๕ หมายความว่า “ดูแล, กำกับดูแล” และคำว่า “ดูแล” หมายความว่า “เอาใจใส่, ปกปักษ์รักษา, ปกครอง” จึงเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจอย่างอิสระที่จะทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ไปได้โดยลำพัง แต่ต้องการให้อีกภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕)^๓ และเป็นผู้ต้องรับผิดชอบที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะขอมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งต่อรัฐสภาเกี่ยวกับงานของกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้น ในเรื่องอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนี้ยังมีบทบัญญัติอีก ๒ มาตรา รองรับอยู่ คือ มาตรา ๑๒๒ “ซึ่งบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และมาตรา ๕๒ (๘)^๔

^๓พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ มาตรา ๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

^๔พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ มาตรา ๑๒๒ การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานครให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้

^๕พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ มาตรา ๕๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๘) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่าได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

ในกรณีมีพฤติการณ์ดังที่ระบุไว้ตาม (๘) สภากรุงเทพมหานครจะมีมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก็ได้ มติของสภากรุงเทพมหานครในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งมติของสภากรุงเทพมหานคร.

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ที่จะสั่งยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ ทั้งนี้ เมื่อมีกรณีเข้าเหตุตามที่กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในมาตรา ๑๒๓ ดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๒