



บทวิเคราะห์คดีวินัยทางการคลัง : กรณีคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 22/2561

Analysis of Fiscal Discipline Case in the Administrative Court: Supreme Administrative Court Order No. A. 22/2018

อานันท์ กระบวนศรี¹

Anan Krabuansri¹

สำนักงานศาลปกครอง¹

Office of the Administrative Courts¹

E-mail : anan.travailler@gmail.com¹

Received 25.04.2024 ➤ Revised 07.07.2025 ➤ Accepted 21.10.2025

บทคัดย่อ

ใน ความหมายอย่างกว้าง “วินัยทางการคลัง” หมายถึง กรอบการดำเนินการทางการคลังทั้งหมดที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังประเภทต่างๆไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลัง การบริหารจัดการรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะ ทรัพย์สินของรัฐ เงินคงคลัง ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยกรอบ

การดำเนินการดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองหรือกรอบในทางกฎหมายก็ได้ ซึ่งกรอบในทางกฎหมายที่ว่านี้หมายถึงกรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย การดำเนินการทางการคลังของรัฐไม่จะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยจะ

¹ เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

มีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็ได้ ทั้งนี้วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายจะมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ หากรัฐหรือหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลังก็จะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นการถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือถูกศาลปกครองพิพากษาว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการคลัง และการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบันมีคดีวินัยทางการคลังเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจำนวนหนึ่งและสามารถนำมาใช้

เป็นวัตถุแห่งการศึกษาความหมายและสภาพบังคับของวินัยทางการคลัง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 22/2561 เป็นคำวินิจฉัยที่แสดงให้เห็นถึงการปรากฏตัวของวินัยทางการคลังในระบบกฎหมายไทยและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังไทยได้เป็นอย่างดีนำไปสู่ข้อเสนอในทางวิชาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีวินัยทางการคลังในศาลปกครองต่อไป โดยเฉพาะการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาคดีเพื่อให้สอดคล้องกับหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) ซึ่งถือเป็นหลักเฉพาะของกฎหมายการคลัง

คำสำคัญ : วินัยทางการคลัง, ศาลปกครอง, นิติกรรมทางปกครอง, นิติรัฐ, คดีวินัยทางการคลังในศาลปกครอง, กฎหมายปกครอง, กฎหมายการคลัง, กฎหมายมหาชน

Abstract

In a broad context, “fiscal discipline” encompasses the comprehensive fiscal framework utilized to regulate and oversee various fiscal instruments, including fiscal policy formulation, administration, management of public revenue, expenditure, public debt, state assets, treasury operations, and other budgetary obligations aimed at realizing the fiscal objectives of the state, notably the maintenance of economic

stability. This framework may manifest in either a political economy or legal form. The legal aspect pertains to the fiscal discipline framework mandated by law or fiscal rules endowed with legal authority. State fiscal activities, encompassing revenue collection, expenditure, and debt creation, must adhere to the parameters delineated by legal statutes. Such legal authority may derive from constitutional provisions, legislative enactments,

and subsidiary laws of the executive branch. Consequently, fiscal discipline, as a legal construct, is subject to formal enforcement mechanisms. Instances of deviation from the prescribed fiscal framework by the state or government officials incur legal consequences, ranging from Constitutional Court rulings deeming proposed laws unconstitutional to judicial judgments declaring administrative actions unlawful. Furthermore, independent constitutional bodies like the National Audit Commission may levy administrative fines on officials contravening the fiscal and budgetary discipline mandated by law. Presently,

several cases concerning fiscal discipline are under deliberation in the Administrative Court, serving as subjects for examining the essence and enforcement of fiscal discipline. Notably, Supreme Administrative Court Order No. 22/2018 exemplifies the manifestation of fiscal discipline within the Thai legal system and elucidates the interplay between administrative law and Thai fiscal legislation.

Keywords : fiscal discipline, administrative courts, administrative act, rule of law, fiscal disciplinary case in the administrative court, administrative law, public finance law, public law

1. บทนำ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทย มีศาลปกครองเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองปัจจุบันเมื่อพิจารณาจากมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วจะเห็นว่า ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทอันเนื่องมาจาก 1) การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจาก 2) การดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ ที่ไม่ชอบด้วย

กฎหมาย² ดังนั้น อำนาจของศาลปกครอง คือ การควบคุมตรวจสอบมิให้การกระทำทางปกครองขัดหรือแย้งต่อกฎหมายซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบภายใต้กรอบในทางกฎหมาย โดยหลักแล้วศาลปกครองจึงไม่อาจควบคุม ตรวจสอบเรื่องความเหมาะสมหรือความคุ้มค่าของการกระทำทางปกครองได้ เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารหรืออยู่ในแผนทางการเมือง ศาลปกครองจะตรวจสอบว่า แนวทางที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือก ตัดสินใจนั้นเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมไม่ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, หน้า 76)

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 197 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการคลังโดยหลักแล้วจะเป็นกรณีที่เครื่องมือทางการคลังที่พิพาทมีสถานะเป็นนิติกรรมทางปกครอง ไม่ว่าจะมึลักษณะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง คำสั่ง หรือการกระทำอย่างใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542³ ตัวอย่างของเครื่องมือทางการคลังที่มีสถานะเป็นนิติกรรมทางปกครอง เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 530) พ.ศ. 2554 (รายได้สาธารณะ : กฎ) การตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 (รายจ่ายสาธารณะ : กฎ) การสั่งจ่ายเงินของหน่วยงานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ... (รายจ่ายสาธารณะ : คำสั่ง) การสั่งให้ประชาชนจ่ายค่าปรับโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (รายได้สาธารณะ : คำสั่งทางปกครอง) โดยหลักแล้ว ย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

ในบทวิเคราะห์นี้จะทำการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน สำคัญ ได้แก่ (ส่วนที่ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างวินัยทางการคลังและ

ศาลปกครอง (ส่วนที่ 2) ข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (ส่วนที่ 3) และบทวิเคราะห์คดี

2. ความสัมพันธ์ระหว่างวินัยทางการคลังและศาลปกครอง

การศึกษาว่าศาลปกครองมีบทบาทอย่างไรในการรักษาวินัยทางการคลัง ลำดับแรกต้องเริ่มจากการจำกัดขอบเขตในการรักษาวินัยทางการคลังเอาไว้เฉพาะแค่วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย ต่อมา วัตถุประสงค์จะต้องมีลักษณะเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง ไม่รวมไปถึงการกระทำทางรัฐบาลของฝ่ายบริหารที่จะต้องปล่อยให้เป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง จากนั้น จะพิจารณาเขตอำนาจของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองซึ่งได้มีการประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทั่วไป เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 (ราชกิจจานุเบกษา, 2558, หน้า 16 และ หน้า 18)

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558

³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 และแนวคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุดแล้ว พบว่าไม่ใช่ทุกคดี ปกครองที่เกี่ยวข้องกับ “กฎหมายการคลัง” หรือ “วินัยทางการคลัง” จะได้รับการพิจารณาว่าเป็น คดีพิพาทที่อยู่ภายใต้อำนาจของแผนกคดีวินัย การคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง ดังนั้น ในความหมายอย่างกว้าง คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับ วินัยทางการคลังอาจจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การควบคุมตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยความผิดวินัย การคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน และ 2) การควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครอง (ที่ไม่ใช่คำวินิจฉัยความผิดวินัย การคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (อานันท์ กระบวนศรี, 2566, หน้า 261-274)

1) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของคำวินิจฉัยความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณของคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน

ในปัจจุบันยังไม่มี การให้คำนิยามของ “คดี วินัยการคลังและการงบประมาณ” ในศาลปกครอง เอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จะมีก็แต่เพียงคำแนะนำของประธานศาลปกครอง สูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ว่าด้วย อำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุด และอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงาน ศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

ในข้อ 1 ของคำแนะนำนี้ กำหนดว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและ การงบประมาณ หมายถึง คดีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณี การฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงิน และการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงาน ทางปกครองที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงิน นอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และ เงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือ ต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่ หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่าย หรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทาง การคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษ ปรับทางปกครองตามกฎหมาย” เมื่อพิจารณาจาก

ถ้อยคำดังกล่าว จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายการคลังเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือในระดับกฎ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 เป็นต้น แต่จากคำนิยามดังกล่าว ไม่ใช่ว่าการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังทุกกรณีจะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่จะต้องเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังและถูกลงโทษปรับทางปกครอง ทั้งนี้ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและลงโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่เคารพต่อวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยอาศัย

อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561⁴ ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งคดีของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง จึงถูกจำกัดอยู่เพียงแค่คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (ที่ไม่ใช่คำวินิจฉัยความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)

คดีประเภทนี้เป็นคดีปกครองที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่เป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจทั่วไปของศาลปกครองแล้วแต่กรณีจากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ศาลปกครองได้เคยหยิบยกวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาตีปกครองใน 2 ลักษณะ ได้แก่ 2.1) การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง และ 2.2) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 97 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไมอาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 98 โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

(3) ปรับทางปกครอง ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

2.1) การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง⁵

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 6 บัญญัติให้ “รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด” จากความดังกล่าวอาจสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่งวินัยทางการคลังเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายปกครองที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในทางการคลัง การงบประมาณ และการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามวินัยทางการคลังที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ดังนั้น โดยหลักแล้ว หากฝ่ายปกครองมีการกระทำที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และหรือกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะนำวินัยทางการคลังมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบ

การกระทำของฝ่ายปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่สอง วินัยทางการคลังที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม ไม่ได้ปรากฏตัวอยู่เพียงในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น นอกจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้ว วินัยทางการคลังที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามยังหมายความรวมถึงวินัยทางการคลังที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2562, หน้า 91-92) หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลัง และรวมไปถึงกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลัง และยังรวมถึงวินัย

⁵ ในประเทศไทยมีการใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” อย่างน้อยใน 3 ความหมาย แตกต่างกันไป ได้แก่ 1) นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง 2) นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกลาง ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครอง และ 3) นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างแคบ (เฉพาะคำสั่งทางปกครอง) ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาในส่วนนี้ จึงต้องอธิบายให้ชัดเจนก่อนว่าคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ของการศึกษานี้มีความหมายอย่างกลาง ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

ทางการคลังที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 11 (1)⁶ อีกด้วย

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้เครื่องมือทางการคลังและเครื่องมือทางการคลังนั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นการกระทำทางปกครอง เครื่องมือนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2547 ในคดีฟ้องเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 และระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การงดหรือลดเบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 (เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะ) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกกฎหมายขึ้นมามีใช้บังคับในขณะที่ประเทศกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและชบเซา ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 93/2560 ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของกระทรวงการคลังที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1

พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดให้กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวน 2,000 ล้านบาท (เครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะ (เงินนอกงบประมาณ)) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ยังไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดและการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์กรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ

การใช้อำนาจของศาลปกครองในลักษณะดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่าฝืนต่อวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วินัยทางการคลังที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้รับการเคารพและปฏิบัติตามในความเป็นจริง

⁶ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

2.2) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในสังกัดที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณ เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและมีหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว หน่วยงานก็จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วแต่กรณี โดยการกำหนดโทษดังกล่าวหน่วยงานจะต้องพิจารณาตามระดับความร้ายแรงของพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เมื่อคำสั่งดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งดังกล่าวย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง

ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของหน่วยรับตรวจโดยศาลปกครองนั้น ศาลจะต้องทำการตรวจสอบว่าหน่วยรับตรวจ (ในฐานะหน่วยงานของรัฐ) ฝ่ายปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลัง) ได้ใช้อำนาจโดยเคารพต่อกฎหมายทั้งในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติในทางรูปแบบและในส่วนที่เป็นสารบัญญัติในทางเนื้อหา กล่าวคือ 1) ในการพิจารณาความถูกต้องสมบูรณ์ในทางรูปแบบของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้อย่างถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอนซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นสาระสำคัญในการกระทำนั้นหรือไม่ เช่น ได้มีการเปิดโอกาส

ให้คู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ เป็นต้น และ 2) ในการพิจารณาความถูกต้องสมบูรณ์ในทางเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท ศาลปกครองก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปพิจารณาตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดในทางวินัย ข้าราชการ หรือความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่ามีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนต่อวินัยทางการคลังหรือไม่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่ เพียงใด เป็นไปตามที่หน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างจริงหรือไม่

ปัจจุบันมีกรณีที่ฝ่ายปกครองได้นำหลักกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณใช้เป็นฐานในการพิจารณาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณหรือไม่ และได้นำความผิดดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดและสร้างความเสียหายแก่รัฐ ตัวอย่างการปรับใช้หลักวินัยทางการคลังดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ. 1013/2560 อ. 1039/2560 อ. 1061/2560 และ อ. 1062/2560 ในการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้ากองคลังได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการเสนอความเห็นขอการจ่ายเงินสะสมประจำปีงบประมาณไปใช้ผิดประเภท ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย กรณีตามปัญหาศาลปกครองสูงสุดจะต้องนำหลักกฎหมาย

การคลังมาเป็นกรอบในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฟ้องคดีได้กระทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจริงหรือไม่ เพียงใด

ในบทวิเคราะห์คดีปกครองนี้ จะทำการศึกษาเฉพาะในส่วนที่เป็นการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครอง (ส่วนที่ 2.1) เท่านั้น ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 22/2561 เนื่องจากการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญ การศึกษาคดีนี้จะช่วยให้เห็นภาพบทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยทางการคลังและความสำคัญของกฎหมายการคลังได้เป็นอย่างดี

3. ข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

ในการนำเสนอข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ. 466/2565 นี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบคำฟ้อง (หัวข้อที่ 1) ข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งประกอบคำให้การ (หัวข้อที่ 2) คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (หัวข้อที่ 3) และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (หัวข้อที่ 4) โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบคำฟ้อง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2552 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายก

องค์การบริหารส่วนตำบลโยนก) ได้ยื่นญัตติขอความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก และสภาฯ ได้ประชุมและมีมติให้ความเห็นชอบรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติฯ และวันที่ 20 สิงหาคม 2552 สภาฯ ได้ประชุมเพื่อแปรญัตติร่างข้อบัญญัติฯ และมีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เสนอและตามที่สภาฯ แปรญัตติ เมื่อสภาฯ ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวแล้ว ได้ส่งคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อดำเนินการตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ประกาศใช้ข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว และส่งให้สมาชิกสภาฯ ตรวจสอบ จากการตรวจสอบปรากฏว่าข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว ไม่ตรงตามร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบคลาดเคลื่อนไปจากร่างข้อบัญญัติฯ เดิมที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบหลายรายการ สมาชิกสภาฯ จึงได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกเพื่อสอบถามเรื่องการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก) ตอบข้อซักถาม ซึ่งมีคำตอบที่ไม่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (นายอำเภอเชียงแสน) และผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและติดตามสอบถามขอทราบผล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้แจ้งผลการดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จัดทำข้อบัญญัติ

งบประมาณฯ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบ ไม่เป็นไปตามร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกให้ความเห็นชอบ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณหลายรายการ โดยไม่ยื่นขอแปรญัตติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 49 วรรคสอง และข้อ 59 วรรคสอง และการรอฟผลการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว เป็นสาเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งยกเลิกข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

2. ข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งประกอบคำให้การ

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ได้ถูกแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่จะดำเนินการใช้จ่าย ซึ่งก็ไม่กระทบต่อการบริหารงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลโยนกและมิได้เกิดความเสียหายแต่ประการใด เนื่องจาก ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มีการตั้งจ่ายผิดหมวด จึงแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ประกอบกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการเพิ่ม-ลด จำนวนงบประมาณบางรายการก็เพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมสภาฯ หรือแก้ไขการพิมพ์ผิดพลาดเพียงเล็กน้อย มิได้มีเจตนาทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายกับองค์กร ทุกโครงการ

ยังคงอยู่ครบตามร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาฯ มีมติเห็นชอบทุกประการ นอกจากนี้ การกระทำดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการจัดทำเอกสาร เพื่อเตรียมการเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณา ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบอนุมัติข้อบัญญัติฯ ขั้นตอน ดังกล่าว จึงเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หรือกฎเท่านั้น ยังไม่มีผลทางกฎหมายที่ออกสู่ภายนอกไปกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด ดังนั้น จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด และผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้ก่อนยื่นฟ้องคดีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีโดยไม่ชอบ

ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงเหตุผลในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หน่วยงานสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

หมวดค่าตอบแทน (1) ประเภทค่าตอบแทน ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิก และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 12 เดือน ตามร่างข้อบัญญัติตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 1,045,440 บาท โดยขอจ่ายจากเงินรายได้ 719,690 บาท จ่ายจากเงินอุดหนุน 325,750 บาท และสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบแต่ได้มีการแก้ไขเป็นขอตั้งจ่ายจากเงินรายได้ 854,690 บาท จ่าย

จากเงินอุดหนุน 190,750 บาท นั้น ค่าใช้จ่ายในหมวดนี้ไม่ได้แก้ไขในสาระสำคัญจำนวนเงินตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่สภาฯ อนุมัติกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่แก้ไขมียอดรวมตรงกัน คือ 1,045,440 บาท โดยปรับลด-เพิ่มจำนวนเงินที่ตั้งจ่ายจากเงินรายได้ของภาษีกับเงินอุดหนุนเพื่อให้สมดุล ...

เหตุผลในการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเชียงแสน เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาปรับลด-เพิ่มในหมวดรายจ่ายเดียวกันโดยมีเจตนาจะให้กระทบยอดรวมให้น้อยที่สุดโดยตัดยอดงบประมาณจากข้อ 3 จำนวน 50,000 บาท ไปเพิ่มให้ข้อ 4 หมวดเงินอุดหนุนเพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมท้องถิ่นที่มีมติให้ทุกท้องที่อุดหนุนให้กับงานรัฐพิธีของอำเภอจำนวน 150,000 บาท เท่ากันทุกแห่งตามหนังสือที่ ขร 0037.9/1541 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2553 หนังสือ ที่ ขร 0037.4/18965 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2553 คำแถลงของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ฟ้องคดีที่ 4 และผู้ฟ้องคดีที่ 6 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 และบันทึกรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553 ประกอบสำเนาหนังสือ ที่ ขร 0917.4/2099 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 สำเนาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลเวียงอำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย สำเนาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของ

องค์การบริหารส่วนตำบลศรีดอนมูล อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย และสำเนาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าสัก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ...

หน่วยงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

1. (1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 1,001,340 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่าง แต่มีการแก้ไขเป็น 833,140 บาท เหตุผลในการแก้ไขเนื่องจากตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่สภาฯ เห็นชอบได้รวมเงินไว้ผิดพลาด จึงแก้ไขให้ถูกต้อง ...

หน่วยงานส่วนโยธา

1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ (1.1.2) ประเภทเงินเพิ่มเติมต่าง ๆ ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน จำนวน 85,290 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวจำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด จำนวน 70,080 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่าง แต่มีการแก้ไขเป็น 88,080 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 76,290 บาท เหตุผลในการแก้ไขเนื่องจากในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่สภาฯ มีมติเห็นชอบตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน จำนวน 85,290 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน

18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษที่กฎหมายกำหนด จำนวน 70,080 บาท มีการรวมยอดเงินผิดพลาด ซึ่งที่ถูกต้องจาก จำนวน 85,290 บาท ต้องเป็น 88,080 บาท จึงได้แก้ไขให้ถูกต้อง สำหรับเงินค่าตอบแทนพิเศษ จำนวน 76,290 บาท ที่แก้ไขนั้นเป็นการพิมพ์ตัวเลขผิดพลาด ที่ถูกต้อง คือ จำนวน 70,080 บาท เมื่อรวมกับเงินค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท แล้วจะเท่ากับ 88,080 บาท เป็นยอดที่ถูกต้องตรงกัน ซึ่งเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ...

รายงานงบกลาง

1. (1.6) เงินสงเคราะห์ช่วยเหลือค่าเบี้ยยังชีพคนชรา ผู้ป่วยเอดส์ และผู้พิการในตำบลโยนก เป็นเงิน จำนวน 1,000,000 บาท ไม่ปรากฏในรายงานงบกลางในร่างข้อบัญญัติฯ แต่ปรากฏในข้อบัญญัติฯ ในรายงานงบกลาง เนื่องจากงบประมาณในหมวดนี้มีการตั้งจ่ายไว้ผิดหมวด ตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ของสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก จำนวน 1,000,000 บาท แต่เนื่องจากการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนหมวดรายจ่ายใหม่ จึงทำให้งบประมาณรายจ่ายหลายหมวดจาก

ระเบียบเดิมต้องแก้ไขไปตั้งจ่ายในหมวดใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับระบบบัญชี e-Laas (อี.ลาแอส)⁷ และสะดวกในการกรอกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์เพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของท้องถิ่น จึงได้แก้ไขให้ไปตั้งอยู่ในหมวดรายจ่ายงบกลาง ตามหนังสือสั่งการดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ก็เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดไว้ และเพื่อให้สะดวกในการบริหารงบประมาณให้ไปตั้งอยู่ในหมวดหมู่ที่ถูกต้องตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้ ซึ่งโครงการหรือยอดเงินงบประมาณโดยภาพรวม ยังคงมีอยู่เช่นเดิมและสามารถตรวจสอบได้ทุกโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการที่ให้อำนาจในการแก้ไขโยกย้ายเปลี่ยนแปลงเป็นไปโดยสุจริตเพื่อให้การบริหารงบประมาณดำเนินการไปโดยถูกต้องตามหมวดหมู่และเป็นประโยชน์ต่อกิจการสาธารณะและสังคมส่วนรวมโดยตรง ไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่งบประมาณหรือเงินของแผ่นดินแต่อย่างใด ประกอบกับการจัดการงบประมาณดังกล่าวได้มีการจัดสรรไปตามโครงการต่าง ๆ ตามที่สภา อนุมัติ ประชาชน

⁷ ระบบบัญชี e-Laas (Electronic Local Administrative Accounting System) หรือระบบบัญชีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นระบบที่พัฒนาโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล อบต. และ อบจ. สามารถบริหารจัดการบัญชีและการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นไปตามมาตรฐานบัญชีภาครัฐ โดยระบบนี้ครอบคลุมการบันทึกรายรับ-รายจ่าย การตรวจสอบงบประมาณ การจัดทำรายงานทางการเงิน และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับระบบ GFMS ของกระทรวงการคลัง ช่วยลดข้อผิดพลาดจากการทำบัญชีด้วยมือและอำนวยความสะดวกต่อการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ได้รับประโยชน์จากกิจการสาธารณะไปแล้ว ไม่ปรากฏข้อเสียหายหรือข้อร้องเรียนหรือมีการทุจริตในงบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไปในกิจการนั้น และปัจจุบันข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่พิพากษาในคดีนี้ ไม่มีผลบังคับใช้แล้ว จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอีกต่อไป

3. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่าคดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม 3 ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ฟ้องว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนกที่ถูกผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ตราขึ้นและประกาศใช้นั้นไม่ตรงตามร่างบัญญัติที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกให้

ความเห็นชอบ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนกซึ่งข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันถือเป็นกฎหมายตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นคดีพิพากษตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณฯ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายและคำขอบังคับให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก เป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำบังคับให้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ประเด็นที่สอง คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คดีนี้ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อพิพาทคดีนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเรื่องของการนำเงินรายได้ไปใช้จ่ายในกิจการตามอำนาจหน้าที่อันมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวม ดังนั้น การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมและการพิจารณาคดีนี้จะก่อให้เกิดบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ดีและถูกต้องต่อไป การรับคดีนี้ไว้พิจารณาจึงถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ประเด็นที่สาม คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก

ในส่วนใหญ่ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีการแก้ไขโดยไม่เป็นไปตามร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าคดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในประเด็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เฉพาะส่วนดังนี้

หน่วยงานสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

3. หมวดเงินอุดหนุน (1.5.1) อุดหนุนศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 500,000 บาท สภาฯ มีมติปรับลดเป็นเงิน 250,000 บาท แต่มีการแก้ไขเป็น 200,000 บาท

4. หมวดเงินอุดหนุน (1.5.6) อุดหนุนที่ทำการปกครองอำเภอเชียงแสน ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 100,000 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบ แต่มีการแก้ไขเป็น 150,000 บาท

5. รายจ่ายเพื่อการลงทุน (2.1.3) จัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน 5 เครื่อง มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดไม่ตรงกับร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบ โดยมีได้มีการแก้ไขจำนวนเงินและจำนวนเครื่องในชั้นแรก ที่เสนอให้สภาฯ พิจารณาเสนอรายละเอียดเป็นระบบ Intel Pentium แต่สมาชิกสภาฯ อภิปรายว่าเป็นการกำหนดระบบหรือยี่ห้อฝ่ายบริหารยื่นขอแปรญัตติกับคณะกรรมการชุดแรก แต่สภาฯ ได้ตั้งคณะกรรมการชุดสองและ

ตกหล่นไม่แปรญัตติตามที่เสนอ การสั่งซื้อมีรายละเอียดของเครื่องตรงกับรายการที่เสนอสภาฯ โดยตัดระบบ Intel Pentium ไปเพื่อเลี่ยงเรื่อง การกำหนดระบบหรือยี่ห้อตามที่สภาฯ ท้วงติง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า เหตุผลในการแก้ไข โดยตัดเงินอุดหนุน (1.5.6) เป็นไปตามคำสั่งของสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ เชียงแสน โดยปรับลด-เพิ่มในหมวดเดียวกัน โดยมีเจตนาจะให้กระทบยอดรวมน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมท้องถิ่น ที่มีมติให้ทุกท้องที่อุดหนุนให้กับงานรัฐพิธีของ อำเภอ จำนวน 150,000 บาท เท่ากันทุกแห่ง ตามหนังสือ ที่ ชร 0037.4/18965 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2553 และบันทึกรายงานการประชุม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2553 ประกอบสำเนาหนังสือ ที่ ชร 0917.4/2099 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 ในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้น ที่มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2555 เห็นว่า มติที่ประชุมท้องถิ่นเป็นมติของฝ่ายบริหาร ที่ขอความร่วมมือจากสภาท้องถิ่นทุกแห่งไม่ผูกพันเด็ดขาดต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่ต้องปฏิบัติตามซึ่งยังขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ การจะปฏิบัติตามมติของท้องถิ่นดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ดังนั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงลด-เพิ่ม งบประมาณดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของการใช้เงินตามแผนโครงการซึ่งถือเป็นสาระสำคัญ แม้จะเป็นหมวดเงินอุดหนุนเดียวกันก็ตาม หากได้เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยตามที่อ้าง

แต่อย่างใดไม่ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ยังฟังไม่ขึ้น สำหรับข้อ 5 รายจ่ายเพื่อการลงทุน (2.1.3) จัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน 5 เครื่อง มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดไม่ตรงกับร่างข้อบัญญัติฯ ที่สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า มิได้มีการแก้ไขจำนวนเงินและจำนวนเครื่องในชั้นแรกที่เสนอให้สภาฯ พิจารณาเสนอรายละเอียดเป็นระบบ Intel Pentium แต่สมาชิกสภาฯ อภิปรายว่า เป็นการกำหนดระบบหรือยี่ห้อฝ่ายบริหารยื่นขอแปรญัตติกับคณะกรรมการชุดแรก แต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกได้ตั้งคณะกรรมการชุดสองและตกหล่นไม่แปรญัตติตามที่เสนอ การสั่งซื้อมีรายละเอียดของเครื่องตรงกับรายการที่เสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก โดยตัดระบบ Intel Pentium ไปเพื่อเลี่ยงเรื่อง การกำหนดระบบหรือยี่ห้อตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ท้วงติงเห็นว่า ข้ออ้างที่ว่าเกิดจากความผิดพลาดไม่แปรญัตติตามที่เสนออื่นเป็นข้อบกพร่องของการประชุมสภาฯ ที่ไม่ละเอียดรอบคอบที่สมควรส่งกลับให้สภาฯ ทบทวน เนื่องจากหากมีการยินยอมให้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดในภายหลังโดยไม่ผ่านสภาฯ ย่อมเป็นบรรทัดฐานให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของพัสดุแตกต่างไปจากที่สภาฯ ให้ความเห็นชอบได้โดยง่ายและอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต อีกทั้งการนำกลับไปให้สภาฯ ทบทวนอีกครั้งเพื่อให้สภาฯ ตระหนักถึงความละเอียดรอบคอบในการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณต่อไปอีกด้วย จึงเห็นว่าข้อผิดพลาดจากการที่

ฝ่ายบริหารยื่นแปรญัตติไว้แล้วแต่ตกลงไม่ได้ แปรญัตติดีระบบ Intel Pentium เป็นขั้นตอน และวิธีการที่เป็นสาระสำคัญ จึงไม่ใช้การแก้ไข ข้อผิดพลาดเล็กน้อย ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้าง ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังไม่ขึ้น

หน่วยงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

2. (1.3.2) ค่าใช้สอย ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 20,950 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่าง แต่มีการแก้ไขเป็น 20,000 บาท

3. (1.3.3) ค่าวัสดุ ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 922,300 บาท และสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่าง แต่มีการแก้ไขเป็น 612,900 บาท

4. ค่าวัสดุ (1) ประเภทค่าวัสดุสำนักงาน ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 54,600 บาท แต่ไม่ปรากฏรายการงบประมาณดังกล่าวในข้อบัญญัติฯ และ

5. (1.5) หมวดรายจ่ายอื่นในร่างข้อบัญญัติฯ ไม่มีการกำหนดงบประมาณแต่ในข้อบัญญัติฯ ปรากฏงบประมาณเป็นเงินจำนวน 310,350 บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า ข้อ 2(1.3.2) ค่าใช้สอยที่มีการแก้ไขจาก 20,950 บาท เป็น 20,000 บาท เนื่องจากรายจ่ายค่าพาหนะของ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งไว้ 950 บาท ย้ายไปตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่นเพื่อตั้งจ่ายให้ถูกต้องตามหมวดหมู่ ซึ่งยอดรวมของเงินงบประมาณตามโครงการยังคงเท่าเดิม ส่วนข้อ 3 (1.3.3) ค่าวัสดุ ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน 922,300 บาท แยกเป็นประเภทวัสดุ

สำนักงาน (วัสดุรายหัว) ตั้งไว้ 54,600 บาท ประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม ตั้งไว้ 612,900 บาท และประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวันตั้งไว้ 254,800 บาท ส่วนตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่แก้ไขในข้อ 3(1.3.3) ประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม ตั้งไว้ 612,900 บาท ยังคงตั้งจ่ายอยู่ในหมวดนี้ ส่วนประเภทวัสดุสำนักงาน (วัสดุรายหัว) ที่ตั้งไว้ 54,600 บาท กับประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวันที่ตั้งไว้ 254,800 บาท นำไปตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น ข้อ 1.5 หน้า 49 ซึ่งเห็นได้ว่ายอดรวมที่ตั้งไว้ในข้อ 3 ยังคงอยู่ครบถ้วนทุกโครงการ ไม่ได้ถูกตัดทอนออกไปเพียงแต่แก้ไขย้ายไปอยู่หมวดรายจ่ายอื่นให้ถูกต้องตามระเบียบใหม่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งในการแก้ไขนี้ ทำให้ยอดรวมงบประมาณในหมวดรายจ่ายอื่นเป็นจำนวน 310,350 บาท ตามข้อ 5 (1.5) เนื่องจากนำค่าพาหนะ 950 บาท จากงบค่าใช้จ่ายมาไว้ในหมวดนี้คือ รวมกับงบประมาณอีกสองประเภทที่แยกจากงบวัสดุข้อ 3 (1.3.3) จึงรวมยอดงบประมาณเป็นจำนวน 310,350 บาท เห็นว่าเงินงบประมาณที่ตั้งแต่ละรายการยังคงมีครบถ้วนทุกโครงการและมีจำนวนเงินเท่าเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินและวัตถุประสงค์ในการใช้เงินต่างไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาฯ การแก้ไขโดยการจัดงบประมาณให้ถูกต้องตามหมวดหมู่ตามระเบียบใหม่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงถือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยข้ออ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังขึ้น

หน่วยงานส่วนโยธา

1. หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ(1.1.2) ประเภทเงินเพิ่มเติมต่าง ๆ ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 85,290 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 70,080 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่างแต่มีการแก้ไขเป็น 88,080 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวจำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 76,290 บาท

3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน (2.1) หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ตามร่างข้อบัญญัติฯ ได้ตั้งยอดรวมของงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 2,997,500 บาท ต่อมาสภาฯ มีมติปรับลดงบประมาณในหมวดดังกล่าว (14) ประเภทและคานคอนกรีตเสริมเหล็กซึ่งจากเดิมตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน จำนวน 401,000 บาท เป็น 200,500 บาท และตัดงบประมาณ (11)ประเภทขุมปัยองค์กรบริหารส่วนตำบลโยนก จำนวน 290,000 บาทและงบประมาณ (12)ประเภทอาคารจำหน่ายผลิตภัณฑ์ตำบลโยนก จำนวน 43,000 บาท ออก รวมจำนวนเงินงบประมาณในหมวดนี้ที่ปรับลดและตัดออกเป็นเงินจำนวน 533,500 บาท คงเหลือเงินยอดรวม 2,462,500 บาท แต่ในข้อบัญญัติฯ มีการแก้ไขงบประมาณ(2)ประเภททรงระบายน้ำก่ออิฐบล็อกผิวฉาบปูนเรียบเป็นเงิน จำนวน 78,500 บาท ซึ่งตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน 78,000 บาท โดยสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่างข้อบัญญัติฯ และงบประมาณ(5)ประเภทประตุน้ำเหล็กแบบมือหมุนเพื่อกักเก็บน้ำเพื่อ

การเกษตร ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 53,000 บาท และสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่างข้อบัญญัติฯ แต่มีการแก้ไขเป็นเงินจำนวน 53,500 บาท และแก้ไขยอดรวมเป็นเงินจำนวน 2,463,500 บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า เหตุผลในการแก้ไขหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ (1.1.2) เนื่องจากในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก มีมติเห็นชอบตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 85,290 บาท โดยแยกเป็นเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท ค่าตอบแทนพิเศษที่กฎหมายกำหนด จำนวน 70,080 บาท มีการรวมยอดเงินผิดพลาดซึ่งที่ถูกต้องจาก จำนวน 85,290 บาท ต้องเป็น 88,080 บาท จึงได้แก้ไขให้ถูกต้อง สำหรับเงินค่าตอบแทนพิเศษ จำนวน 76,290 บาท ที่แก้ไขนั้นเป็นการพิมพ์ตัวเลขผิดพลาด ที่ถูกต้อง คือ จำนวน 70,080 บาท เมื่อรวมกับเงินค่าครองชีพชั่วคราว จำนวน 18,000 บาท แล้วจะเท่ากับ 88,080 บาท เป็นยอดที่ถูกต้องตรงกันซึ่งเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยเห็นว่าการแก้ไขตัวเลขดังกล่าว สืบเนื่องจากส่วนหนึ่งการรวมยอดเงินผิดพลาดและอีกส่วนหนึ่งพิมพ์ตัวเลขผิดพลาด การแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขตัวเลขให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ไม่ได้มีการปรับลดหรือเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณหรือเปลี่ยนแปลงรายการหรือวัตถุประสงค์ในการใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจากสภาฯ จึงเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังขึ้น ส่วนเหตุผลในการแก้ไข รายจ่าย

เพื่อการลงทุน (2.1) หมดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างที่อ้างว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก มีมติปรับ-ลด งบประมาณในหมวดที่ดิน สิ่งก่อสร้าง มีข้อผิดพลาดเล็กน้อย โดยรายการ (2) และ (5) ทั้งสองโครงการเป็นผลจากการรวมตัวเลขในยอดรวมของหมวดครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างไม่ตรงกัน คือ ขาดไป 1,000 บาท มีการพิมพ์จากเลข 5 และเลข 0 ซึ่งทำให้ยอดไม่ตรงกันและขาดหายไป การแก้ไขไม่ได้กระทบต่อลักษณะปริมาณ คุณภาพ หรือสถานที่แต่อย่างใด และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก ก็ได้มีการหักทวงในเรื่องจำนวนเงินที่ขาดหายไปนี้ตั้งแต่แรกจนถึงก่อนลงมติในวาระที่ 3 เห็นว่า การแก้ไขดังกล่าว เป็นการแก้ไขเนื่องจากการพิมพ์ตัวเลขคลาดเคลื่อน เป็นเหตุให้การรวมตัวเลขในยอดรวมของหมวดครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง คลาดเคลื่อนตามไปด้วย ไม่ได้มีการปรับลดหรือเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณ หรือเปลี่ยนแปลงรายการหรือวัตถุประสงค์ในการใช้เงินงบประมาณที่ได้ไปจากสภาฯ จึงเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังขึ้น

รายจ่ายงบกลาง

1. (1.6) เงินสงเคราะห์ช่วยเหลือค่าเบี้ยยังชีพคนชรา ผู้ป่วยเอดส์ และผู้พิการในตำบลโยนก เป็นเงินจำนวน 1,000,000 บาท ไม่ปรากฏในรายจ่ายงบกลางในร่างข้อบัญญัติฯ แต่ปรากฏในข้อบัญญัติฯ ในรายจ่ายงบกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อ้างว่า งบประมาณในหมวดนี้มีการตั้งจ่ายไว้ผิดหมวดตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ของสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก จำนวน 1,000,000 บาท แต่เนื่องจากการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนหมวดรายจ่ายใหม่ จึงทำให้งบประมาณรายจ่ายหลายหมวดจากระเบียบเดิมต้องแก้ไขไปตั้งจ่ายในหมวดใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับระบบบัญชี e-Laas (อี.ลาแอส) และเพื่อสะดวกในการกรอกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ให้ง่ายต่อการตรวจสอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของท้องถิ่น จึงได้แก้ไขให้ไปตั้งอยู่ในหมวดรายจ่ายงบกลาง ตามหนังสือสั่งการดังกล่าว เห็นว่าเหตุที่มีการเปลี่ยนหมวดเงินสงเคราะห์ช่วยเหลือค่าเบี้ยยังชีพคนชรา ผู้ป่วยเอดส์และผู้พิการในตำบลโยนก จำนวน 1,000,000 บาท ซึ่งเดิมตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น เป็นหมวดรายจ่ายงบกลางเพื่อให้สอดคล้องกับระบบบัญชี e-Laas (อี.ลาแอส) และเพื่อสะดวกในการกรอกข้อมูลลงในคอมพิวเตอร์ให้ง่ายต่อการตรวจสอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของท้องถิ่น โดยมีได้มีการปรับลดหรือเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณหรือเปลี่ยนแปลงรายการหรือวัตถุประสงค์ในการใช้เงินงบประมาณที่ได้จากสภาฯ จึงเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในส่วนนี้ฟังขึ้น

สำหรับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ว่าปัจจุบันข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 ที่พิพาทกันในคดีนี้

ได้หมดสภาพบังคับใช้แล้ว จึงไม่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาอีกต่อไปนั้น เห็นว่าแม้ว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 ล่วงพ้นไปแล้วก็ตามแต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 บางส่วนยังคงมีอยู่ หากไม่เพิกถอนย่อมเป็นเหตุให้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ในส่วนนี้ยังคงมีอยู่และถือว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนนี้ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติพิพาทให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

แต่โดยที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีผลบังคับใช้เป็นกรอบวงเงินงบประมาณที่ให้ส่วนราชการเบิกจ่ายเงินไปใช้ในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินตามวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไปแล้ว หากมีการเพิกถอนข้อบัญญัติฯ ในส่วนที่มีการเบิกจ่ายเงินไปแล้ว ย่อมหลังก็อาจมีผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วต้องเสียไป และกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นอย่างยิ่ง แม้ศาลจะได้วินิจฉัยให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนกในส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่อาจกลับไปดำเนินการใหม่ได้ กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำพิพากษาและ

กำหนดคำบังคับอีกต่อไป ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

4. บทวิเคราะห์คดี

จากการศึกษาคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 22/2561 พบว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังผ่านการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นกลไกซึ่งอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อวินัยทางการคลังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และหลักกฎหมายพื้นฐานทางการคลังที่พระราชบัญญัติดังกล่าวรับรอง มีสถานะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง จึงมีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเช่นเดียวกับหลักกฎหมายปกครองทั่วไป และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้เครื่องมือทางการคลังของฝ่ายปกครองผ่านการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในคดีนี้เป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญที่สุดในการจัดทำบริการสาธารณะ ศาลปกครองจึงต้องใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวดเนื่องจากเป็นคดีพิพาทที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้

อาจถอดบทเรียนจากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้เป็น 6 ประเด็น ดังนี้

1) ระบบกฎหมายไทยถือว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นกฎหมายตามคำนิยามของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นิยามว่า “กฎ” มีความหมายว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”⁸ ดังนั้น เมื่อพิจารณาองค์ประกอบดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจในการกำหนดข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนก อำเภอยะรัง จังหวัดเชียงราย จึงเป็นการใช้อำนาจ

ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อบัญญัติที่พิพาทขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะพิพากษาเพิกถอนได้⁹

2) วินัยทางการคลังเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม

คดีนี้ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อพิพาทคดีนี้เป็นการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ ... “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

⁹ มีข้อสังเกตว่า ในประเทศฝรั่งเศสการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (le contrôle des actes budgétaires) โดยอยู่ภายใต้อำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes) ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองแต่อย่างใด (le contrôle de légalité des actes administratifs) แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ รายงาน และให้คำปรึกษาเท่านั้น โดยเริ่มจากการยื่นคำฟ้องของผู้ว่าราชการประจำจังหวัดต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพื่อให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็น เมื่อมีการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ศาลจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีการประชุมทำความเข้าใจที่เปิดเผยต่อสาธารณะภายในระยะเวลา 1 เดือน ทั้งนี้ ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกนำเสนอเข้าสู่การประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อมีการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข และอนุมัติงบประมาณเพื่อให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้องตามกฎหมายและเคารพต่อหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น ระบบการควบคุมทางงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสเป็นการช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ตำบลโยนก เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกิจการตามอำนาจหน้าที่อันเป็นบริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวม ดังนั้น การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และการพิจารณาคดีนี้จะก่อให้เกิดบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ดีและถูกต้องต่อไป แม้เป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การรับคดีนี้ไว้พิจารณาจึงถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน จะเห็นได้ว่าวินัยทางการคลังโดยเฉพาะเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากถึงขนาดที่ศาลปกครองถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม และหากศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกมาตรา 52 ขึ้นอ้างเพื่อขอให้ศาลปกครองรับคดีไว้พิจารณาแล้วก็จะพบว่าไม่บ่อยครั้งนักที่ศาลปกครองจะอนุญาตให้มีการรับคดีไว้พิจารณาด้วยเหตุเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม เพราะก็เป็นไปอย่างที่ถูกฟ้องได้อย่างในคำให้การว่าการใช้บทบัญญัติมาตรา 52 ถือว่าเป็นข้อยกเว้นซึ่งศาลปกครองจะต้องใช้ข้อยกเว้นนั้นอย่างรอบคอบและเคร่งครัด มิฉะนั้นแล้วย่อมทำให้หลักการฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดถูกกระทบกระเทือน

เพียงแต่ว่าในคดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชนและเครื่องมือทางการคลังดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ หากศาลปกครองไม่รับคดีไว้พิจารณาแล้ว อาจนำมาซึ่งความเสียหายจากการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่ถูกต้องในพื้นที่ที่พิพาทได้

3) ศาลปกครองนำหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการดำเนินการกิจการปกครองที่ดีมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง

ภายใต้แนวคิดเรื่องนิติรัฐ (l'État de droit) นิติกรรมทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย อาจถูกพิพากษาเพิกถอนได้โดยศาลปกครองตามหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) ของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครอง ภายใต้หลักการพื้นฐานดังกล่าว คำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจึงมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ที่มีการออกนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท เพื่อที่ว่าในทางกฎหมายจะถือเสมือนว่าไม่เคยมีนิติกรรมทางปกครองนั้นเกิดขึ้นเลยมาตั้งแต่แรก (réputé n'être jamais intervenu) เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับผลร้ายจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขจัดความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งปวงให้หมดสิ้นไปจากระบบกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผลของคำพิพากษาในลักษณะดังที่กล่าวมานี้ อาจก่อให้เกิดผลร้ายต่อนิติฐานะของผู้รับคำสั่งทางปกครองฉบับนั้น ศาลปกครองจึงเริ่มผ่อนคลายความเข้มงวดของหลักการดังกล่าว โดยพิจารณาถึงคุณค่าทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มี

ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองผ่านการตีความกฎหมายของศาล เช่น หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (le principe de sécurité juridique) และหลักการดำเนินการกิจทางปกครองที่ดี (les principes de bonne administration) พัฒนาการของแนวคำพิพากษาของศาลที่ผ่อนคลายการยึดถือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างเข้มงวดดังกล่าวปรากฏผ่านการกำหนดผลแห่งคำพิพากษาที่แตกต่างออกไปจากหลักการเดิมที่เคยนับถือปฏิบัติในอดีต เช่น การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยกำหนดให้มีผลในวันที่มีคำพิพากษาหรือมีผลไปในอนาคต (technique de l'« annulation aux effets limités à l'avenir ») เป็นต้น (อานันท์ กระบวนศรี, 2566, หน้า 3-4)

จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกในส่วนที่ไม่ใช่การแก้ไขเล็กน้อย เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นกรอบวงเงินงบประมาณที่ให้ส่วนราชการเบิกจ่ายเงินไปใช้ในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553

และได้มีการเบิกจ่ายเงินตามวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไปแล้ว หากมีการเพิกถอนข้อบัญญัติฯ ในส่วนที่มีการเบิกจ่ายเงินไปแล้วย้อนหลัง ก็อาจมีผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วต้องเสียไป และกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นอย่างยิ่ง กรณีย่อมกระทบต่อหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการดำเนินการกิจทางปกครองที่ดี ดังนั้น ศาลพิจารณาซึ่งน้ำหนักแล้วเห็นว่าแม้ศาลจะได้วินิจฉัยให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณฯ ขององค์การบริหารส่วนตำบลโยนกในส่วนที่ไม่ชอบตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่อาจกลับไปดำเนินการใหม่ได้ กรณีจึงไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำพิพากษาและกำหนดค่าบังคับอีกต่อไป จึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

4) วินัยทางการคลังมีความสำคัญมากในระดับที่ศาลปกครองต้องเข้ามายืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมที่พิพาทแม้จะเป็นคดีที่ศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลปกครองสูงสุดได้ตอบประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 ได้สิ้นผลทางกฎหมายลงแล้วในเวลาที่ได้มีการพิจารณาคดีนี้¹⁰ ศาลเห็นว่าแม้ว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

¹⁰ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis) ซึ่งถือเป็นหลักเฉพาะของกฎหมายการคลังที่งบประมาณรายจ่ายจะมีระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดแน่นอนโดยหลักแล้วเป็นเวลา 1 ปี เนื่องจากสามารถคำนวณได้ตามวันเวลาปฏิทินและไม่ขึ้นอยู่กับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร หากกำหนดเวลาให้ยาวนานจนเกินไป อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายหรือการทุจริตในระหว่างปีงบประมาณนั้นเพิ่มขึ้น แต่หากกำหนดระยะเวลาน้อยเกินไป อาจทำให้กระบวนการพิจารณาอนุมัติสิ้นหรืออ่อนลง ส่งผลให้เกิดความไม่ละเอียดถี่ถ้วน อันเป็นอันตรายต่องบประมาณ กฎหมายงบประมาณจึงเป็น

ประจำปี พ.ศ. 2553 ล่วงพ้นไปแล้วก็ตาม แต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณฯ บางส่วนยังคงมีอยู่หากไม่เพิกถอนย่อมเป็นเหตุให้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ในส่วนนี้ยังคงมีอยู่และถือว่าการพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนนี้ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติพิพาทให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองจึงตัดสินใจเข้ามาพิจารณาเนื้อหาของข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่พิพาทว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนก กรณีจึงเป็นการยืนยันความสำคัญของวินัยทางการคลังในคดีปกครองเพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินเข้ามาเกี่ยวข้อง

5) ศาลปกครองยืนยันอำนาจศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในทางเนื้อหา

นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าการแก้ไขข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2553 จะเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจซึ่งเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเหตุภายนอกแล้ว¹¹ ศาลปกครองยังได้เข้าไปตรวจสอบลึกลงไปในการแก้ไขในแต่ละส่วนของข้อบัญญัติว่าเป็นการแก้ไขในเรื่องใด จำนวนเงินวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของแต่ละโครงการโดยละเอียด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติงบประมาณฯ อาจจำแนกได้เป็นสองส่วน ได้แก่ (1) การแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยที่ไม่ถึงขนาดทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ (2) การแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญที่ทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1) การแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยที่ไม่ถึงขนาดทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างของการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยที่ไม่ถึงขนาดทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานส่วนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ข้อ 2 (1.3.2) ค่าใช้สอย

กฎหมายพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะในทางแบบพิธี มีผลใช้บังคับและสิ้นสุดลงเป็นคราว ๆ ตามแต่ภารกิจของฝ่ายปกครองที่มีความเป็นพลวัต

¹¹ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความยินยอมในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness) เป็นการยืนยันอำนาจในการควบคุมรายจ่ายสาธารณะซึ่งเป็นหลักที่มีฐานที่มาจากหลักความยินยอมในการจัดเก็บภาษีอีกทีหนึ่ง ในระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการนำเงินสาธารณะไปใช้จ่ายหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการกำหนดให้อำนาจสูงสุดในการให้ความเห็นชอบด้านการงบประมาณเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน (ในกรณีนี้ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลา เนื้อหา หรือวัตถุประสงค์ของการใช้เงินงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจงเพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารการคลัง ทำให้การตัดสินใจในด้านการงบประมาณ (decision-making authority) เป็นไปอย่างเหมาะสมรัดกุม ถูกต้องและเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยทางการเงิน (la démocratie financière)

ที่มีการแก้ไขจาก 20,950 บาท เป็น 20,000 บาท เนื่องจากรายจ่ายค่าพาหนะของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตั้งไว้ 950 บาท ย้ายไปตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่นเพื่อตั้งจ่ายให้ถูกต้องตามหมวดหมู่ซึ่งยอดรวมของเงินงบประมาณตามโครงการยังคงเท่าเดิม ส่วนข้อ 3 (1.3.3) ค่าวัสดุตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน 922,300 บาท แยกเป็นประเภทวัสดุสำนักงาน (วัสดุรายหัว) ตั้งไว้ 54,600 บาท ประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารเสริมตั้งไว้ 612,900 บาท และประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวันตั้งไว้ 254,800 บาท ส่วนตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ที่แก้ไขในข้อ 3 (1.3.3) ประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารเสริมตั้งไว้ 612,900 บาท ยังคงตั้งจ่ายอยู่ในหมวดนี้ ส่วนประเภทวัสดุสำนักงาน (วัสดุรายหัว) ที่ตั้งไว้ 54,600 บาท กับประเภทสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวันที่ตั้งไว้ 254,800 บาท นำไปตั้งไว้ในหมวดรายจ่ายอื่น ข้อ 1.5 หน้า 49 เนื่องจากเป็นกรณีที่เราเห็นได้ว่ายอดรวมที่ตั้งไว้ในข้อ 3 ยังคงอยู่ครบถ้วนทุกโครงการ ไม่ได้ถูกตัดทอนออกไปเพียงแต่แก้ไขย้ายไปอยู่หมวดรายจ่ายอื่น ให้ถูกต้องตามระเบียบใหม่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งในการแก้ไขนี้ทำให้ยอดรวมงบประมาณในหมวดรายจ่ายอื่นเป็นจำนวน 310,350 บาท ตามข้อ 5 (1.5) เนื่องจากนำค่าพาหนะ 950 บาท จากงบค่าใช้จ่ายมาไว้ในหมวดนี้ คือ รวมกับงบประมาณอีกสองประเภทที่แยกจากงบวัสดุ ข้อ 3 (1.3.3) จึงรวมยอดงบประมาณเป็นจำนวน 310,350 บาท เพราะฉะนั้นเงินงบประมาณที่ตั้งแต่ละรายการยังคงมีครบถ้วนทุกโครงการ

และมีจำนวนเงินเท่าเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินและวัตถุประสงค์ในการใช้เงินต่างไปจากที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาฯ การแก้ไขโดยการจัดงบประมาณให้ถูกต้องตามหมวดหมู่ตามระเบียบใหม่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงถือเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย

(2) การแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญที่ทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างของการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญที่ทำให้ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อ 4 หมวดเงินอุดหนุน (1.5.6) อุดหนุนที่ทำการปกครองอำเภอเชียงแสน ตามร่างข้อบัญญัติฯ ตั้งงบประมาณไว้เป็นเงินจำนวน 100,000 บาท สภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบตามร่างแต่มีการแก้ไขเป็น 150,000 บาท ซึ่งศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงานท้องถิ่นอำเภอเชียงแสน โดยปรับลด-เพิ่มในหมวดเดียวกันโดยมีเจตนาจะให้กระทบบยอดรวมน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่ประชุมท้องถิ่นที่มีมติให้ทุกท้องที่อุดหนุนให้กับงานรัฐพิธีของอำเภอ จำนวน 150,000 บาท เท่ากันทุกแห่ง เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามติที่ประชุมท้องถิ่นเป็นมติของฝ่ายบริหารที่ขอความร่วมมือจากสภาท้องถิ่นทุกแห่งไม่ผูกพันเด็ดขาดต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งยังขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งนี้ การจะปฏิบัติตามมติของท้องถิ่นดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงลด-เพิ่ม

งบประมาณดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของการใช้เงินตามแผนโครงการ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญ แม้จะเป็นหมวดเงินอุดหนุนเดียวกันก็ตาม ไม่ได้เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่จะต้องขอความยินยอมจากสภาองสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโยนกตามหลักความยินยอมในการจ่ายเงินแผ่นดิน

6) คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดคดีนี้แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดบางประการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยลักษณะเฉพาะของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญทำให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีความแตกต่างไปจากกฎประเภทอื่น ๆ ของฝ่ายปกครอง การเกิดขึ้นและการดำรงอยู่เพียงชั่วระยะเวลาสั้น ๆ เพียง 1 ปีงบประมาณ ย่อมทำให้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก เป็นไปได้ยากจนแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่คดีปกครองทั่วไปจะพิจารณาแล้วเสร็จไปจากศาลปกครองทั้งสองชั้นภายในระยะเวลาเพียง 1 ปี ดังนั้น กว่าคดีจะเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาและศาลมีคำวินิจฉัย ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ก็สิ้นผลบังคับ อันมีผลทำให้ไม่มีวัตถุประสงค์อีกต่อไป แม้ศาลปกครองจะใช้เทคนิคทางกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองในการกำหนดคำบังคับของคำพิพากษาย้อนหลังกลับไปตั้งแต่วันที่ข้อบัญญัติ

ที่พิพาทยังคงมีผลใช้บังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) การใช้อำนาจดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วต้องเสียไป และกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและหลักการดำเนินการกิจทางปกครองที่ดีศาลปกครองจึงเลือกที่จะจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แม้จะเห็นว่าข้อบัญญัติที่พิพาทมีความไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองก็ทำได้เพียงยืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่สิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการจัดทำงบประมาณโดยไม่ถูกต้องตามวินัยทางการคลัง ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองอาจทำการแก้ไขปรับปรุงขอบเขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณให้ครอบคลุมรวมไปถึงคดีประเภทนี้ด้วยเนื่องจากขอบเขตอำนาจของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบันที่ปรากฏในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558

กำหนดประเภทคดีเอาไว้เฉพาะคดีฟ้องโต้แย้ง คำวินิจฉัยความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น นอกจากนี้ อาจทำการแก้ไขกฎหมายกำหนด วิธีพิจารณาคดีปกครองประเภทนี้เอาไว้ให้เหมาะสม กับสภาพของเรื่อง กล่าวคือ กำหนดให้ ศาลปกครองต้องพิจารณาคดีโดยเร็ว (ปกรณ์ ปริยากร, 2558, หน้า 2 ; สำนักงานศาลปกครอง, 2558, หน้า 1-2)¹² หรืออาจใช้ระบบการควบคุม ตรวจสอบก่อนเหมือนอย่างในประเทศฝรั่งเศส ที่มีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคทำหน้าที่ให้ คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ณัฐวุฒิ คล้ายขำ และคณะ, 2565, หน้า 62-63) เพื่อให้ การตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เป็นการ แทรกแซงหลักความเป็นอิสระขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดทางกฎหมาย ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมาปรับใช้กับ ศาลปกครองไทยโดยตรงในปัจจุบันยังคงเป็น สิ่งที่มีความเป็นไปได้น้อยมากเนื่องจากประเทศไทย ไม่ได้นำระบบศาลตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เหมือน อย่างในประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่แรก บทบาท ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงิน แผ่นดิน กล่าวคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้บทบาทของศาลปกครองไทยถูกจำกัดอยู่

เพียงแค่น้ำที่ดื่มเดิม กล่าวคือ การตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือ ตรวจสอบรายงานทางการคลังของฝ่ายปกครอง แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การศึกษากฎหมาย การคลังของประเทศฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับ ระบบกฎหมายการคลังไทยก็ยังมีความสำคัญ ในแง่ที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ระหว่างศาลปกครองและคณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินของประเทศไทยเพื่อหาทางออก ร่วมกันในกรณีตามปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อไปในอนาคต

5. บทสรุป

ปัจจุบันวินัยทางการคลังยังคงถือว่าเป็น เรื่องใหม่ที่ยังไม่ค่อยได้รับการศึกษามากนัก การศึกษากฎหมายมหาชนของประเทศไทย มีลักษณะที่ค่อนข้างแยกส่วนออกจากกันทั้ง ๆ ที่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และ กฎหมายการคลัง มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและ พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน คดีวินัยทางการคลัง ที่ปรากฏในศาลปกครองทำให้ภาพความสัมพันธ์ ดังกล่าวมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 22/2561 สะท้อนบทบาทของศาล ปกครองในการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง ที่ไม่ผ่านการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัย ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้ได้ยืนยัน

¹² สอดคล้องกับนโยบายในการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครองที่ต้องการให้แผนกคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อให้ทันต่อการป้องกัน ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ

ความสำคัญของวินัยทางการคลังโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินศาลปกครองรับรองว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ศาลสามารถรับคดีไว้พิจารณาได้ถึงแม้ว่าคำฟ้องจะยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วก็ตาม และถึงแม้ท้ายที่สุดแล้วศาลจะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพื่อป้องกันผลกระทบต่อการเบิกจ่ายเงินที่ได้ดำเนินการไปแล้วและกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ศาลปกครองก็ยังชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาแห่งคดีเพื่อสร้างบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการที่ดีและถูกต้องต่อไป

อย่างไรก็ตาม คดีดังกล่าวได้สะท้อนปัญหาสำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้จะมีสถานะเป็นกฎที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแต่ก็เป็นนิติกรรมทางปกครอง

ที่มีลักษณะเฉพาะที่มีเงื่อนไขสิ้นสุดการใช้บังคับอย่างแน่นอนชัดเจนภายในระยะเวลา 1 ปี การพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลจึงต้องดำเนินการภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดซึ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ศาลปกครองจะพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาปกติ ดังนั้น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการรักษาวินัยทางการคลังโดยศาลปกครองอาจจำเป็นที่จะต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเพื่อให้คดีพิพาทประเภทนี้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณให้มีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการรักษาวินัยทางการคลัง □

บรรณานุกรม

- สำนักงานศาลปกครอง (2558). ศาลปกครองพร้อมเปิดแล้ว...แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองสูงสุด และในศาลปกครองชั้นต้น ทุกแห่งทั่วประเทศ. ข่าวศาลปกครอง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณ และการตรวจเงินแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ณัฐฤติ คล้ายขำ และคณะ. (2565). ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 40(3), 62-63.
- ปกรณ์ ปรียากร (2558). รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปเพื่อการสรรค์สร้างอนาคตของประเทศไทย. จุลสารรัฐธรรมนูญ ฉบับปฏิรูป, 1(1), 1-2.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 พฤศจิกายน 2558, หน้า 21.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- อานันท์ กระบวนศรี. (2566). การผ่อนคลายความเคร่งครัดของผลย้อนหลังของคำพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (L'atténuation de l'effet rétroactif de l'annulation des actes administratifs) ในประเทศฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 23(1), 3-4.
- อานันท์ กระบวนศรี. (2566). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.