



วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

ข้อพิพาทเกี่ยวกับ

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
การประชุมสภาท้องถิ่น
และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงิน
ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น



ดร.มานิช นามเดช



ข้อพิพาทเกี่ยวกับ

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
การประชุมสภาท้องถิ่น
และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงิน
ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น

ดร.มานิช นามเดช

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การประชุมสภาท้องถิ่นและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดร.มาโนช นามเดช

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

มาโนช นามเดช.

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การประชุมสภาท้องถิ่นและความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.-- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๙.

๑๑๔ หน้า.

๑. การปกครองท้องถิ่น--กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ. ๒. คำพิพากษาศาล.
I. ชื่อเรื่อง.

ISBN ๙๗๘-๙๗๔-๔๔๙-XXX-X

รหัสสิ่งพิมพ์ของสถาบันพระปกเกล้า วปท.๕๙-XX-๑,๐๐๐.๐

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ ๙๗๘-๙๗๔-๔๔๙-XXX-X

พิมพ์ครั้งที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙

จำนวนพิมพ์ ๑,๐๐๐ เล่ม

ลิขสิทธิ์ สถาบันพระปกเกล้า

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย กักพล และอดิพร แก้วเปี้ย

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ (โซนทิศใต้)

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐๒-๑๔๑-๙๕๖๖-๗๐ โทรสาร ๐๒-๑๔๓-๙๘๗๕

<http://www.kpi.ac.th>

พิมพ์ที่

บริษัท ชัน แพคเกจจิ้ง (๒๐๑๔) จำกัด

๑๕๑๐/๑๐ ถนนประชากรราษฎร์ ๑ แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทรศัพท์ ๐๒-๙๑๓-๒๐๘๐ โทรสาร ๐๒-๙๑๓-๒๐๘๐

นางจรินทร์พร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา



ตำนาน

การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสภาท้องถิ่นนั้น มีลักษณะเป็นการดำเนินการในรูปแบบของประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการประชุมอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและตัดสินใจด้วยเสียงข้างมาก ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวมักจะมีความเห็นที่แตกต่างขัดแย้งกันอยู่เสมอและจะกลายเป็นข้อพิพาทกันอยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะทำให้เกิดมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่าจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายดังกล่าวหรือไม่ มากน้อย เพียงใด ซึ่งข้อพิพาททั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจึงเป็นข้อพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

งานเขียนนี้ เป็นการเรียบเรียงโดยการนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้น โดยแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่นและการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กับข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะมีข้อสังเกตท้ายคำพิพากษาเพื่อเป็นการสรุปและช่วยในการทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาและเหตุผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องนั้นๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการเผยแพร่คำพิพากษาของศาลปกครองและช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง ชอบด้วยระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและช่วยทำให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวลดน้อยลง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
ส่วนที่ ๑ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และการประชุมสภาท้องถิ่น	๑
๑.๑ กรณีเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	๓
๑.๑.๑ เมื่อสภาท้องถิ่นได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงแล้ว สภาท้องถิ่น จะสามารถนำมาพิจารณาลงมติในวาระที่สามเลย ได้หรือไม่ อย่างไร	๓
๑.๑.๒ ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่เสนอ ร่างเทศบัญญัติจำเป็นต้องอยู่ในที่ประชุม สภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง การแปรญัตติ และวาระที่สาม การลงมติ หรือไม่ อย่างไร	๑๐
๑.๑.๓ ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ๑๕ ประจำปี เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลได้เสนอคำแปรญัตติ ต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติแล้ว คณะกรรมการแปรญัตติจะพิจารณาว่ามีมติปฏิเสธ ไม่รับคำเสนอขอแปรญัตติดังกล่าวไว้พิจารณา ได้หรือไม่ อย่างไร	๑๕
๑.๑.๔ องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแก้ไข ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยมิได้ปฏิบัติตาม ขั้นตอนที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้	๒๒

สารบัญ

หน้า

๑.๑.๕ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหนังสือ ๒๗
เรียกประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีไม่เป็นไปตามกฎหมายและ
ระเบียบกำหนดไว้

๑.๒ กรณีเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่น ๓๕

๑.๒.๑ นายกเทศมนตรีจะเสนอญัตติขออนุมัติจ่าย ๓๕
เงินสะสมโดยไม่เสนอเป็นการล่วงหน้าก่อน
การประชุมและโดยไม่มีสมาชิกสภาฯรับรอง
ได้หรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ ๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ ๔๑
เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑ กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ๔๓
เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๑ กรณีพนักงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ ๔๓
โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้
เจ้าหน้าที่อื่นสามารถกระทำทุจริตเงินของ
สถานธนาบาล

๒.๑.๒ กรณีนายกเทศมนตรีอนุมัติสั่งซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้าง ๔๗
ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของเทศบาล
ในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง

๒.๑.๓ กรณีนายช่างโยธาเทศบาลมิได้ควบคุมงาน ๕๕
ก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนก่อสร้างที่กำหนดไว้

๒.๑.๔ กรณีนายช่างโยธาองค์การบริหารส่วนตำบล ๖๑
ประมาทการงานก่อสร้าง และเป็นกรรมการ
กำหนดราคากลางกำหนดปริมาณวัสดุสูงกว่า
ความเป็นจริงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล
ได้รับความเสียหาย

สารบัญ

หน้า

๒.๑.๕	กรณีนายกเทศมนตรีกระทำด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการอนุมัติราคากลาง ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ตรวจสอบก่อนว่า เป็นราคาที่สูงกว่าปกติหรือไม่เป็นเหตุให้เทศบาล ได้รับความเสียหายในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยราคาสูง กว่าปกติ	๖๗
๒.๑.๖	ข้อสังเกต	๗๑
๒.๒	กรณีใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๔
๒.๒.๑	กรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถูกกล่าวหาว่ากระทำโดยประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงในการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ ส่วนราชการอื่นซึ่งเป็นกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	๗๔
๒.๒.๒	กรณีฟ้องขอเพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากได้ตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้แก่ ส่วนราชการอื่นนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๘๐
๒.๒.๓	ข้อสังเกต	๘๔
๒.๓	กรณีใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยไม่มีกฎหมายและ ระเบียบให้อำนาจไว้	๘๗
๒.๓.๑	กรณีการตั้งงบประมาณของเทศบาลเพื่อทำ ประกันภัยรถยนต์โดยไม่ชอบด้วยระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๘๗

สารบัญ

	หน้า
๒.๓.๒ กรณีพนักงานเทศบาลกระทำประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงโดยได้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาจัดทำ บัญชีคงค้างย้อนหลังโดยไม่มีระเบียบกฎหมาย กำหนดให้กระทำได้ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย	๙๓
๒.๓.๓ ข้อสังเกต	๙๖
๒.๔ กรณีมีพฤติกรรมทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่	๙๘
๒.๔.๑ กรณีพนักงานเทศบาลมีพฤติกรรมทุจริต นำเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่จัดเก็บได้ไปใช้ ประโยชน์ส่วนตัว	๙๘
๒.๔.๒ ข้อสังเกต	๑๐๒
บรรณานุกรม	๑๐๔
ประวัติผู้เขียน	๑๐๕

ส่วนที่



ข้อพิพาทเกี่ยวกับ
การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
และการประชุมสภาท้องถิ่น



ข้อพิพาทเกี่ยวกับ

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การประชุมสภาท้องถิ่น
และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



สภาท้องถิ่น เป็นโครงสร้างการบริหารที่สำคัญมากส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๑ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้น โดยทั่วไป สภาท้องถิ่นจะดำเนินงานโดยใช้การประชุมเพื่ออภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นและมีมติในเรื่องต่างๆ เป็นหลัก

ในส่วนข้อพิพาทเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและการประชุมสภาท้องถิ่น แยกการพิจารณาออกเป็น ๒ กรณี คือ

- ๑.๑ กรณีเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และ
- ๑.๒ กรณีเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่น

^๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารแยกออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ ผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

๑.๑ กรณีเกี่ยวกับการขอเบิกจ่ายงบประมาณ

๑.๑.๑ เมื่อสภาท้องถิ่นได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงแล้ว สภาท้องถิ่นจะสามารถนำมาพิจารณาลงมติในวาระที่สามเลยได้หรือไม่ อย่างไร

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๓)

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลฟ้องว่า นายกเทศมนตรีได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อสภาเทศบาล และสภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยเนื่องจากเห็นว่าได้ตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคลากรไว้เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจากฐานรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ซึ่งขัดต่อมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมา สภาเทศบาลได้ยืนยันตามร่างเดิมอีกครั้งด้วยคะแนนเสียงส่วนน้อยเป็นผลให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวเป็นอันตกไป นายกเทศมนตรีจึงได้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับใหม่เสนอต่อสภาเทศบาล ซึ่งที่ประชุมสภาเทศบาลได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแล้วมีมติไม่รับหลักการเนื่องจากเห็นว่าได้ตั้งงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคลากรเกินร้อยละสี่สิบอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาประเด็นหาข้อยุติความ

ขัดแย้ง รวม ๒ ประเด็น โดยในประเด็นที่หนึ่ง มีมติให้การพิจารณาตั้งงบประมาณดังกล่าวคำนวณจากฐานรายได้ทุกประเภทและรวมถึงเงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนประเด็นที่สอง การพิจารณาแก้ไขร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของโครงการที่ไม่จำเป็น ประธานกรรมการได้ให้ไปพิจารณาในที่ประชุมสภาท้องถิ่นในชั้นแปรญัตติ ต่อมาสภาเทศบาลได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่สามโดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติ และมีมติเห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เห็นชอบด้วย นายกเทศมนตรีจึงประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๖๒ ตีรวรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งมีอำนาจแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติ อำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการจึงเป็นเพียงการพิจารณาทบทวนหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น มิใช่เป็นการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติแต่อย่างใด เนื่องจากในการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าร่วมพิจารณาร่างเทศบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น การเสนอขอลดรายจ่ายหรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย และห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือ

เปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่อนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับการรับรองจากผู้บริหารเทศบาลและในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่สองให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมสภาจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น ตามข้อ ๕๑ ข้อ ๕๙ และข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติจึงเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายของแต่ละรายการที่ตั้งจ่ายไว้ มิใช่เป็นเพียงการพิจารณาปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติเท่านั้น ส่วนการพิจารณาในวาระที่สามไม่มีการอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมสภาเทศบาลจะได้ลงมติให้มีการอภิปรายถ้ามีเหตุอันสมควร โดยการประชุมในวาระนี้ให้ที่ประชุมสภาเทศบาลลงมติว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่เท่านั้น ตามข้อ ๕๒ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้พิจารณามีมติแล้วส่งให้สภาเทศบาลพิจารณาต่อไป สภาเทศบาลจึงต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เข้าสู่วาระที่สอง แต่สภาเทศบาลนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณลงมติในวาระที่สามว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ โดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณตราเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่นายกเทศมนตรีอ้างว่า หากต้องให้สภาเทศบาลไปพิจารณาในวาระที่สองอีก ผู้ฟ้องคดีกับพวกอาจปรับลดงบประมาณรายจ่ายให้ลดลงทำให้งบประมาณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้อีกครั้งหนึ่ง กรณีความขัดแย้งก็จะไม่สิ้นสุดนั้น

ข้ออ้างดังกล่าวเป็นการคาดเดาของนายกเทศมนตรี ซึ่งหากเป็นจริงตามที่กล่าวอ้างและร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้หิมิคำสั่งยุบสภาเทศบาล ข้ออ้างของนายกเทศมนตรี จึงไม่อาจรับฟังได้

ข้อสังเกต

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นต้องพิจารณาเป็นสามวาระ^๒ ได้แก่ วาระที่หนึ่ง การพิจารณารับหลักการ วาระนี้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะพิจารณาปรึกษาในหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติและลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้นหรือไม่^๓ ส่วนวาระที่สอง การพิจารณาแปรญัตติ วาระนี้ ที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะพิจารณาปรึกษาเรียงตามลำดับเป็นรายข้อเฉพาะที่การแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น^๔ และวาระที่สาม การพิจารณาลงมติ วาระนี้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะลงมติว่าจะให้ตราเป็นข้อบัญญัติหรือไม่^๕ ซึ่งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวที่ประชุมสภาท้องถิ่นจะอนุมัติให้พิจารณาสามวาระรวดเดียวก็ได้^๖

^๒ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔๕

^๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔๗

^๔ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕๑

^๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕๒ วรรคสอง

^๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔๕ วรรคหนึ่ง

ซึ่งเมื่อที่ประชุมอนุมัติให้พิจารณาสามารถแล้ว การพิจารณาวาระที่สองนั้นให้ที่ประชุมสภาท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการแปรญัตติเต็มสภา โดยให้ประธานที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการแปรญัตติ อย่างไรก็ตาม ในกรณีญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามารถแล้วแต่ไม่ได้ และในการพิจารณาวาระที่สองให้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น^๗ และไม่สามารถตั้งคณะกรรมการแปรญัตติเต็มสภาได้

ในกรณีที่สภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น เป็นกรณีที่เห็นได้ว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้จัดทำและเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นกับสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าว กรณีนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ผู้กำกับดูแล^๘ ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการตามจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กำหนด^๙ เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

^๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔๕ วรรคสาม

^๘ ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และนายอำเภอ สำหรับกรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบล

^๙ สิบห้าคน สำหรับกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และเจ็ดคน สำหรับกรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบล

ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการ แล้วรายงานต่อผู้กำกับดูแล และให้ผู้กำกับดูแลส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวให้ผู้บริหารท้องถิ่นโดยเร็ว แล้วให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว^{๑๐} และให้สภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากผู้บริหารท้องถิ่น หากสภาท้องถิ่นพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัติงบประมาณนั้น ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นเป็นอันตกไป^{๑๑} ซึ่งประเด็นข้อพิพาทตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๒๕๕๓ นี้สืบเนื่องจากเดิมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่นไม่ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อสภาท้องถิ่นได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงแล้ว สภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นในวาระที่สอง ในขั้นตอนการแปรญัตติ หรือวาระที่สาม ในขั้นตอนการลงมติ และหากสภาท้องถิ่นจะพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวในวาระที่สาม โดยลงมติให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณนั้นเลยได้หรือไม่ โดย

^{๑๐} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๕ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๒ ตีร์ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๘๗/๑

^{๑๑} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๕/๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๒ จัดตรา และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๘๗/๒

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้สภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากผู้บริหารท้องถิ่น^{๑๒} อย่างไรก็ตามก็ดี ศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษาที่ อ.๒๗/๒๕๕๓ ได้ทำให้เกิดความชัดเจนในประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยวินิจฉัยว่า คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งมีอำนาจแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญของร่างเทศบัญญัติ อำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการเป็นเพียงการพิจารณาทบทวนหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณเท่านั้น มิใช่เป็นการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นตอนการแปรญัตติแต่อย่างใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้พิจารณาและมีมติแล้วส่งให้สภาเทศบาลพิจารณาต่อไป สภาเทศบาลจึงต้องนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เข้าสู่วาระที่สอง เมื่อสภาเทศบาลนำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาพิจารณาลงมติในวาระที่สามว่าจะให้ตราเป็นเทศบัญญัติหรือไม่เลย โดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นตอนการแปรญัตติ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวจึงเป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นที่ชัดเจนและหมดไปแล้วเนื่องจากภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุด มีคำวินิจฉัยในคดีนี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไข

^{๑๒} พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๕/๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๒ จัตวา และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๘๗/๒

ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อ ๔๘ วรรคสาม ว่า “ร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหาข้อยุติให้สภาท้องถิ่นนำเข้าพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ตามลำดับ”

๑.๑.๒ ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่เสนอร่างเทศบัญญัติจำเป็นต้องอยู่ในที่ประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง การแปรญัตติ และวาระที่สาม การลงมติ หรือไม่ อย่างไร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๑.๑๖๖/๒๕๕๕)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลในระหว่างการดำรงตำแหน่งอยู่นั้นได้มีการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่สองและวาระที่สามโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวเสนอโดยนายกเทศมนตรีแต่เมื่อถึงวาระการประชุมนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอไม่ได้เข้าร่วมประชุม กรณีจึงถือว่าญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวถูกถอนไป ตามข้อ ๕๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ การที่สภาเทศบาลยังคงดำเนินการประชุมต่อไปและมีมติรับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงเป็นมติที่ประชุมซึ่งขัดแย้งกับระเบียบดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองยกเลิกเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิกถอน

มติของสภาเทศบาลดังกล่าวและชุดใช้หรือคืนเงินงบประมาณที่อนุมัติเบิกจ่ายไปตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักการและเหตุผลที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๕๖ กำหนดให้ผู้เสนอญัตติและผู้แปรญัตติต้องขออภิปรายหรือต้องอยู่ในที่ประชุม มิเช่นนั้นจะถือว่าได้ถอนญัตตินั้นก็เพราะว่าผู้เสนอญัตติจะต้องเป็นผู้อภิปรายแสดงหลักการและเหตุผลของญัตติที่ตนเสนอต่อสภา รวมตลอดจนต้องตอบข้ออภิปรายซักถามของสมาชิกสภาเทศบาลที่ขออภิปรายทุกคน ส่วนผู้เสนอขอแปรญัตติก็มีหน้าที่ต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่ออภิปรายข้อที่ตนเสนอขอแปรญัตติ หากผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติไม่ขออภิปรายหรือไม่อยู่ในที่ประชุมแล้ว ที่ประชุมย่อมไม่อาจรับฟังเหตุผลในการเสนอญัตติหรือคำแปรญัตติได้ ซึ่งถือว่าผู้เสนอไม่ตั้งใจที่จะเสนอญัตติหรือแปรญัตติ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการถอนญัตติ แต่กรณีของนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในวาระที่หนึ่งต่อสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีผู้เสนอญัตติได้เข้าร่วมประชุมและยังได้แถลงหลักการและเหตุผลในการเสนอญัตติดังกล่าวต่อที่ประชุมจนกระทั่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบหลักการของร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๔๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เมื่อผ่านขั้นตอนในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่หนึ่งแล้ว ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติวาระที่สองนั้น ข้อ ๔๗ ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น การจะพิจารณาและเสนอคำแปรญัตตินั้นผู้เสนอคำแปรญัตติจะต้องอยู่ในที่ประชุม หากผู้เสนอ

คำแปรญัตตินั้นมิได้อยู่ในที่ประชุมก็จะหมดสิทธิที่จะแปรญัตติหรือพิจารณาคำแปรญัตติอันถือว่าเป็นการถอนญัตติตามข้อ ๕๖ ของระเบียบข้างต้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการประชุมสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาในวาระที่สอง คณะกรรมการแปรญัตติและตรวจร่างเทศบัญญัติดังกล่าวได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่าไม่มีสมาชิกสภาเทศบาลท่านใดยื่นแปรญัตติ ไม่มีการแก้ไขและให้คงไว้ตามร่างเดิม ที่ประชุมจึงได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่สอง เมื่อนายกเทศมนตรีมิได้เสนอญัตติหรือเสนอคำแปรญัตติไว้และไม่อยู่ร่วมประชุม จึงมีผลเพียงหมดสิทธิที่จะแปรญัตติหรือพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ที่เสนอแปรญัตติไว้เท่านั้น มิได้หมายความว่านายกเทศมนตรีได้ถอนญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด และในการพิจารณาวาระที่สามนั้น ข้อ ๔๘ ของระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้ที่ประชุมลงมติได้แต่เพียงว่าจะให้ตราร่างเทศบัญญัติเป็นเทศบัญญัติหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น ซึ่งที่ประชุมก็ได้ให้ความเห็นชอบ การที่นายกเทศมนตรีเสนอญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อยู่ในที่ประชุมจนกระทั่งผ่านการพิจารณาในวาระที่หนึ่งในชั้นรับหลักการและต่อมาไม่อยู่ในที่ประชุมในวาระที่สองและวาระที่สาม ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติของสภาเทศบาลภายหลังจากที่ประชุมสภาเทศบาลรับหลักการแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่อย่างใด เมื่อสภาเทศบาลมีมติให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ความเห็นชอบและนายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้จึงเป็นไปตามข้อ ๑๖ และ

ข้อ ๒๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๒๘๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นแล้ว เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่านายกเทศมนตรีต้องขอใช้หรือคืนเงินงบประมาณที่อนุมัติเบิกจ่ายตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่แต่อย่างใด



ข้อสังเกต

ยุติในการประชุมของสภาท้องถิ่นนั้นมี ๒ อย่าง คือ ยุติติเกี่ยวกับกิจการของสภาท้องถิ่นและยุติร่างข้อบัญญัติ^{๑๓} และยุติทั้งหลายนั้นต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นเป็นการล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าห้าวัน^{๑๔} โดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๕๖ กำหนดว่า ยุติติหรือคำแปรญัติติใดที่ถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว ถ้าผู้เสนอหรือผู้แปรญัติติไม่ขออภิปรายหรือไม่อยู่ในที่ประชุมสภาท้องถิ่น ให้ถือว่าได้ถอนญัติตินั้น กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า ยุติติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอและได้เข้าร่วมประชุมในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ แต่ในการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม

^{๑๓} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๗

^{๑๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๘

นายกเทศมนตรีไม่ได้เข้าร่วมประชุมพิจารณาด้วยและที่ประชุมสภาเทศบาลได้ประชุมมีมติให้ประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น มติที่ประชุมสภาเทศบาลและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร ซึ่งในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๖/๒๕๕๔ นี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาคดีและวินิจฉัยในประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยอธิบายหลักการและเหตุผลของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ข้อ ๕๖ ที่กำหนดว่า ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติมิได้อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าได้ถอนญัตตินั้น ก็เพราะว่า หากผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติไม่ขออภิปรายหรือไม่อยู่ในที่ประชุมแล้ว ที่ประชุมย่อมไม่อาจรับฟังเหตุผลในการเสนอญัตติหรือคำแปรญัตติได้ ซึ่งถือว่าผู้เสนอไม่ตั้งใจที่จะเสนอญัตติหรือแปรญัตติ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการถอนญัตติ แต่กรณีประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้น นายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและได้เข้าประชุมสภาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการโดยเป็นผู้แถลงหลักการและเหตุผลของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และในการประชุมวาระที่สองขึ้นแปรญัตติไม่ปรากฏว่า มีสมาชิกสภาท่านใดยื่นแปรญัตติ ที่ประชุมจึงได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่สอง ซึ่งแม้ว่านายกเทศมนตรีจะมีได้เสนอคำแปรญัตติไว้และไม่อยู่ร่วมประชุมสภา ก็มีได้หมายความว่านายกเทศมนตรีได้ถอนญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวแต่อย่างไร กรณีมีผลเป็นแต่เพียงว่านายกเทศมนตรีหมดสิทธิที่จะแปรญัตติหรือพิจารณาคำแปรญัตติที่มีผู้เสนอไว้เท่านั้น และการพิจารณาในวาระที่สามจะไม่มี การอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่นซึ่งที่ประชุมก็ได้ให้ความเห็นชอบ การที่นายกเทศมนตรีเสนอญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

โดยได้อยู่ในที่ประชุมจนกระทั่งผ่านการพิจารณาในวาระที่หนึ่งในขั้นรับหลักการและต่อมาไม่อยู่ในที่ประชุมในวาระที่สองและวาระที่สาม ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาร่างเทศบัญญัติของสภาเทศบาลภายหลังจากที่ประชุมสภาเทศบาลรับหลักการแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ แต่อย่างใด ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่วินิจฉัยโดยอธิบายให้ทราบถึงหลักการและเหตุผลของข้อ ๕๖ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันและข้อกำหนดเช่นเดียวกับข้อ ๕๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๙๖ ได้อย่างชัดเจนสอดคล้องและเป็นไปตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประชุมสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

๑.๑.๓ ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลได้เสนอคำแปรญัตติต่อประธานกรรมการแปรญัตติแล้ว คณะกรรมการแปรญัตติจะพิจารณามีมติปฏิเสธไม่รับคำเสนอขอแปรญัตติดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่อย่างไร
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๕/๒๕๕๕)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า นายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลและสภาเทศบาล ได้ดำเนินการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการประชุมของสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาเทศบาลมีมติเสียงข้างมากให้รับหลักการร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และได้กำหนดให้เสนอคำแปรญัตติ

ต่อคณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นเวลาสองวัน คือ วันที่ ๑๕ ถึง ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๘ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้รับรอง ได้ยื่นคำแปรญัตติต่อประธานกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๘ โดยมีข้อความในคำแปรญัตติว่าขอปรับลดรายจ่ายร้อยละสิบ ตามรายข้อ และแยกรายละเอียดตามแผนงาน ดังนี้ (๑) ด้านบริหารทั่วไป ๒ แผนงาน (๒) ด้านบริการชุมชนและสังคม ๖ แผนงาน (๓) ด้านเศรษฐกิจ ๒ แผนงาน (๔) ด้านการดำเนินงานอื่น ๑ แผนงาน ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะผู้ขอแปรญัตติ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๘ ประธานกรรมการได้แจ้งว่าคณะกรรมการประชุมและพิจารณาคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมีมติว่า คำแปรญัตติที่เสนอไม่ปรากฏว่าจะขอแก้ไขเพิ่มเติมตอนใดข้อใด แต่หากจะถือว่าเป็นการแก้ไขทุกตอน ทุกข้อ ๑๐ % นั้น มีรายการบางรายการเป็นรายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย เช่น เงินเดือนข้าราชการ ฯลฯ ซึ่งต้องห้ามไม่ให้แปรญัตติตามข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงถือว่าการแปรญัตติที่ยื่นมานั้นไม่ชอบด้วยระเบียบคณะกรรมการจึงไม่สามารถรับคำแปรญัตติไว้พิจารณาได้ ต่อมาในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๘ ได้มีการประชุมของสภาเทศบาล และเริ่มพิจารณาในวาระที่สองชั้นแปรญัตติ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้ทักท้วงว่า คำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยระเบียบและคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการไม่รับคำแปรญัตติ แต่ประธานสภาเทศบาลได้วินิจฉัย และมีความเห็นเช่นเดียวกับมติของคณะกรรมการแปรญัตติแล้ว ได้ขอมติจากที่ประชุม ผลปรากฏว่าสภาเทศบาลได้มีมติ ๑๒ เสียง

ต่อ ๑๐ เสียง ไม่ให้มีการอภิปรายในวาระที่สอง หลังจากนั้น สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิมตามที่คณะกรรมการ แปรญัตติเสนอ ๑๒ เสียง ต่อ ๑๐ เสียง และมีมติเสียงข้างมาก เห็นชอบให้ตราร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ในวาระที่สาม แล้วประธานสภาเทศบาล ได้ส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ ให้เทศบาลตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้ใช้ บังคับได้ทันทีเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาล แล้ว ๗ วัน และนายกเทศมนตรีได้ประกาศใช้เทศบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตราเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ ศาลปกครองเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ร่างเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีฉบับพิพาท มีเนื้อหา ๕ ส่วน และปรากฏรายละเอียด ในส่วนที่ ๒ กำหนดให้ตราเทศบัญญัติแบ่งเป็น ๗ ข้อ แต่สาระสำคัญ อยู่ที่ข้อ ๔ งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และข้อ ๕ งบประมาณรายจ่าย เฉพาะการ การเสนอขอแปรญัตติน่าจะเสนอขอแปรญัตติเป็นรายการ เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการ ประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖๐ และข้อ ๖๑ มากกว่า การเสนอขอแปรญัตติเป็นรายข้อดังข้อ ๔๙ วรรคสอง แห่งระเบียบ ดังกล่าว ซึ่งกำหนดไว้สำหรับเทศบัญญัติประเภทอื่นซึ่งมีสาระหรือ ข้อความอันเป็นวัตถุประสงค์ของร่างเทศบัญญัติมากกว่า ร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ประชุม สภาเทศบาลได้มีมติกำหนดรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ในการเสนอ

คำแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือแตกต่างจากระเบียบฯ ข้อ ๔๙ วรรคสอง ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ขอแปรญัตติในข้อ ๔ งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตามรายการของทั้ง ๑๑ แผนงาน ซึ่งทุก ๆ แผนงานมีรายการค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพันที่ขัดต่อระเบียบฯ ข้อ ๖๑ วรรคหนึ่ง รวมอยู่ด้วย แต่มิใช่เป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันทั้งหมด ผู้แปรญัตติมีสิทธิเข้าไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นตามคำแปรญัตติได้ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๑๔ หาใช่เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาว่า หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่มีเหตุต้องชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติไม่ต้องไปชี้แจงไม่ อีกทั้งไม่มีระเบียบข้อใดที่กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจไม่รับคำแปรญัตติด้วยเช่นกัน คณะกรรมการต้องให้ออกาสผู้แปรญัตติได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นว่าจะขอตัดค่าใช้จ่ายในรายการใดด้วยเหตุผลใด และคณะกรรมการมีมติอย่างไร ให้แก้ไขตามคำแปรญัตติหรือไม่ รายการใดเป็นรายการที่มีข้อห้ามมิให้แปรญัตติตามระเบียบฯ ข้อ ๖๑ ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการขอสงวนความเห็นในเรื่องใดบ้าง เมื่อคณะกรรมการแปรญัตติได้พิจารณาคำแปรญัตติเสร็จสิ้นแล้วจะต้องดำเนินการตามระเบียบฯ ข้อ ๕๐ คือ ต้องเสนอร่างเทศบัญญัติตามร่างเดิมและตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานและความเห็นยื่นต่อประธานสภาเทศบาล และรายงานดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนหรือข้อใดรายการใดบ้าง การแปรญัตติและมติของคณะกรรมการแปรญัตติเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด การสงวนความเห็นของกรรมการแปรญัตติตลอดจนการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติด้วย และให้ประธานสภาเทศบาลส่งรายงานนั้นแก่สมาชิกของสภาเทศบาล ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ก่อนวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองตามระเบียบฯ ข้อ ๕๑ ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่

คณะกรรมการแปรรูปที่ดินร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย มีมติไม่รับคำแปรญัตติของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดและไม่ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีซึ่งได้ไปประชุมกับคณะกรรมการตามที่นัดหมายแล้วได้มีโอกาสนี้แจงตามคำแปรญัตติ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๑๕ วรรคสอง อันขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยที่มุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อยที่จะมีส่วนในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในฐานะผู้แปรญัตติด้วยนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

สำหรับการประชุมในวาระที่สองตามข้อ ๕๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการประชุมพิจารณาสืบเนื่องจากรายงานและบันทึกความเห็นของคณะกรรมการแปรรูปที่ดินตามข้อ ๕๐ ส่วนการพิจารณาในวาระที่สาม จะไม่มีการอภิปรายตามระเบียบข ข้อ ๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามติของคณะกรรมการแปรรูปที่ดินร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ชอบด้วยระเบียบข้างต้นดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วซึ่งผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว แต่ประธานสภาเทศบาลได้วินิจฉัยและมีความเห็นเช่นเดียวกับมติของคณะกรรมการแปรรูปที่ดิน โดยให้สภาเทศบาลมีมติให้ความเห็นชอบรายงานการประชุมของคณะกรรมการแปรรูปที่ดิน แล้วมีมติเห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สาม การกระทำของประธานสภาเทศบาลและสภาเทศบาล จึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ไปด้วย ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า กระบวนการพิจารณาคำแปรญัตติ และการประชุมพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติ

ดังกล่าวในวาระที่สองและวาระที่สามของสภาเทศบาลที่ดำเนินการประชุมโดยประธานสภาเทศบาลอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีเทศบัญญัติ ได้ดำเนินการมาโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ในส่วนที่เป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าวและนายกเทศมนตรีลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ จึงมีผลให้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้เป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษาให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลตั้งแต่วันที่ใช้บังคับเทศบัญญัติดังกล่าว

 ข้อสังเกต

โดยทั่วไป ในการเสนอขอแปรญัตติร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นลงมติรับหลักการแล้วนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ที่เห็นควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติต้องเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่สภาท้องถิ่นกำหนด โดยให้แปรญัตติเป็นรายข้อและเสนอต่อประธานกรรมการแปรญัตติ ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติจะต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองเช่นเดียวกับการเสนอญัตติ^{๑๔} และเมื่อคณะกรรมการแปรญัตติได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

^{๑๔} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔๗

รายจ่ายเสร็จแล้ว จะต้องเสนอร่างข้อบัญญัตินั้นตามร่างเดิม และตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานและบันทึกความเห็นยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่น และให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งรายงานนั้นแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนวันประชุมพิจารณา และให้คณะกรรมการแปรรูปมติไปร่วมประชุมสภาท้องถิ่นด้วย เพื่อแถลงประกอบรายงานหรือชี้แจงข้อสงสัยต่างๆ เกี่ยวกับรายงานนั้น^{๖๖} แต่อย่างไรก็ดี ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเมื่อคณะกรรมการแปรรูปมติได้รับคำเสนอขอแปรรูปมติแล้ว จะมีอำนาจสั่งไม่รับคำเสนอขอแปรรูปมติหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๕/๒๕๕๔ นี้ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการแปรรูปมติได้สั่งไม่รับคำเสนอขอแปรรูปมติเนื่องจากเห็นว่าเป็นคำเสนอขอแปรรูปมติที่ไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้เสนอขอแปรรูปมติไม่เห็นด้วยและนำคดีมาฟ้องต่อศาล และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนในประเด็นปัญหาโดยพิพากษาว่า ไม่มีระเบียบข้อใดที่กำหนดให้คณะกรรมการแปรรูปมติดีอำนาจที่จะไม่รับคำแปรรูปมติไว้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการแปรรูปมติไม่รับคำขอแปรรูปมติไว้พิจารณาเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อย ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่ให้เหตุผลสอดคล้องต่อหลักการปกครองในรูปแบบกระจายอำนาจ อันมีสาระสำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแม้จะเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับหลักการเสียงข้างมาก (Majority Rule) ในการตัดสินใจขัดแย้งก็ตาม

^{๖๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๕๐

แต่หลักการเสียงข้างมากก็ต้องดำเนินไปพร้อมกับการคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ดำเนินการใดๆ ไปโดยเห็นแก่ประโยชน์ของพวกพ้องตน แต่ฝ่ายเสียงข้างมากต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมทั้งหมด เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งตามข้อเท็จจริงในคดีนี้จะเห็นได้ว่าฝ่ายของผู้ฟ้องคดีเป็นเสียงข้างน้อยในสภาจำนวน ๑๐ เสียง และในขณะที่อีกฝ่ายเป็นเสียงข้างมากจำนวน ๑๒ เสียง ซึ่งแม้ในการลงมติเป็นที่เห็นได้ชัดว่าผลของการลงมติดังกล่าวจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด แต่การที่คณะกรรมการแปรญัตติสิ่งไม่รับคำเสนอขอแปรญัตติและไม่ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการแปรญัตติถือได้ว่าเป็นการปิดกั้นตัดโอกาสผู้ฟ้องคดีมิให้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในฐานะผู้แปรญัตติอันเป็นการดำเนินการที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

**๑.๑.๕ องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแก้ไขข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๑.๕๗๗/๒๕๕๕)**

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการเสนอญัตติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอให้พิจารณา ซึ่งที่ประชุมสภามีมติเป็นเอกฉันท์ให้รับหลักการร่าง

ข้อบัญญัติดังกล่าว และมีการตั้งคณะกรรมการแปรรูปนิติตั้งสภา แต่ไม่มีการแปรรูปนิติตั้งสภาโดยให้ยื่นตามร่างเดิมที่เสนอ ต่อมา สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้นายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอได้พิจารณาอนุมัติแล้วส่งคืนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศใช้ ต่อมาภายหลังผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบพบว่า ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่ตรงตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติเห็นชอบไว้ โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายรายการโดยไม่ผ่านการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติเป็นเอกฉันท์ในการประชุมให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอโดยไม่มีการแก้ไขแต่อย่างใด และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติ ต่อมา นายอำเภอพิจารณาเห็นว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลขออนุมัตินั้น มีการตั้งงบประมาณในส่วนโครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไม่ถึงร้อยละ ๕ ของเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร อันไม่เป็นไปตามหนังสือที่นายอำเภอขอความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้การสนับสนุนจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว จึงไม่อาจให้การอนุมัติได้และได้มีการหารือ

ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอเกี่ยวกับการแก้ไขร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ภายหลังจากนั้น นายอำเภอได้มอบร่างข้อบัญญัติคืนให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแก้ไขโดยมิได้มีหนังสือส่งคืนร่างข้อบัญญัติดังกล่าวพร้อมแจ้งเหตุผลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อดำเนินการเสนอเรื่องให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนแต่ประการใด และประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หารือเรื่องดังกล่าวกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางคน รวมทั้งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ และได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างข้อบัญญัติข้างต้น ตามข้อทักท้วงของนายอำเภอ ต่อมาประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงนำร่างข้อบัญญัติที่แก้ไขเสนอนายอำเภอโดยไม่มีการเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนใหม่ ซึ่งนายอำเภอได้อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการแก้ไขปรับปรุงและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จากกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการประกาศใช้บังคับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีได้ส่งร่างข้อบัญญัติตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอให้นายอำเภอพิจารณานุมัติ ในส่วนนายอำเภอ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างข้อบัญญัตินั้นมีการตั้งงบประมาณที่ไม่อาจให้การอนุมัติได้ก็จะต้องส่งคืนร่างข้อบัญญัติพร้อมกับแจ้งเหตุผล

เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนำไปเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติเสียใหม่ตามบทบัญญัติในมาตรา ๘๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่นายอำเภอเพียงแต่ส่งคืนร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขปรับปรุงโดยมิได้มีหนังสือส่งคืนร่างข้อบัญญัติพร้อมกับแจ้งเหตุผลให้นายกองการบริหารส่วนตำบลดำเนินการเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ ซึ่งเมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรับร่างข้อบัญญัติมาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยวิธีการหารือกับสมาชิกสภาบางคนแล้วเสนอร่างข้อบัญญัติที่แก้ไขแล้วกลับไปให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติ โดยมิได้มีการเสนอเป็นญัตติและบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนใหม่ การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการแก้ไขข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีจึงเป็นการดำเนินการออกกฎโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๔๖ (๒) และมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบข้อ ๓๘ ข้อ ๔๐ และข้อ ๕๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงมีผลทำให้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนที่ถูกแก้ไขดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎที่ไม่

ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติ ตำบลงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนที่ถูกแก้ไขจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ ในการประชุม โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ข้อบัญญัติตำบล ดังกล่าวประกาศใช้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน

ข้อสังเกต

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๗/๒๕๕๔ นี้ เป็นคำพิพากษาที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยให้ความสำคัญต่อรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้และหลักการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้ว แต่นายอำเภอพิจารณาหักท้วงว่ามีรายการที่ไม่ถูกต้องและส่งร่างข้อบัญญัติคืนให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขปรับปรุงโดยมิได้มีหนังสือส่งคืนร่างข้อบัญญัติพร้อมกับแจ้งเหตุผลให้นายกองการ บริหารส่วนตำบลดำเนินการเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ และประธานสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างข้อบัญญัติดังกล่าว โดยวิธีการหารือกับสมาชิกสภาบางคนแล้วเสนอร่างข้อบัญญัติ ที่แก้ไขแล้วกลับไปให้นายอำเภอพิจารณานุมัติ โดยมิได้มีการเสนอ เป็นญัตติและบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาองค์การ บริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนใหม่ การดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการออกกฎโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ

ซึ่งแม้ว่าร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีข้อบกพร่องจริงตามที่นายอำเภอทักท้วง และการแก้ไขก็ได้แก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้หมดสิ้นไปแล้ว แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงควรจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อผู้เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ อันส่งผลให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ประชุมพิจารณาเห็นชอบร่างข้อบัญญัติที่แก้ไขปรับปรุง ซึ่งทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนไม่ได้รับทราบและไม่มีส่วนร่วมในการแก้ไขปรับปรุงร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**๑.๑.๕ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหนังสือเรียกประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๒/๒๕๕๖)**

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ได้มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมัยสามัญ และในการประชุมครั้งนั้น สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งดังกล่าวเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากดำเนินการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระ

สำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการประชุมสภาท้องถิ่น ตามข้อ ๒๒ ข้อ ๒๓ ข้อ ๒๔ และข้อ ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เรียกประชุม โดยมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อคัดค้านว่าการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการลงมติเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจำปีในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติที่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ และการประชุมใดๆ รวมทั้งประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประกาศใช้ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งตามความในมาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ได้กำหนดวิธีการแจ้งวันประชุมไว้โดยเฉพาะ จึงมีความจำเป็นต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๔ เรื่องการแจ้ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ และการที่ข้อ ๒๓ และข้อ ๔๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การแจ้งนัดประชุมสภาท้องถิ่นและส่งสำเนาร่างข้อบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาในการประชุมครั้งนั้นให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องส่งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันประชุมนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมการประชุมในแต่ละครั้งมีโอกาสได้รับทราบและพิจารณาระเบียบวาระการประชุมก่อนวันประชุม และเพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการศึกษาข้อมูลและเตรียมการในเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นในกรณีที่จะต้องนำเสนอข้อมูลหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ต่อที่ประชุม ระยะเวลาการแจ้งนัดประชุมตามที่ระบียบดังกล่าวกำหนดไว้จึงถือเป็นสาระสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมของสภาท้องถิ่นต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยมีการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นระเบียบวาระการประชุมด้วยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนและละเอียดรอบคอบ อันจะเป็นการนำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งหมายถึงการอำนวยความสะดวกสูงสุดให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยองค์รวมตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อระยะเวลาตามข้อ ๒๓ และข้อ ๔๓ ของระเบียบดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญ การแจ้งนัดประชุมจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระบียบดังกล่าวกำหนดอย่างเคร่งครัด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมัยสามัญ ในวันที่ ๓๑

สิงหาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๔ นาฬิกา และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ เรื่อง เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมัยสามัญ ในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๔ นาฬิกา ถึงผู้ฟ้องคดี และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน โดยในหนังสือฉบับดังกล่าวไม่มีข้อความใดระบุว่าเป็นการประชุมอันเร่งด่วน ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องแจ้งเหตุไว้ตามข้อ ๒๒ และข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อเจ้าหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ฝากส่งหนังสือแจ้งนัดประชุมดังกล่าวทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (E.M.S.) ฝากส่ง ณ ที่ทำการไปรษณีย์ เวลา ๑๗.๑๓ นาฬิกา ของวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งปรากฏตามคำชี้แจงของหัวหน้าที่ทำการไปรษณีย์ว่าการฝากส่งในเวลา ๑๗.๑๓ นาฬิกา นั้น เป็นการฝากส่งหลังเวลาปิดถุงส่งต่อของวันดังกล่าวแล้ว และพนักงานของที่ทำการไปรษณีย์ได้นำจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีนาง ด. ซึ่งระบุว่าเกี่ยวข้องเป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามรับแทนในบัญชีนำจ่ายเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒ นาฬิกา ถึง ๑๖.๒๙ นาฬิกา อันถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งนัดประชุมในวันดังกล่าว ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนวันประชุมเพียงหนึ่งวัน กรณีจึงเป็นการแจ้งนัดประชุมที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๒๓ และข้อ ๔๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติดังกล่าวแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุหรือมีพฤติการณ์อันจะถือได้ว่าเป็นกรณีการประชุมอันรีบด่วนที่จะนัดประชุมล่วงหน้าน้อยกว่าสามวันได้ตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนด ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมัยสามัญ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นการประชุมโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการประชุมที่มีได้

ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อการประชุมดังกล่าวเป็นการประชุมที่มีชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นผลให้มติใดๆ ในการประชุมครั้งดังกล่าวรวมทั้งมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในเวลาต่อมาการที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบร่างข้อบัญญัติดังกล่าวในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๐ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ออกประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง ประกาศใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด งบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๐ การให้ความเห็นชอบญัตติดังกล่าวและการประกาศใช้ข้อบัญญัติดังกล่าวที่เป็นผลตามมา จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน



ข้อสังเกต

การเรียกประชุมสภาท้องถิ่นนั้น ให้ประธานสภาท้องถิ่นแจ้งเป็นหนังสือให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้า พร้อมทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนกำหนดวันเปิดสมัยประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่เป็นการประชุมอันรีบด่วนจะแจ้งกำหนดเปิดสมัยประชุมและปิดประกาศน้อยกว่านั้นก็ได้ แต่ไม่ให้น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนกำหนดเวลาเปิดสมัยประชุม โดยให้ระบุเหตุอันรีบด่วนในหนังสือนั้นด้วย^{๑๗} ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔๒/๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยทำให้เกิดความชัดเจนในประเด็นปัญหาอย่างน้อย

^{๑๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๒

สองประการ กล่าวคือ ประการแรก กรณีเกี่ยวกับการนัดระยะเวลา การแจ้งนัดประชุม กล่าวคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ในข้อ ๒๓ และข้อ ๔๓ วรรคสาม กำหนดไว้แต่เพียงว่าการแจ้งให้แจ้งก่อนล่วงหน้าสามวัน ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่าเมื่อการประชุมกำหนดให้มีขึ้นในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ สภากลางการบริหารส่วนจังหวัดได้ส่งหนังสือแจ้ง กำหนดการประชุมในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ จะถือว่าเป็นการแจ้ง กำหนดการประชุมก่อนล่วงหน้าสามวันตามที่ระเบียบดังกล่าว กำหนดหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาวินิจฉัยว่า กรณี ดังกล่าวจำเป็นต้องนำบทบัญญัติในหมวด ๔ เรื่องการแจ้ง ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้ บังคับ โดยมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยัง ภูมิลำเนาของผู้นั้น ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง มาตรา ๗ บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับ ไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคล ใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานทีนั้น หรือในกรณีทีผู้นั้น ไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทีไปเป็นพยาน ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปีนั้นมิให้นับวันแรกแห่งระยษะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่ จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เรียกประชุมโดย กำหนดการประชุมในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ และได้มีหนังสือแจ้ง นัดประชุมถึงผู้ฟ้องคดีและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ทุกคน โดยในหนังสือฉบับดังกล่าวไม่มีข้อความใดระบุว่าเป็นการประชุมอันเร่งด่วน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ฝากส่งหนังสือแจ้งนัดประชุมดังกล่าวทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (E.M.S.) ฝากส่ง ณ ที่ทำการไปรษณีย์ เวลา ๑๗.๑๓ นาฬิกา ของวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการฝากส่งหลังเวลาปิดถุงส่งต่อของวันดังกล่าวแล้ว และพนักงานของที่ทำการไปรษณีย์ได้นำจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีนาง ด. ซึ่งระบุว่าเกี่ยวข้องกับพนักงานของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามรับแทนในบัญชีนำจ่ายเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒ นาฬิกา ถึง ๑๖.๒๙ นาฬิกา อันถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งนัดประชุมในวันดังกล่าว ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนวันประชุมเพียงหนึ่งวัน กรณีจึงเป็นการแจ้งนัดประชุมที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๒๓ และข้อ ๔๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ประการที่สอง กรณีระยะเวลาการแจ้งนัดประชุมตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดไว้ถือเป็นสาระสำคัญหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ระยะเวลาการแจ้งนัดประชุมตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ถือเป็นสาระสำคัญ เพราะข้อกำหนดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมการประชุมในแต่ละครั้งมีโอกาสดำเนินการรับทราบและพิจารณาระเบียบวาระการประชุมก่อนวันประชุม และเพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการศึกษาข้อมูลและเตรียมการในเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นในกรณีที่จะต้องนำเสนอข้อมูลหรือข้อคิดเห็นใดๆ ต่อที่ประชุม เพื่อให้การประชุมของสภาท้องถิ่นต่างๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยมีการพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เป็นระเบียบวาระการประชุมด้วยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วนและละเอียดรอบคอบ ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงในคดีว่าผู้ฟ้องคดี

ซึ่งเป็นผู้กล่าวอ้างว่าการแจ้งนัดประชุมไม่ชอบก็ได้เข้าร่วมและลงมติในการประชุมครั้งดังกล่าวด้วยแล้วก็ตาม แต่เมื่อระยะเวลาการแจ้งนัดการประชุมไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การประชุมดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑.๒ กรณีเกี่ยวกับการประชุมสภาท้องถิ่น

๑.๒.๑ นายกเทศมนตรีจะเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมโดย ไม่เสนอเป็นการล่วงหน้าก่อนการประชุมและโดยไม่มีสมาชิกสภา รับรองได้หรือไม่ อย่างไร

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๖/๒๕๕๗)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ประชานสภาเทศบาลได้มีประกาศเรียกประชุมสภา สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่วันที่ ๔ ถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ และมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งสมาชิกของ สภาเทศบาลให้เข้าร่วมการประชุมในวันดังกล่าว พร้อมกับจัดส่ง ระเบียบวาระการประชุมให้สมาชิกสภาเทศบาลทราบ แต่ในระเบียบ วาระการประชุมไม่ปรากฏว่ามีญัตติเรื่องด่วนอยู่ในวาระที่ ๓ เมื่อถึง วันประชุมในวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ นายกเทศมนตรีได้ยื่นแบบ ขอสั่งอนุมัติถึงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ต่อประธานสภาเทศบาล ขอสั่งอนุมัติเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่มีสมาชิกของสภาเทศบาล รับรอง เพื่อขออนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนน ลาดยาง จำนวน ๒,๙๑๒,๐๐๐ บาท แทนการจ่ายเงินทุนสำรอง เงินสะสมในโครงการเดียวกันตามที่สภาเทศบาลได้เคยอนุมัติไว้แล้ว ประธานสภาเทศบาลพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุญัตติ ดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ เป็นเรื่องด่วน และ ในการประชุมสภาเทศบาลได้มีมติอนุมัติให้จ่ายเงินสะสมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเสนอมติและการพิจารณามติดังกล่าวของ สภาเทศบาลไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เนื่องจากเป็นการเสนอ ญัตติที่ไม่มีสมาชิกของสภาเทศบาลรับรองและไม่ได้เสนอมติ

ล่วงหน้าก่อนการประชุม ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้คำสั่งของประธานสภาเทศบาลที่นำญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมวาระที่ ๓ เรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นโมฆะ ไม่มีผลทางกฎหมาย และเพิกถอนมติของสภาเทศบาล เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ที่อนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนลาดยางดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นายกเทศมนตรีเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมต่อประธานสภาเทศบาลโดยไม่ได้เสนอล่วงหน้าก่อนการประชุม และในการเสนอญัตติไม่มีสมาชิกของสภาเทศบาลรับรอง อีกทั้งญัตติดังกล่าวมิได้เป็นญัตติเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่นายกเทศมนตรีสามารถเสนอญัตติเองได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง การเสนอญัตติของนายกเทศมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการเสนอญัตติที่ขัดต่อข้อ ๓๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันส่งผลให้คำสั่งของประธานสภาเทศบาลที่อนุญาตให้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุม เป็นคำสั่งที่ขัดต่อข้อ ๓๘ ของระเบียบดังกล่าวไปด้วย สำหรับกรณีที่อ้างว่าญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุงถนนลาดยาง จำนวน ๒,๙๑๒,๐๐๐ บาทดังกล่าว เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน จึงไม่สามารถเสนอญัตติเป็นการล่วงหน้าได้นั้น เห็นว่า ในขณะนั้น สภาเทศบาลได้เคยมีมติอนุมัติให้จ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมในโครงการเดียวกันไว้แล้วในคราวประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแม้ประธานสภาเทศบาล สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีจะทราบเป็นการภายในว่าการจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมดังกล่าวจะไม่ได้รับ

การอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม แต่ญัตติเรื่องดังกล่าว เป็นกรณีที่สามารถเสนอล่วงหน้าก่อนการประชุมได้ และสามารถขอให้สมาชิกของสภาเทศบาลอย่างน้อยสองคนรับรองก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามปกติได้ การที่นายกเทศมนตรีเสนอญัตติ เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน และประธานสภาเทศบาลได้อนุญาตให้บรรจุ ญัตติดังกล่าวเข้าในระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ ในเรื่องด่วน จึงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ ของระเบียบข้างต้น ทั้งที่ ญัตติดังกล่าวมิได้เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อการที่ นายกเทศมนตรีเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมดังกล่าว และการที่ ประธานสภาเทศบาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าใน ระเบียบวาระการประชุม วาระที่ ๓ ในเรื่องด่วน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มติของสภาเทศบาลในการประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/ ๒๕๕๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ใน ระเบียบวาระที่ ๓ ที่อนุมัติจ่ายเงินสะสมโครงการซ่อมแซมปรับปรุง ถนน จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นกัน



ข้อสังเกต

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๖/๒๕๕๗ นี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจในประเด็นปัญหาว่า การที่นายกเทศมนตรีเสนอญัตติขออนุมัติจ่ายเงินสะสมเพื่อบรรจุ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาเทศบาลจำเป็นต้องมีสมาชิก สภาเทศบาลรับรองหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีความไม่ชัดเจน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยอธิบายให้เห็น หลักการของบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่า จากข้อ ๓๘ ของ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๕๗^{๑๘} แสดงให้เห็นได้ว่าการเสนอญัตติต่อประธานสภาท้องถิ่นมีเงื่อนไขที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก การเสนอญัตติต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ เว้นแต่กรณีที่อาจเสนอด้วยวาจาในที่ประชุมได้ และประการที่สอง การเสนอญัตติ ไม่ว่าจะเสนอเป็นหนังสือก็ดี หรือเสนอด้วยวาจาก็ดี ต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองญัตติอย่างน้อยสองคนหรือหนึ่งคนในกรณีที่สภาท้องถิ่นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเหลืออยู่น้อยกว่าแปดคน เว้นแต่เป็นการเสนอญัตติร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่นหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรอง ทั้งนี้ การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เสนอญัตติเป็นการล่วงหน้าตาม

^{๑๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ ญัตติทั้งหลายต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่น และมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองอย่างน้อยสองคน แต่หากสภาท้องถิ่นนั้นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นเหลืออยู่น้อยกว่าแปดคนให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองหนึ่งคน

การเสนอญัตติ ให้อนุโลมใช้ตามแบบทำระเบียบนี้

ในกรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน นอกจากต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับรองด้วย

นอกจากญัตติที่กฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดให้ทำเป็นหนังสือ การเสนอญัตติร่างข้อบัญญัติใด ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ต้องมีผู้รับรอง

นอกจากญัตติที่กฎหมายหรือระเบียบนี้กำหนดให้ทำเป็นหนังสือ ญัตติดังต่อไปนี้ อาจเสนอด้วยวาจาในที่ประชุมสภาท้องถิ่นได้ โดยต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองตามวรรคหนึ่ง...

เงื่อนไขประการแรกนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีเวลาเตรียมตัวในการพิจารณาญัตติที่เสนอก่อนการประชุม และมีโอกาสได้ไตร่ตรองญัตติอย่างรอบคอบก่อนลงมติไปในทางใดทางหนึ่ง ส่วนเงื่อนไขการเสนอญัตติประการที่สองที่กำหนดให้การเสนอญัตติต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการคัดกรองญัตติที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาท้องถิ่นมิให้เข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น เพราะการเปิดประชุมสภาท้องถิ่นแต่ละครั้งจะมีระยะเวลาในสมัยประชุมอย่างจำกัด และอาจมีเรื่องที่ต้องพิจารณาจำนวนมาก หากไม่มีการคัดกรองญัตติก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุม ก็อาจทำให้มีญัตติเข้าสู่ประชุมจำนวนมากจนสภาท้องถิ่นไม่สามารถพิจารณาเรื่องทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่เปิดสมัยประชุมได้ นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่า การเสนอญัตติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการเสนอประเด็นปัญหาต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของราษฎรในท้องถิ่นร่วมกันกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาโดยถือคะแนนเสียงของที่ประชุมตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดเป็นมติของสภาท้องถิ่น และเมื่อสภาท้องถิ่นมีมติอย่างใดแล้ว จะผูกพันต่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นรวมทั้งราษฎรในท้องถิ่นให้ต้องปฏิบัติตามในรูปแบบของการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณในการบริหารท้องถิ่น และการตรวจสอบผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น การเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๘ กำหนดเงื่อนไขให้การเสนอญัตติ

ต้องเสนอล่วงหน้า และการเสนอญัตติต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่น
รับรอง จึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมการบริหารท้องถิ่น
การกระทำที่ขัดต่อข้อ ๓๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว
จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่
กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อนายกเทศมนตรีเสนอญัตติขออนุมัติ
จ่ายเงินสะสมโดยไม่มีสมาชิกของสภาเทศบาลรับรอง และญัตติ
ดังกล่าวมิได้เป็นญัตติเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่นายกเทศมนตรี
สามารถเสนอญัตติเองได้โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง การเสนอญัตติของ
นายกเทศมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการเสนอญัตติที่ขัดต่อข้อ ๓๘ ของ
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๗

อย่างไรก็ดี ปัจจุบัน ได้มีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔
ในมาตรา ๓๘ วรรคสี่ โดยในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอญัตตินั้น
ไม่ต้องมีการรับรองจากสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด จึงเป็นการลด
เงื่อนไขในการเสนอญัตติของผู้บริหารท้องถิ่นลงไป ทำให้การเสนอ
ญัตติกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความสะดวกมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ ๒

ข้อพิพาทเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่
ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ
การใช้จ่ายเงินของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ข้อพิพาทเกี่ยวกับ

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การประชุมสภาท้องถิ่น
และความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในส่วนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือในส่วนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี นายช่างโยธา หากได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยทุจริตหรือไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ต้องมีความรับผิดชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบนั้นด้วย

ในส่วนนี้ จะกล่าวถึงข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแยกออกเป็น ๔ กรณี ได้แก่

๒.๑ กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒ กรณีใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๓ กรณีใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยไม่มีกฎหมายและระเบียบให้อำนาจไว้

๒.๔ กรณีมีพฤติกรรมทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๑ กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑.๑ กรณีพนักงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่อื่นสามารถกระทำทุจริตเงินของสถานธนานุบาล

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๓/๒๕๕๕)

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญส่วนท้องถิ่น ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของเทศบาลที่ให้ผู้ฟ้องคดีซดใช้ค่าสินไหมทดแทนร่วมกับนางสาว ส. พนักงานบัญชีสถานธนานุบาล ซึ่งทุจริตเงินของสถานธนานุบาล เป็นจำนวน ๑,๔๑๖,๐๐๐ บาท และคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่ขาดบัญชีตามเช็คแต่ละฉบับที่ผู้ฟ้องคดีลงชื่อในเช็คจำนวน ๔๓๕,๐๐๐ บาท และคำสั่งอายัดเงินฝากของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจพบว่ามีเงินขาดบัญชีจำนวน ๑,๔๑๖,๐๐๐ บาท นางสาว ส. ยอมรับว่าได้นำเงินดังกล่าวไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว และได้นำเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ซดใช้คืน พร้อมทั้งทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบวินัยและทางแพ่งจากการตรวจสอบและสืบสวนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ปรากฏว่านาง อ. นายกเทศมนตรี ได้ลงชื่อสั่งจ่ายและรับเงินในเช็คของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ในการถอน

เงินจากธนาคารด้วย ความเสียหายจึงเกิดจากการกระทำของหัวหน้า
 หน่วยงาน โดยที่คำว่า หน่วยงานของรัฐ ตามข้อ ๖ ของระเบียบ
 สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด
 ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น
 ด้วย หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและมีเหตุอันควรเชื่อว่า
 ความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ
 แห่งนั้น สำหรับกรณีนี้จึงได้แก่ เทศบาล และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
 ดังกล่าวก็คือนายกเทศมนตรี ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงเป็นผู้มี
 อำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทาง
 ละเมิดตามข้อ ๑๑ ของระเบียบดังกล่าว เมื่อปรากฏว่า นาง อ. เป็น
 ผู้ร่วมกระทำผิดด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล
 การปฏิบัติงานของเทศบาล ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติ
 เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว
 ตามข้อ ๑๒ ของระเบียบดังกล่าว แม้ว่าความในข้อ ๑๒ จะมีได้ระบุ
 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างชัดแจ้งคงระบุแต่เพียงปลัดกระทรวง
 ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงาน
 ของบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณา
 มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้
 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น
 ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดจึงมีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ
 ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
 ดำเนินการออกคำสั่งเพื่อสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง ตามข้อ ๕๓
 ของระเบียบสำนักงาน จ.ส.ท. ว่าด้วยพนักงานสถานธนาอนุบาล
 พ.ศ. ๒๕๒๓ อันเป็นระเบียบเฉพาะในการบริหารจัดการสถานธนาอนุบาล

ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รายงานผลการสอบหาตัวผู้รับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังพิจารณา จึงเป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้กำกับดูแลนายกเทศมนตรีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด รวมทั้งคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีหน้าที่เพียงสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดและเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งการตามกฎหมายเพื่อพิจารณาสั่งการ ไม่ได้ดำเนินการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เมื่อเทศบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง การที่เทศบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้อง รับผิดชอบใช้เงินแก่เทศบาลจำนวนเท่าใดนั้น เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดี จะมีได้เป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมพนักงานสถานธนาอนุบาลก็ตาม แต่เมื่อความเสียหายที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบนั้นเกิดจากการที่ผู้มีอำนาจ สั่งจ่ายเงินในเช็คได้ลงลายมือชื่อในเช็ค แล้วมอบเช็คให้นางสาว ส. ไปกรอกจำนวนเงินและรับเงินแต่เพียงผู้เดียว เป็นเหตุให้นางสาว ส. อาศัยโอกาสดังกล่าวกรอกจำนวนเงินสูงกว่าจำนวนเงินที่ต้องการถอน แล้วเบียดบังเงินส่วนที่เกินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว พฤติการณ์ถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเช็คและ รับผิดชอบตามเช็ค ผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการรักษาเงินและเป็น

ผู้ลงนามสั่งจ่ายเช็คดังกล่าว จึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงและความเป็นธรรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีควรรับผิดชอบละ ๔๐ เป็นเงินจำนวน ๓๔๘,๐๐๐ บาท

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เทศบาลได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหายแก่สถานชานูบาลเทศบาล จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่เทศบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเทศบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงิน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ชำระเทศบาลได้มีหนังสือเตือนแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้ปฏิบัติตามคำเตือนเทศบาลจึงมีคำสั่งอายัดเงินของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เทศบาลจึงชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของเทศบาลตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เทศบาลจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเทศบาลแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้กระทำเกินสมควรแก่เหตุหรือนอกเหนือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ส่วนเงินบำนาญของผู้ฟ้องคดีแม้จะไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

แต่ผู้ฟ้องคดีได้มีการถอนเงินและฝากเงินในส่วนอื่นรวมอยู่ในบัญชีเดียวกันเงินบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจึงปะปนอยู่กับเงินอื่นจนแยกไม่ออก การอายัดเงินตามบัญชีเงินฝากของผู้ฟ้องคดียอมไม่ขัดต่อมาตรา ๒๘๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่เทศบาลมีคำสั่งอายัดเงินฝากของผู้ฟ้องคดีและให้นำส่งเทศบาล จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาล ตามหนังสือลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๔ และตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๖ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเกินกว่า ๓๔๘,๐๐๐ บาท และให้ยกเลิกคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๗ ที่ห้ามธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสันป่าข่อย ส่งเงินฝากของผู้ฟ้องคดีตามบัญชีเลขที่ ๕๐๒-๑-๓๒๖๔๑-๔ ให้แก่เทศบาลนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดนั้น ชอบแล้ว

๒.๑.๒ กรณีนายกเทศมนตรีอนุมัติสั่งซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของเทศบาลในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๑/๒๕๕๖)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เทศบาลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดี (ในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะกระทำละเมิด) กับพวกชดใช้เงินคืนให้แก่เทศบาล เป็นเงินคนละ ๗,๑๗๕,๖๕๐ บาท ก่อนที่กระทรวงการคลังจะมีความเห็น และต่อมากกระทรวงการคลังได้พิจารณาและมีความเห็นว่า การดำเนินการ

จัดซื้อที่ดินของเทศบาล สูงเกินกว่าความเป็นจริง เป็นเงิน ๑๑,๘๐๘,๙๕๐ บาท พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกจัดซื้อที่ดิน โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เห็นควรให้รับผิดคดีใช้เงินจำนวนดังกล่าวคนละส่วนเท่า ๆ กัน คิดเป็นเงินคนละ ๓,๙๓๖,๓๑๖.๖๗ บาท เทศบาล จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกชดใช้เงินให้แก่เทศบาล เป็นเงินคนละ ๓,๙๓๖,๓๑๖.๖๗ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของเทศบาลและนำคดีมาฟ้องโดยขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของเทศบาลดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคได้รับเรื่องร้องเรียนการจัดซื้อที่ดินของเทศบาลส่งไปในทาง ไม่สุจริต จึงได้ทำการตรวจสอบสืบสวนแล้วได้แจ้งต่อผู้ว่าราชการ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เทศบาลได้จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบรวบรวม และบำบัดน้ำเสียโดยไม่ได้ติดต่อซื้อจากเจ้าของที่ดินโดยตรง และที่ดินที่ซื้อนั้นแพงกว่าราคาประเมินของสำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นเงิน ๒๑,๕๒๖,๙๕๐ บาท และที่ดินบางส่วนมีเสาและสายไฟฟ้า แรงสูงพาดผ่าน โดยคณะกรรมการจัดซื้อและผู้มีหน้าที่จัดซื้อ ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบ แบบแผนของทางราชการ เห็นควรให้ดำเนินการทางแพ่ง อาญา และวินัยกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อที่ดิน นายกเทศมนตรี โดยพันโท นายแพทย์ ป. จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวน เงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ อันเป็นการดำเนินการตาม ข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งสั่งการโดยจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๒๐๙๒ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีมีเหตุต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับเมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้นายกเทศมนตรีทราบ ปรากฏว่า พันโท นายแพทย์ ป. ได้พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีแล้ว และนาย ท. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะที่ได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของเทศบาล นายกเทศมนตรีจึงไม่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า นายกเทศมนตรีเคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง นายกเทศมนตรีจึงไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่อาจรับฟังได้ในส่วนคำสั่งของเทศบาลลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๓,๙๓๖,๓๑๖.๖๗ บาท เป็นการแก้ไขคำสั่งของเทศบาลลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนให้กับเทศบาล เป็นจำนวนเงิน ๗,๑๗๕,๖๕๐ บาท ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่เทศบาลได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริง

ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า ให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายจำนวนดังกล่าว คนละ ๓,๙๓๖,๓๑๖.๖๗ บาท เทศบาลจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ แก้ไขคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นเพียงการปรับลดจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ส่วนข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นเหตุในการออกคำสั่ง ยังคงรับฟังตามที่ได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ก่อนที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ แล้ว และเมื่อได้รายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามระเบียบ กรมบัญชีกลางโดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดก็ได้พิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีผู้ฟ้องคดีกับพวกตามข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่เทศบาลแต่งตั้งพิจารณาไว้แล้ว เทศบาลจึงไม่ต้องกลับไปเริ่มต้นกระบวนการสอบข้อเท็จจริงใหม่อีก การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๓,๙๓๖,๓๑๖.๖๗ บาท ตามคำสั่งเทศบาลลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ จึงถือว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๗ วรรคสอง และวรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ

เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นวันที่ผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการแล้วได้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่และเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของเทศบาลและคณะกรรมการได้รายงานผลการสอบสวนให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งทราบเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ แต่เนื่องจากในขณะที่มีการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว เทศบาลไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ ๖๘๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ ให้พันโท นายแพทย์ ป. นายกเทศมนตรีในสมัยนั้นพ้นจากตำแหน่ง และไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล มีเพียงนาย ว. ตำแหน่งรองปลัดเทศบาล รักษาการปลัดเทศบาลและปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว ตามนัยมาตรา ๔๘ บัญญัติ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ทั้งข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ว. เป็นประธานกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในครั้งนั้นด้วย จึงไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดผลการสอบสวนได้ เมื่อต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และนายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงถือว่านายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่นายกเทศมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๘

กรกฎาคม ๒๕๔๗ ตามมาตรา ๔๘ ทศ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้วินิจฉัยและสั่งการรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่เทศบาลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน การที่เทศบาลมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิดต่อเทศบาล และมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน ๗,๑๗๕,๖๕๐ บาท ตามคำสั่งเทศบาลดังกล่าว จึงถือได้ว่าเทศบาลใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แม้จะเป็นการออกคำสั่งในระหว่างที่รอความเห็นของกระทรวงการคลัง หลังจากที่ได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบและกระทรวงการคลังยังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ก็เป็นการออกคำสั่งไปโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ให้ออกคำสั่งเทศบาลตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๓,๙๓๖,๓๑๖.๖๗ บาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่น้อยกว่าที่เทศบาลมีคำสั่งเรียกให้ใช้เงินนายกเทศมนตรีจึงออกคำสั่งเทศบาลลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนเงินดังกล่าว ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง อันเป็นการออกคำสั่งต่อเนื่องจาก

คำสั่งที่เทศบาลได้ออกไว้แล้ว การออกคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่เทศบาลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเป็นนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งซื้อตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อได้รับรายงานผลการพิจารณาและความเห็นในการจัดซื้อที่ดินจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุและหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๙๔ ประกอบกับข้อ ๔๓ (๓) ของระเบียบเดียวกัน มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติโดยพิจารณาว่าสมควรที่จะจัดซื้อที่ดินตามที่ได้รับรายงานผลการพิจารณาและความเห็นจากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการพิจารณาผลการประกวดราคาซึ่งมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว คือ นาง อ. คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้มีบันทึกเสนอผู้ฟ้องคดีว่า ผู้เสนอราคาไม่ยินยอมลดราคาโดยยังคงยื่นตามราคาเดิมในราคาไร่ละ ๒๑๐,๐๐๐ บาท หากเทศบาลมีความประสงค์ที่จะซื้อก็ควรให้ผู้เสนอราคาหักจำนวนที่ดินบริเวณที่มีเสาและสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่าน ออกจากจำนวนเนื้อที่จะเสนอขาย แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเรียกผู้เสนอราคามาต่อรองราคาลงอีก โดยได้มีการต่อรองราคาครั้งที่สองด้วยตัวผู้ฟ้องคดีเอง เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๐ ซึ่งผลการต่อรอง ปรากฏว่า ผู้เสนอราคายินยอมลดราคาให้เหลือไร่ละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้อนุมัติโครงการจัดซื้อที่ดิน

และให้เทศบาลพิจารณาต่อรองราคาให้อยู่ภายในวงเงินตามราคาระประเมินที่ดินของทางราชการ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงได้ต่อรองราคากับผู้เสนอราคาอีก โดยผู้เสนอราคายินยอมลดราคาลงอีกเหลือไว้ละ ๑๙๖,๐๐๐ บาท ซึ่งแม้ที่ดินที่มีเสาและสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านจะยังเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิม ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงไม่อาจนำที่ดินดังกล่าวมาหักออกจากจำนวนเนื้อที่ที่เสนอขายได้ตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ก็ตาม แต่ที่ดินที่มีเสาและสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านนั้น ย่อมถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อกำหนดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่อาจมีราคาเท่ากับที่ดินปกติทั่วไปได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติสั่งซื้อโดยมิได้พิจารณาว่าราคาที่เสนอมานั้นยังคงสูงกว่าราคาประเมินของทางราชการมาก และมีที่ดินบางส่วนซึ่งมีเสาและสายไฟฟ้าพาดผ่านที่กำหนดในราคาเดียวกับที่ดินแปลงอื่น ทำให้เทศบาลต้องจัดซื้อที่ดินในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งเมื่อพิจารณาพฤติการณ์ในการดำเนินการจัดซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาลจึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในคดีนี้ เทศบาลดำเนินการโดยวิธีการประกวดราคา และได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นโดยผ่านเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ความเสียหายที่เกิดแก่เทศบาลจึงมีบุคคลอื่นร่วมอยู่ด้วย

การที่เทศบาลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๓,๙๓๖,๓๑๖.๖๗ บาท โดยผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเงิน ๑ ใน ๓ ของค่าเสียหายทั้งหมด จึงเป็นกรณีที่ได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแก่กรณีตามมาตรา ๘๖วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว คำสั่งของเทศบาลลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๙ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเงิน ๓,๙๓๖,๓๑๖.๖๗ บาท จึงชอบด้วยกฎหมาย

**๒.๑.๓ กรณีนายช่างโยธาเทศบาลมิได้ควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนก่อสร้างที่กำหนดไว้
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๕๗)**

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานเทศบาล ตำแหน่งวิศวกรโยธาสังกัดเทศบาล นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีกับนาย ม. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง และแต่งตั้งให้นางสาว จ. นาย อ. นาย ข. เป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ต่อมา เทศบาลได้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ให้ทำการก่อสร้างถนนค.ส.ล. โดยสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่เทศบาลเป็นเงินวันละ ๕,๑๙๒ บาท เมื่อถึงงานงวดสุดท้าย ผู้รับจ้างได้เทคอนกรีตในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ และส่งมอบงานทั้งหมดในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีกับนาย ม. ในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้างได้ตรวจสอบแล้วจัดทำบันทึกรายงานเสนอว่างานก่อสร้างแล้วเสร็จในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ คณะกรรมการ

ตรวจการจ้างจึงได้ตรวจรับงาน โดยเทศบาลได้จ่ายเงินค่าจ้างพร้อมกับปรับผู้รับจ้างเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๕ วัน เป็นเงินจำนวน ๒๕,๙๖๐ บาท ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคได้มีหนังสือแจ้งเทศบาลว่า แบบแปลนก่อสร้างได้กำหนดให้ใช้น้ำยาบ่มคอนกรีตหรือกระสอบชุ่มน้ำบ่มคอนกรีตอย่างน้อย ๒๘ วัน แต่ผู้รับจ้างส่งมอบงานหลังจากเทคอนกรีตเพียง ๔ วัน ทั้งที่ยังบ่มคอนกรีตไม่ครบตามจำนวนวันที่กำหนดไว้ในแบบแปลนการรายงานของผู้ควบคุมงานและการตรวจรับงานของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เป็นไปตามแบบแปลนก่อสร้างและข้อกำหนดในสัญญา ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งหากใช้เวลาบ่มคอนกรีตอย่างน้อย ๒๘ วัน ผู้รับจ้างจะต้องเสียค่าปรับ ๒๙ วัน เป็นเงินวันละ ๕,๑๙๒ บาท รวมเป็นเงิน ๑๕๐,๕๖๘ บาท แต่เมื่อเทศบาลได้ปรับผู้รับจ้างเนื่องจากส่งมอบงานล่าช้าแล้ว ๕ วัน เป็นเงินจำนวน ๒๕,๙๖๐ บาท เทศบาลจึงต้องเรียกค่าปรับเพิ่มขึ้นอีกเป็นเงิน ๑๒๔,๖๐๘ บาท เทศบาลจึงเรียกให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ในฐานะผู้รับจ้าง ชำระเงินค่าปรับดังกล่าว แต่ได้รับการปฏิเสธ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ และคำสั่ง ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และมีคำสั่งเทศบาล (ไม่ระบุวัน เดือน ปี) เรียกให้ผู้ฟ้องคดีกับนาย ม. ในฐานะผู้ควบคุมงานก่อสร้าง และนางสาว จ. นาย ข. ในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้าง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินคนละ ๒๔,๙๒๑.๖๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ กับคำสั่งลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ และคำสั่งเทศบาล (ไม่ระบุวัน เดือน ปี) ดังกล่าว เป็นคำสั่ง

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ เป็นคำสั่งที่ออกโดยนายกเทศมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงาน และนายกเทศมนตรีมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมงานก่อสร้างหรือการตรวจรับงานอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล นายกเทศมนตรีจึงมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ได้โอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ยังหน่วยงานอื่นทั้งหมด นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นใหม่ การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ จึงมีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งเทศบาลเมืองบ้านหมี่ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ไปโดยปริยาย ซึ่งมีได้เป็นการออกคำสั่งซ้ำซ้อนกับคำสั่งเดิมแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าคำสั่งลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ ได้แต่งตั้งนาง ว. ซึ่งได้โอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ยังหน่วยงานอื่นแล้ว กลับมาเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงอีก เนื่องจากนาง ว. ทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดี นายกเทศมนตรีย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว ส่วนในขณะ

ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้โอนย้ายไปสังกัดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้วนั้น เห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้โอนย้ายไปสังกัดยังหน่วยงานอื่นแล้ว ก็มีได้เป็นการจำกัดอำนาจของนายกเทศมนตรี ในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับกรณีของผู้ฟ้องคดีไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากกรณีตามข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งไปทำละเมิดแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง แต่สำหรับกรณีที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ เป็นกรณีที่ขณะกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีอยู่ในสังกัดของเทศบาล ดังนั้น คำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ กับคำสั่งเทศบาล ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๙ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า แบบแปลนก่อสร้างได้กำหนดให้ใช้น้ำยาบ่มคอนกรีตหรือกระสอบชุมน้ำยาบ่มคอนกรีตอย่างน้อย ๒๘ วัน จึงเห็นได้ว่ากรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานหลังจากเทคอนกรีตได้เพียง ๔ วัน เป็นการทำงานก่อสร้างที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในแบบแปลนก่อสร้าง และเมื่อแบบแปลนก่อสร้างถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา การส่งมอบงานของผู้รับจ้างดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามสัญญา ซึ่งหากผู้รับจ้างทำการบ่มคอนกรีตอย่างน้อย ๒๘ วัน ตามที่แบบแปลนก่อสร้างกำหนดไว้ ผู้รับจ้างจะสามารถส่งมอบงานได้เร็วที่สุดในวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และจะต้องชำระค่าปรับให้แก่เทศบาล เนื่องจากส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๒๙ วัน รวมเป็นเงินจำนวน

๑๕๐,๕๖๘ บาท การที่เทศบาลปรับผู้รับจ้างเพียง ๕ วัน เป็นเงินจำนวน ๒๕,๙๖๐ บาท และไม่สามารถเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างได้อีกจำนวน ๑๒๔,๖๐๘ บาท จึงเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมงานของผู้ฟ้องคดีกับนาย ม. และการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการตรวจการจ้าง อีกทั้งยังไม่เป็นไปตามข้อ ๖๖ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาล ประกอบกับการตรวจสอบว่างานก่อสร้างเป็นไปตามแบบแปลนหรือไม่ เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะวิศวกรผู้ควบคุมงานโดยตรง และผู้ฟ้องคดีซึ่งมีตำแหน่งเป็นวิศวกรโยชಾಯ่อมมีความเข้าใจแบบแปลนการก่อสร้างและระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นอย่างดี อีกทั้งยังสามารถใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลได้ แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำขึ้นตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อเท็จจริงรับฟังต่อไปได้ว่า นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งเทศบาล (ไม่ระบุวัน เดือน ปี) ให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๑๒๔,๖๐๘ บาท โดยแบ่งความรับผิดชอบออกเป็น ๕ ส่วน ส่วนละ ๒๔,๙๒๑.๖๐ บาท เห็นว่า แม้การแบ่งส่วนความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว จะไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๖/ว ๑๒๑ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่กำหนดระดับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีประมาท

เลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ในระดับที่ ๑ ว่ากรณีเจ้าหน้าที่กระทำหรือ
 ละเว้นการกระทำโดยฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงหรือละเลยการใช้หรือบังคับ
 ใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จนเกิดความ
 เสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอย่างร้ายแรงโดยมิได้แก้ไขและบรรเทา
 ความเสียหายให้แก่ทางราชการ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนระหว่าง
 อัตราร้อยละ ๙๑ ถึงร้อยละ ๙๕ ก็ตาม แต่ปรากฏว่ามูลละเมิดในคดีนี้
 เริ่มต้นจากผู้ฟ้องคดีมิได้ควบคุมงานก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลน
 ที่กำหนดไว้ ทำให้คณะกรรมการตรวจการจ้างเชื่อว่ามีกรบมคอนกรีต
 ครบถ้วนตามแบบแปลนแล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ควบคุมงานจึงมีส่วน
 ต้องรับผิดชอบมากกว่าคณะกรรมการตรวจการจ้าง ดังจะเห็นได้จาก
 แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม
 หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว ๖๖ ลงวันที่
 ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมงานต้องรับผิดชอบร้อยละ ๖๐
 ส่วนคณะกรรมการตรวจรับงานรับผิดชอบร้อยละ ๔๐ ของความเสียหาย
 ที่เกิดขึ้น การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งดังกล่าวกำหนดสัดส่วน
 ความรับผิดชอบให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบเท่ากับคณะกรรมการตรวจการจ้าง
 จึงเป็นการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว
 การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้รับจ้างได้ทำงานก่อสร้างแล้วเสร็จตามสัญญา
 ทุกประการ โดยผู้รับจ้างได้ทำการบ่มคอนกรีตด้วยการใช้รถน้ำ
 รดน้ำต่อเนื่องไปจนครบเวลาบ่มคอนกรีต ๒๘ วันแล้ว และการ
 บ่มคอนกรีตไม่จำเป็นต้องทำการบ่มคอนกรีตนานถึง ๒๘ วัน รวมทั้ง
 การควบคุมงานก่อสร้างที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติเช่นนี้มาตลอดนั้น
 เห็นว่า ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงเป็นการหลีกเลี่ยง
 ไม่ปฏิบัติตามแบบแปลนก่อสร้าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง
 และเป็นข้อกล่าวอ้างที่ไม่อาจรับฟังได้ สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า

คำสั่งเทศบาลที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน ๒๔,๙๒๑.๖๐ บาท เป็นคำสั่งที่มีได้ระบุนวัน เดือน ปีที่ออกคำสั่ง และมีได้กำหนดเวลาให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินไว้ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เห็นว่า คำสั่งเทศบาล ที่มีได้ระบุนวัน เดือน ปีที่ออกคำสั่ง และมีได้กำหนดเวลาให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินไว้ ถือว่าเป็นคำสั่งที่มีข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยที่ผู้ออกคำสั่งอาจแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ภายหลังได้ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริง รับฟังได้ว่า นายกเทศมนตรีได้ทำการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวโดยระบุให้ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และกำหนดให้คำสั่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องชดใช้เงินตั้งแต่วันดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงไม่มีข้อที่ไม่สมบูรณ์อีก และทำให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่ได้รับแจ้งตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ คำสั่งลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒.๑.๔ กรณีนายช่างโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลประมาณการงานก่อสร้างและเป็นกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดคปริมาณวัสดุสูงกว่าความเป็นจริงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔๖/๒๕๕๗)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างโครงการก่อสร้างท่อเหลี่ยม (สะพานคอนกรีต) วงเงิน ๑,๖๒๐,๐๐๐ บาท ประกอบด้วยนาย ส. ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานกรรมการ นางสาว พ. ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง และผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการ ในการประมาณราคาก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ประมาณการงานก่อสร้างโครงการก่อสร้างท่อเหลี่ยมดังกล่าว ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณราคากลางได้เป็นเงิน ๑,๕๔๕,๐๐๐ บาท และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ว่าจ้าง บริษัท ศ. ให้ดำเนินการก่อสร้างโครงการดังกล่าวเป็นเงิน ๑,๕๔๔,๐๐๐ บาท หลังจากนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ได้มีหนังสือถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งเรื่องการตรวจสอบระบบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามสัญญาจ้างดังกล่าว พบว่า การคำนวณรายละเอียดของราคากลางหลายรายการ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดไว้ และการคำนวณค่าแรง ซึ่งเป็นที่มาของค่างานต้นทุน ไม่ได้ใช้อัตราค่าแรงงานสำหรับปริมาณวัสดุแต่ละรายการตามที่สำนักงานประมาณกำหนด ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบในกรณีดังกล่าว และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑๘๗,๒๕๘.๘๐ บาท ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องเป็นคดีนี้ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา มีหน้าที่รับผิดชอบถอดแบบและประมาณการงานก่อสร้างโครงการก่อสร้างท่อเหลี่ยม (สะพานคอนกรีต) จำนวน ๑๐ จุด และปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางอีกหน้าที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมานายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดแก่ทางราชการจำนวน ๑๘๗,๒๕๘.๘๐ บาท กรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง โดยกรมบัญชีกลางเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานปรากฏว่า ราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณได้สูงกว่าความเป็นจริง เป็นผลมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถอดแบบ ถอดแบบ และประมาณการงานก่อสร้าง ได้กำหนดปริมาณวัสดุสูงกว่าความเป็นจริง เมื่อคณะกรรมการกำหนดราคากลางนำปริมาณวัสดุดังกล่าวมาคำนวณเป็นราคากลาง จึงได้ราคากลางที่สูงเกินจริง พฤติการณ์เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑๘๗,๒๕๘.๘๐ บาท ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนนาย ส. และนางสาว พ. ในฐานะกรรมการกำหนดราคากลาง ได้นำปริมาณวัสดุที่สูงเกินจริงที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถอดแบบงานก่อสร้าง มาคำนวณเป็นราคากลางโดยได้เทียบราคาต่อหน่วยของวัสดุ แต่ละราย และค่า Factor F ถูกต้องแล้ว ซึ่งการถอดแบบงานก่อสร้างเป็นงานต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน นาย ส. และนางสาว พ. มิใช่ผู้มีวิชาชีพในด้าน

ดังกล่าว จึงไม่สามารถตรวจสอบปริมาณวัสดุได้ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย กรณีดังกล่าว เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ความเสียหายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นนั้น เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้พิจารณาปริมาณวัสดุตามหลักวิชาการ ทำให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางตามคำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งประกอบด้วย (๑) นาย ส. ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะประธานคณะกรรมการ (๒) นางสาว พ. ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังในฐานะกรรมการ และ (๓) ผู้ฟ้องคดี ในฐานะกรรมการ พิจารณาและคำนวณราคากลางเป็นผลทำให้ราคากลางสูงเกินความเป็นจริงมากกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตาม การพิจารณา กำหนดราคากลางโดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางดังกล่าวได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์กำหนดราคากลางงานก่อสร้างตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในส่วนที่ ๒ ว่าด้วย ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางงานก่อสร้าง ข้อ ๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นผู้รับผิดชอบ ในการคำนวณราคากลาง และข้อ ๗.๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ คณะกรรมการกำหนดราคากลางมีอำนาจหน้าที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้างครั้งนั้น ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์นี้ แล้วนำเสนอหัวหน้า ส่วนราชการก่อนวันประกาศสอบราคาหรือประกวดราคา จากหลักเกณฑ์ ดังกล่าว คณะกรรมการกำหนดราคากลางจึงมีหน้าที่คำนวณราคากลางงานก่อสร้าง และเป็นผู้รับผิดชอบในการคำนวณราคากลางให้ ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้น คดีนี้ เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

แต่กรณีดังกล่าวก็มีได้เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นผลจากการพิจารณากำหนดราคากลาง โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือกรมการปกครอง ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการกำหนดราคากลางทุกคนควรต้องรับผิดชอบร่วมกัน แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าคณะกรรมการบางราย อาจไม่มีความรู้หรือวิชาชีพในด้านกรถอดแบบงานก่อสร้าง ซึ่งต้องใช้ความรู้เฉพาะด้านก็ตาม สำหรับกรณีพิพาทคดีนี้ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ๓ ประการ คือ (๑) ความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (๒) หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดออก (๓) กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ กรณี นายกองค้การบริหารส่วนตำบล มีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมดจำนวนเงิน ๑๘๗,๒๕๘.๙๐ บาท มีผลเป็นการเรียกค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหาย โดยมีได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณา อันเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ดังนั้น แม้นายกองค้การบริหาร

ส่วนตำบลจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ก็ตาม แต่เนื่องจากพฤติการณ์การกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากผลการพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคากลางด้วย จึงเป็นกรณีที่ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบตามมาตรา ๘ วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อความเป็นธรรมแก่กรณีพิพาทคดีนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าส่วนโยธา ตำแหน่งนายช่างโยธา ๒ เป็นผู้ประมาณการงานก่อสร้างโครงการท่อเหลี่ยม ๑๐ จุด โดยเป็นผู้มีความรู้ทางด้านช่าง กระทำการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ได้คำนวณปริมาณวัสดุโครงการดังกล่าวเป็นเหตุให้การกำหนดราคากลางสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น และในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคากลางจากการประมาณการงานก่อสร้างคำนวณราคาสูงเกินความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงควรต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราส่วนที่มากกว่าคณะกรรมการกำหนดราคากลางคนอื่น เมื่อพิจารณาหักส่วนแห่งความรับผิดให้ผู้ฟ้องคดี เฉพาะกรณีผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางด้วยแล้ว เห็นควรกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมดเป็นจำนวนเงิน ๙๓,๖๒๙.๔๕ บาท ดังนั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่ง ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง เฉพาะส่วนที่เกินกว่าจำนวนเงิน ๙๓,๖๒๙.๔๕ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๑.๕ กรณีนายกเทศมนตรีกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยการอนุมัติราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่ตรวจสอบก่อนว่าเป็นราคาที่สูงกว่าปกติหรือไม่เป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหายในการจัดซื้อจัดจ้างด้วยราคาสูงกว่าปกติ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕๗/๒๕๕๗)

คดีนี้ในขณะที่เกิดเหตุพิพาท ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างหลายโครงการ จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคพบว่า โครงการก่อสร้างตาดทองคลองโพงพาง ค.ส.ล. และโครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอล คณะกรรมการกำหนดราคากลางจัดทำราคากลางโดยไม่ได้ใช้ราคาวัสดุของสำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้ากระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่จัดซื้อจัดจ้าง ทำให้ราคาวัสดุโครงการก่อสร้างทั้งสองโครงการดังกล่าวมีราคาสูงกว่าปกติ เทศบาลต้องจ่ายค่าก่อสร้างตามสัญญาสูงขึ้น เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายรวมสองโครงการ เป็นเงิน ๔๗๘,๗๔๔.๗๒ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามมติ ต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงแล้วรายงานต่อผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าการกำหนดราคากลางผิดพลาดคลาดเคลื่อนเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง โดยเห็นควรให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชอบ คนละ ๑๕๙,๕๘๑.๕๗ บาท ผู้ฟ้องคดีได้รายงานผลการสอบดังกล่าวต่อกระทรวงการคลัง ต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการกำหนดราคากลางของคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคากลางไม่ถูกต้อง ทำให้ทางราชการ

เสียหายคิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๔๗๘,๗๔๔.๗๒ บาท จึงให้ คณะกรรมการกำหนดราคากลางจำนวน ๓ คน รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายจำนวนดังกล่าว ส่วนปลัดเทศบาลมีหน้าที่ พิจารณาราคากลางเพื่อเสนอผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในขณะนั้น โดยผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบราคากลางเพื่อนำไปประกวดราคา มิได้ตรวจความถูกต้องของราคากลาง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด พฤติการณ์เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงให้รับผิดชอบร้อยละ ๑๐ ของความเสียหาย เป็นเงินคนละ ๔๗,๘๗๔.๔๗ บาท ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกเทศมนตรีในขณะนั้น ไม่เห็นด้วย เนื่องจากยังมีข้อเท็จจริงและระเบียบกฎหมายที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และคลาดเคลื่อน จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อดำเนินการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวใหม่ ต่อมา คณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานต่อผู้ฟ้องคดีว่าความเสียหายที่ทางราชการได้รับรวม ๒ โครงการ เป็นเงิน ๓๔๒,๙๙๐.๙๙ บาท พฤติการณ์ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เห็นควรให้ร่วมกันรับผิดชอบในค่าเสียหายจำนวน ๓๔๒,๙๙๐.๙๙ บาท เป็นเงินคนละ ๑๑๔,๘๓๐.๓๓ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงรายงานให้อธิบดีกรมบัญชีกลาง ทราบ กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า กรณียังคงเป็นการ กำหนดราคากลางไม่ถูกต้อง ซึ่งไม่มีผลให้การวินิจฉัยตัวผู้ต้องรับผิดชอบเปลี่ยนแปลงไป ส่วนกรณีมูลค่าความเสียหายแตกต่างกันนั้น ให้เทศบาลชี้แจงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค เพื่อตรวจสอบและยืนยันค่าเสียหายอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ขอรทาบผลการพิจารณาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แต่ไม่ได้รับทราบบการพิจารณา ต่อมานายกเทศมนตรี ซึ่งได้รับเลือกตั้ง

แทนผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายจากโครงการก่อสร้างตาดตองคลองโพงพาง ค.ส.ล. จำนวน ๓๒๒,๔๓๘.๑๒ บาท เป็นเงิน ๓๒,๒๔๓.๘๑ บาท และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายโครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอล จำนวน ๒๐,๕๕๒.๘๗ บาท เป็นเงิน ๒,๐๕๕.๒๙ บาท ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งทั้งสองดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาแล้ว ให้ยกอุทธรณ์ทั้งสองฉบับและให้นายกเทศมนตรีแก้ไขคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายโครงการก่อสร้างตาดตองคลองโพงพาง ค.ส.ล. ให้เป็นไปตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง นายกเทศมนตรี จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แก้ไขคำสั่งลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบร้อยละ ๑๐ ของค่าเสียหายจำนวน ๔๕๘,๑๙๑.๘๕ บาท เป็นเงิน ๔๕,๘๑๙.๑๘ บาท พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามที่มาตรา ๔๘ เतरส และมาตรา ๔๘ สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติไว้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา ปลัดเทศบาล ย่อมมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ซึ่งในการกำหนดราคากลางเพื่อใช้ในการประกวดราคานั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง โดยเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวกำหนดราคากลางแล้ว จะต้องเสนอผู้ฟ้องคดีอนุมัติก่อนจึงจะถือเป็นการจ้างได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมี

หน้าที่ควบคุมและตรวจสอบคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาให้ทำการกำหนดราคากลางโดยถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ สร. ๐๒๐๓/ว. ๑๐๐ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๒ แจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่กำหนดราคากลางใช้ข้อมูลในการถอดแบบคำนวณราคากลางเป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น เกณฑ์ที่ต้องใช้ตัวเลขราคาวัสดุที่กระทรวงพาณิชย์รวบรวมไว้จึงเป็นวิธีการคำนวณหาราคากลางของงานก่อสร้างของทางราชการมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ และยังใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการจัดจ้างโครงการก่อสร้างอาคารห้องคลองโพพวง ค.ส.ล. และโครงการก่อสร้างสนามบาสเกตบอลและวอลเลย์บอล คณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ผู้ฟ้องคดีแต่งตั้งจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามอนุมัติโดยละเอียดไม่ตรวจสอบความเป็นมาของจำนวนเงินที่ประมาณการเป็นราคากลางว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางที่กฎระเบียบทางราชการกำหนดไว้หรือไม่ ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ต้องจ่ายค่าจ้างก่อสร้างโครงการทั้งสองดังกล่าวในราคาที่สูงกว่าปกติ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๔๒๐ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติเพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลได้ หรือหากมีข้อสงสัยในราคากลางดังกล่าว ก็ชอบที่จะซักถามคณะกรรมการกำหนดราคากลาง แต่ผู้ฟ้องคดีก็หาได้ทำไม่ ความเสียหายส่วนหนึ่งจึงเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของเทศบาลโดยนายกเทศมนตรี ลงวันที่ ๒๑

พฤษภาคม ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายเกินกว่าจำนวน ๓๒, ๒๔๓.๘๑ บาท โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

๒.๑.๖ ข้อสังเกต

ในกรณีตามข้อ ๒.๑ นี้ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนห้าเรื่อง กล่าวคือ เรื่องแรก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๓/๒๕๕๕ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการหาตัวบุคคลผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในประเด็นปัญหาเรื่องบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด โดยอาศัยการตีความบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๑ ซึ่งบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด อีกทั้งศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยยืนยันถึงอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง โดยเมื่อเทศบาลได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงิน

คำสั่งใหม่ทดแทนแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่จึงสามารถนำมาตราการบังคับทางปกครองโดยยึดอายุตัดทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีได้ เรื่องที่สอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๑/๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในประเด็นปัญหาว่า กรณีนายกเทศมนตรีคนใหม่ออกคำสั่งให้นายกเทศมนตรีคนเดิมซึ่งเป็นผู้แพ้การเลือกตั้งรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หรือไม่ถือนายกเทศมนตรีคนใหม่เป็นผู้มีสภาพร้ายแรงอันไม่อาจออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวได้ เรื่องที่สาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๕๗ เป็นกรณีเกี่ยวกับนายช่างโยธาเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและตรวจการจ้างโดยมิชอบเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล แม้ต่อมาจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ออนย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่นแล้ว เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดเดิมและเป็นผู้เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระคำสั่งใหม่ทดแทนได้ รวมทั้งได้วินิจฉัยว่าคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนซึ่งมิได้ระบุ วัน เดือน ปีที่ออกคำสั่ง และมีได้กำหนดเวลาให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงินไว้ ถือเป็นคำสั่งที่มีข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ภายหลังได้และเมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วจึงไม่มีข้อที่ไม่สมบูรณ์อีก เรื่องที่สี่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔๖/๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกรณีคณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณราคางานสูงกว่าความเป็นจริงนั้น คณะกรรมการกำหนดราคากลางทุกคนควรต้องรับผิดชอบ แม้กรรมการบางรายอาจไม่มีความรู้หรือวิชาชีพในด้าน

การถอดแบบงานก่อสร้าง ซึ่งต้องใช้ความรู้เฉพาะด้านก็ตาม และเรื่องที่ทำ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๓/๒๕๕๗ เป็นกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งของเทศบาลมีราคาสูงกว่าปกติเนื่องจากคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคาโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นผู้ลงนามอนุมัติโดยละเอียดไม่ตรวจสอบความเป็นมาของจำนวนเงินที่ประมาณการเป็นราคากลางว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎระเบียบกำหนดไว้หรือไม่ ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหายต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยเช่นกัน

๒.๒ กรณีใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนือจวนาจอหน้าทีของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๑ กรณีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกล่าวหาว่า กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการจ่ายเงินอุดหนุน ให้แก่ส่วนราชการอื่นซึ่งเป็นกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๔/๒๕๕๖)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากับพวกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามความเห็นของกรมบัญชีกลางเนื่องจากกระทำการโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีขณะเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับราชการ ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการจ่ายเงินอุดหนุน ให้แก่ส่วนราชการอื่นซึ่งเป็นกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน ๔ รายการ เป็นเหตุให้ราชการ ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดี ทั้งห้าจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ชดใช้เงินดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะ เกิดเหตุพิพาทคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ดำรงตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองไม่มีหน้าที่วิเคราะห์โครงการที่ได้รับงบประมาณ ส่วนผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนแผนและงบประมาณ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓

ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายงบประมาณ และผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนทำหน้าที่ในการรวบรวมโครงการของหน่วยงานอื่นที่ขอสนับสนุนงบประมาณและจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบและวิเคราะห์งบประมาณโดยอยู่ในการสั่งการควบคุม กำกับ ดูแล ของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ ๘ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และต้องดำเนินการตามข้อ ๑๖ ของระเบียบเดียวกันที่ให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายให้กระทำตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ประกอบกับข้อ ๒๓ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในชั้นต้น แล้วให้เสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติ เมื่อพิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น อีกครั้งหนึ่ง เพื่อนำเสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่น คือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นชอบแล้ว ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องส่งร่างให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติต่อไป หากร่างข้อบัญญัตินั้นฝ่าฝืนกฎหมายหรือเป็นร่างข้อบัญญัติที่ออกนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติไม่ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น ในการตั้งงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่ออุดหนุนส่วนราชการอื่นไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จในขั้นตอนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ รวมทั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดหนุนโครงการของส่วนราชการอื่นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้แก่ โครงการก่อสร้างรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กของโรงเรียน จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท โครงการปรับปรุงทาสีอาคารสำนักงานของสถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบาล จำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท โครงการปรับปรุงตกแต่งอาคารที่ทำการและจัดซื้อครุภัณฑ์ให้แก่สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบาล จำนวน ๑๔๐,๐๐๐ บาท และโครงการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์และรถจักรยานยนต์ให้แก่สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบาล จำนวน ๑๒๔,๐๐๐ บาท เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น เห็นว่า การดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดหนุนโครงการของส่วนราชการท้องถิ่นอื่นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นหลายประการ รวมถึงการจัดให้มีการศึกษาการส่งเสริมการพัฒนา

เทคโนโลยีที่เหมาะสม การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนจัดการศึกษา กิจการที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายจึงกำหนดไว้กว้างๆ และเมื่อพิจารณาหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๓๔๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง แนวทางการตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน และตามหนังสือสั่งการกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๘๓ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เรื่อง การจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ หนังสือสั่งการทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์หรือลักษณะของโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโครงการหรือกิจการในลักษณะใดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันได้ ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีการเรียกเงินคืนในลักษณะเดียวกันนี้มาก่อน จึงไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน นอกจากนี้ เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีหนังสือหรือการตั้งงบประมาณเพื่อให้เงินอุดหนุนในโครงการต่างๆ ที่ส่วนราชการอื่นได้ขอสนับสนุนในงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคก็ไม่ได้ตอบข้อหารือให้ชัดเจนว่าโครงการหรือกิจการใดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้การสนับสนุน

ได้ แม้จะเป็นการหารือภายหลังจากเหตุพิพาทในคดีนี้ก็ตาม แต่ก็แสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคก็ไม่สามารถชี้ชัดในแต่ละโครงการได้ อีกทั้ง ต่อมา ได้มีประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการ สาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิด ความขัดข้องในการดำเนินการ จึงกำหนดลักษณะของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ขณะเกิด เหตุพิพาทคดีนี้ การพิจารณาให้การสนับสนุนเงินงบประมาณให้ ส่วนราชการอื่น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ จึงเข้าใจว่าสามารถ ให้การสนับสนุนได้ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตั้งงบประมาณ รายจ่ายในหมวดเงินอุดหนุนให้ส่วนราชการอื่นเพื่อสนับสนุนโครงการ ๔ โครงการดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้ใช้ ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยเห็นว่าสามารถกระทำได้ตาม มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และตาม หนังสือสั่งการของกรมการปกครอง ทั้งการจัดทำงบประมาณดังกล่าว ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามวาระ และผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติด้วยแล้ว จากข้อเท็จจริง ดังกล่าว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ไม่ได้กระทำโดย

ประมาณเงินเลื้ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อ
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๕ ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการวิเคราะห์
โครงการ คงมีหน้าที่ตรวจฎีกาและสถานะทางการคลังว่าเพียงพอ
ในการจ่ายเงินหรือไม่ และการอนุมัติงบประมาณเพื่อสนับสนุน
โครงการดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดและผ่านการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึงไม่มี
เหตุที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๕ จะต้องทำการตรวจสอบวิเคราะห์
โครงการอีกครั้งแต่อย่างใด และการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๕ ดำเนินการ
เบิกจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าว ก็เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจ
หน้าที่ของตน ส่วนที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ้างว่า ผู้ฟ้องคดี
ทั้งห้าเป็นเจ้าของหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมมีความรู้
ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ
ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็นอย่างดี
จึงยอมอยู่ในวิสัยที่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าโครงการใดอยู่ในอำนาจ
หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้า
ไม่ตรวจสอบและทักท้วงตามอำนาจหน้าที่ของตนจึงเป็นการปฏิบัติ
หน้าที่โดยประมาณเงินเลื้ออย่างร้ายแรงแล้วนั้น เห็นว่า หน้าที่
ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะ
เจ้าหน้าที่งบประมาณตามข้อ ๕ ข้อ ๘ และข้อ ๒๓ ของระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ อุทธรณ์ของนายกองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดรับฟังไม่ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้กระทำโดยจงใจ
หรือประมาณเงินเลื้ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อ
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว นายกองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายกองดีการบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**๒.๒.๒ กรณีฟ้องขอเพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจากได้ตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการอันนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๕)**

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีหน้าที่เสียภาษีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากเห็นว่ากรณีการตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้แก่ (๑) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามโครงการส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเงิน ๔๓,๗๔๕,๐๐๐ บาท (๒) จังหวัด ตามโครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท และ (๓) ตำรวจภูธรจังหวัด ตามโครงการสร้างเครือข่ายสายสืบอาสาเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการนำเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสนับสนุนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญกฎหมาย ประกาศฯ และนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามโครงการส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อดำเนินการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์มอบให้แก่โรงเรียนทุกแห่งในเขตรับผิดชอบจำนวนแห่งละ ๒ เครื่อง เครื่องพิมพ์จำนวน แห่งละ ๑ เครื่อง และสื่อการเรียนการสอนจำนวนแห่งละ ๑ ชุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพัฒนาให้นักเรียนในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีทักษะในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เป็นการลดช่องว่างการขาดโอกาสทางการศึกษา โดยเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสามเขตเป็นหน่วยดำเนินการ ซึ่งในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการดังกล่าวต้องอาศัยครูซึ่งเป็นบุคลากรในแต่ละโรงเรียนเป็นผู้ดำเนินการ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะในการจัดการศึกษาตามมาตรา ๑๗ (๖) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนโรงเรียนมาดำเนินการเองได้ทุกโรงเรียนในจังหวัด จึงยังไม่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาเองได้ทุกโรงเรียน และเนื่องจากงานเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นงานซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูงและปัจจุบันสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นราชการส่วนกลางมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานจัดระบบบริการสาธารณะในการจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ครอบคลุมทั้งจังหวัด โดยเฉพาะการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลางดังกล่าว

ยังสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามข้อ ๓ วรรคแรก ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ รวมทั้งยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๒๘๙ วรรคสอง ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาทในคดีนี้ ข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ที่ว่าการตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวเป็นการนำเงินงบประมาณไปสนับสนุนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกาศ และนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากล่าวอ้างว่าการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะอุดหนุนงบประมาณให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้ จะต้องถ่ายโอนอำนาจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งโรงเรียนในส่วนของตนขึ้นมา มิฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะไม่เข้มแข็ง เห็นว่า ไม่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดเงื่อนไขในการอุดหนุนงบประมาณให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาใด จะต้องถ่ายโอนโรงเรียนมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน ประกอบกับการถ่ายโอนโรงเรียนต้องพิจารณาความสมัครใจของโรงเรียนและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

สำหรับกรณีการตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัด ตามโครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท และให้แก่ตำรวจภูธรจังหวัดตามโครงการสร้างเครือข่ายสายสืบอาสาเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐

บาท นั้น เห็นว่า โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดของจังหวัดซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลและเป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนอันจะทำให้ทราบถึงเครือข่ายและแนวโน้มการกระทำผิดและสร้างเครือข่ายเจ้าหน้าที่ในทุกหมู่บ้านและชุมชนเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลวางแผนป้องกันและติดตามจับกุมตัวผู้กระทำผิดในคดีอาญา ซึ่งในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการดังกล่าวจำต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นบุคลากรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเป็นผู้ดำเนินการ จึงเห็นว่าการอุดหนุนงบประมาณให้จังหวัดและตำรวจภูธรจังหวัดเป็นการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจสงเคราะห์และการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดตามมาตรา ๑๗ (๒๓) และ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการเองได้เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูงและหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคที่ขอด้วยข้อ ๓ วรรคแรก ของประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ รวมทั้งยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๕

วรรคหนึ่ง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ว่า การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้แก่จังหวัดและให้แก่ตำรวจภูธรจังหวัดดังกล่าวเป็นการนำเงินงบประมาณไปสนับสนุนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกาศฯ และนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจรับฟังได้เช่นกัน

๒.๒.๓ ข้อสังเกต

ในกรณีตามข้อ ๒.๒ นี้ ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสองเรื่อง กล่าวคือ เรื่องแรก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๔/๒๕๕๖ เป็นกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้ดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่ออุดหนุนโครงการของส่วนราชการอื่น ได้แก่ โครงการก่อสร้างรั้วคอนกรีตเสริมเหล็กของโรงเรียน โครงการปรับปรุงทาสีอาคารสำนักงานของสถานีตำรวจภูธรอำเภอ โครงการปรับปรุงตกแต่งอาคารที่ทำการและจัดซื้อครุภัณฑ์ให้แก่สถานีตำรวจภูธรอำเภอ และโครงการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์และรถจักรยานยนต์ให้แก่สถานีตำรวจภูธรอำเภอ ในคำพิพากษานี้ ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้พิพากษาชี้ว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการตั้งงบประมาณดังกล่าวว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการกำหนดไว้กว้าง ๆ และหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดรายละเอียด

หลักเกณฑ์หรือลักษณะของโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโครงการหรือกิจการในลักษณะใดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงอาจใช้ดุลพินิจพิจารณาแตกต่างกันได้ ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจน นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคไม่ได้ตอบข้อหารือให้ชัดเจนว่าโครงการหรือกิจการใดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้การสนับสนุนได้ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ของตนในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งการจัดทำงบประมาณดังกล่าว ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามวาระและ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติแล้ว จึงเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด เรื่องที่สอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๕ เป็นกรณีการฟ้องโต้แย้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้แก่ ๑. สำนักเขตพื้นที่การศึกษา ตามโครงการส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (๒) จังหวัด ตามโครงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (๓) ดำรวจภูธรจังหวัด ตามโครงการสร้างเครือข่ายสายสืบอาสาเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยชัดเจนว่า การตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการเองได้เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูงและหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็น

ประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นการสนับสนุนงบประมาณที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒.๓ กรณีใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยไม่มีกฎหมายและระเบียบที่คว่างานไว้

๒.๓.๑ กรณีการตั้งงบประมาณของเทศบาลเพื่อทำประกันภัยรถยนต์โดยไม่ชอบด้วยระเบียบที่เกี่ยวข้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๖-๖๕๐/๒๕๕๖)

คดีนี้ขณะเกิดเหตุพิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดเทศบาล โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการเงินและบัญชี ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งเทศมนตรี ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีนโยบายจะจัดให้มีการประกันภัยรถยนต์ของเทศบาล ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณจึงได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อใช้เป็นค่าเบี้ยประกันดังกล่าว ซึ่งต่อมาสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้ทำประกันภัยรถยนต์ของเทศบาลจำนวน ๘ คัน จากทั้งหมด ๒๓ คัน กับบริษัท ข. ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันภัยข้างต้นแล้ว เห็นว่าไม่ถูกต้องตามข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ นายกเทศมนตรีจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าว ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ได้พิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว

มีความเห็นว่าการตั้งงบประมาณเพื่อทำประกันภัยรถยนต์ของเทศบาลฝ่าฝืนต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินค่าประกันภัยได้ เห็นควรให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวทำการแก้ไขให้ถูกต้อง หากไม่สามารถทำได้ ให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น โดยแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบตามฎีกาเบิกจ่ายเงิน นายกเทศมนตรีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว จึงได้ส่งผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งว่าเห็นพ้องกับความเห็นของกระทรวงการคลังจึงให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เทศบาล จำนวน ๑๘๙,๗๐๗.๕๐ บาท โดยแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบตามฎีกาเบิกจ่าย โดยให้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าคำสั่งของนายกเทศมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นค่าประกันภัยรถยนต์ดังกล่าว เป็นการดำเนินการตามนโยบายของคณะเทศมนตรีโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว อีกทั้งการกำหนดนโยบายในการบริหารงบประมาณของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ เป็นดุลพินิจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่จะกระทำได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อให้การบริหารราชการของท้องถิ่นเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ส่วนการเบิกจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันภัย

รถยนต์ให้แก่บริษัทผู้รับประกันภัย ก็ได้ดำเนินการเบิกจ่ายถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงอุทธรณ์คำสั่งต่อนายกเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีได้ส่งอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ แต่จนกระทั่งครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วเห็นได้ว่า รถยนต์ทุกคันต้องจัดให้มีประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัท โดยหากมิได้จัดให้มีประกันดังกล่าวแล้ว ก็ห้ามนำรถยนต์ไปใช้งาน แต่สำหรับรถยนต์ของทางราชการนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ข้างต้น และไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการโดยให้เบิกจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยจากงบประมาณของทางราชการได้ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่อาจอ้างได้ว่าเมื่อไม่มีกฎหมายหรือระเบียบห้ามกระทำการสิ่งใดไว้ ย่อมถือได้ว่ามีอำนาจที่จะกระทำการนั้นได้ เมื่อได้วินิจฉัยแล้ว การจัดให้มีการประกันภัยรถยนต์ของทางราชการกับบริษัทและการจ่ายเงินของทางราชการเป็นค่าเบี้ยประกันภัยให้กับบริษัทผู้รับประกันภัย ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้

กระทำได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจะอ้างบทบัญญัติตามมาตรา ๒๘๓
วรรคสอง และมาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อไม่ปฏิบัติตามมากฎหมาย
และระเบียบหาได้ไม่ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้บริหาร
ท้องถิ่น ได้สั่งการให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๔ และที่ ๕ ตั้งงบประมาณ
รายจ่ายให้มีการทำประกันภัยรถยนต์ของทางราชการ และผู้ฟ้องคดี
ที่ ๑ ที่ ๔ และที่ ๕ ได้ร่วมกันดำเนินการตั้งงบประมาณรายจ่าย
ดังกล่าวโดยไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๔ หรือที่ ๕ ได้โต้แย้ง
แต่อย่างใด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๖
ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓
มีนโยบายให้ทำประกันภัยรถยนต์ เนื่องจากมีเจตนาที่จะป้องกัน
ปัญหาอันเกิดจากการใช้รถยนต์ของทางราชการในกรณีที่เกิด
อุบัติเหตุ และต้องนำงบประมาณของเทศบาลที่มีอยู่อย่างจำกัดไป
ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการ
บริหารงานด้านงบประมาณของเทศบาล จึงได้กำหนดเป็นนโยบายให้
จัดตั้งงบประมาณเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ ถึงแม้รถยนต์ของ
เทศบาลไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า
เข้าใจว่ากฎหมายมิได้ห้ามเด็ดขาดไม่ให้ทำประกันภัย โดยเข้าใจว่า
ให้เป็นดุลพินิจว่าจะทำหรือไม่ก็ได้ ประกอบกับข้อ ๑ ของหนังสือ
กระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๗ กำหนดว่า
ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีได้จัดให้มีการประกัน

ความเสียหาย สำหรับผู้ประสบภัยจากรถของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น... จึงเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าเทศบาลสามารถจัดให้ มีการประกันความเสียหายหรือไม่ก็ได้ และได้จัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๑ และปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดย กำหนดงบประมาณเป็นค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์ไว้ด้วย และได้ นำเสนอสภาเทศบาลพิจารณา ต่อมา สภาเทศบาลได้พิจารณาอนุมัติ โดยไม่มีข้อทักท้วง หลังจากนั้น ได้นำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอนุมัติโดยไม่ทักท้วง เช่นกัน ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเชื่อโดยสุจริตใจว่า สามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติแล้วเป็นค่าเบี้ยประกัน ภัยรถยนต์ได้โดยชอบ ต่อมา เมื่อถูกทักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคว่าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้เบิกจ่ายเบี้ยประกัน ภัยรถยนต์ได้ หากเทศบาลมีความจำเป็นจะต้องเบิกจ่ายค่าประกัน ภัยรถยนต์ ขอให้แจ้งกระทรวงมหาดไทยเพื่อขออนุมัติเป็นกรณีพิเศษ แต่โดยเหตุที่ได้มีการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวไปแล้ว เทศบาล จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ขอให้รายงานกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติให้เทศบาลเบิกจ่าย เป็นค่าจัดทำประกันภัยรถยนต์เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งจากเอกสาร ประกอบคำให้การของนายกเทศมนตรีปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่น ที่ทำการปกครองจังหวัดได้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดว่าเห็นควรขอ อนุมัติกระทรวงมหาดไทยเป็นกรณีพิเศษ โดยชี้แจงว่ากรณีเช่นนี้เคย เกิดขึ้นที่จังหวัดภูเก็ต และกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติตามคำขอ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงลงนามในหนังสือขออนุมัติต่อปลัดกระทรวง มหาดไทยตามเสนอ แต่โดยที่ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ มอบอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

พิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ นายกเทศมนตรี จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๗ แจ้งนายกเทศมนตรีว่าเห็นพ้องกับกระทรวงการคลัง ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าเสียหายดังกล่าว จากข้อเท็จจริงข้างต้นเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และต่อมา มีการจ่ายค่าเบี้ยประกันภัยรถยนต์จากงบประมาณของทางราชการเป็นเงินจำนวน ๑๘๙,๗๐๗.๕๐ บาท เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อและก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม นายกเทศมนตรีจะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลได้จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่อมิได้กระทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตามนัยมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๓.๒ กรณีพนักงานเทศบาลกระทำประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยได้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาจัดทำบัญชีคงค้างย้อนหลังโดยไม่มีกฎหมายและระเบียบกำหนดให้กระทำได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๗)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่ง รองปลัดเทศบาล เทศบาลได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลจำนวน ๒๗,๐๐๐ บาท กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้เบิกจ่ายเงินเป็นค่าจ้างเหมาจัดทำบัญชีคงค้างย้อนหลัง ๗ เดือน ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ทำให้เทศบาลเสียหาย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจะจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการของเทศบาลนอกจากจะต้องเป็นไปตามข้อความตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วยังต้องปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ด้วย แต่สำหรับการจ้างเหมาบริการเอกชนให้จัดทำบัญชีย้อนหลังของเทศบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดประเภทของการจ้างเหมาที่จะจ้างได้ไว้ในหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ว่า ให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ ๑. การจ้างเหมารักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ ไม่รวมถึงบ้านพักของทางราชการ ๒. การจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารที่ทำการ ๓. การจ้างเหมาดูแลรักษาต้นไม้ หรือสวนไม้ประดับ หรือสวนหย่อม หรือสนามหญ้าของทางราชการ ๔. การจ้างเหมาอื่นๆ ที่เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจ้างเก็บขยะ มูลฝอย หรือ สิ่งปฏิกูล การจ้างครูฝึกสอนออกกำลังกาย เป็นต้น ๕. การจ้างเหมา บริการดังกล่าวข้างต้น ... ๕.๒ จะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว ดังนั้น การจ้างเหมาบริการประเภทจัดทำบัญชีย้อนหลังจึงไม่อาจ กระทบได้ ทั้งยังซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะ รองปลัดเทศบาลรักษาราชการแทนปลัดเทศบาลและในฐานะหัวหน้า เจ้าหน้าที่พัสดุย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของ เทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและตามที่กฎหมายกำหนด และมี หน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการจ่ายเงินดังกล่าวว่ามีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องระบุ่าให้เบิกจ่ายได้หรือไม่ เพื่อรักษา ประโยชน์ของทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ปฏิบัติตามหน้าที่ ดังกล่าว ทั้งยังเสนอความเห็นชอบต่อนายกเทศมนตรีจนกระทั่งมีการ อนุมัติให้จ้างเหมาและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้าง จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า เหตุที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสนอความเห็นชอบให้มีการจ้างเหมา บริการจัดทำบัญชีค้างย้อนหลัง ๗ เดือน นั้น สืบเนื่องมาจากตั้งแต่ เดือนมกราคมจนถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๘ เทศบาลไม่มีเจ้าหน้าที่ ที่รับผิดชอบด้านการจัดทำบัญชีการเงินเป็นเหตุให้บัญชีค้างสะสม เรื่อยมา ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ใน สังเกตเทศบาลมีความรู้ความชำนาญสามารถจัดทำบัญชีทางด้านการ เงินได้ ดังนั้น ย่อมถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดแก่เทศบาลนั้น เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงาน

ส่วนรวมของเทศบาลเอง นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากเจตนาทุจริตโดยได้เบิกจ่ายค่าจ้างเท่าที่จ่ายจริง และเมื่อการสะสมบัญชีคงค้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้การเงินการบัญชีของเทศบาลเป็นปัจจุบันตามที่ได้รับการทวงถามจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคอันเป็นประโยชน์แก่เทศบาลในการเบิกงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไปและไม่ให้เกิดความเสียหายอันเกิดจากการจัดทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน ดังนั้น การที่เทศบาลออกคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๒๗,๐๐๐ บาท โดยไม่หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของเทศบาลออกก่อน จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคดีนี้เทศบาลได้รับความเสียหายคิดเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๔๕,๐๐๐ บาท จึงให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของเทศบาลออกกึ่งหนึ่งของความเสียหายทั้งหมดคิดเป็นเงินจำนวน ๒๒,๕๐๐ บาท คงเหลือค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีและผู้รับผิดชอบอื่นต้องรับผิดชอบจำนวน ๒๒,๕๐๐ บาท สำหรับอัตราส่วนความรับผิดระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้กระทำความผิดอื่นนั้น เมื่อเทศบาลได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๖๐ และให้เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในส่วนที่เหลือในอัตราร้อยละ ๔๐ เห็นว่า การแบ่งส่วนความรับผิดในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว เนื่องจากเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการเสนอความเห็นชอบให้มีการจ้างเหมาแก่ผู้มีอำนาจอนุมัติอันนำไปสู่การอนุมัติให้มีการจ้างเหมาและอนุมัติให้จ่ายเงินค่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเป็นเงินจำนวน

๑๓,๕๐๐ บาท ดังนั้น คำสั่งของเทศบาลลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๒๗,๐๐๐ บาท แก่เทศบาล จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๓.๓ ข้อสังเกต

ตามข้อ ๒.๓ นี้ เป็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีระเบียบกฎหมายให้อำนาจไว้จำนวนสองเรื่อง กล่าวคือ เรื่องแรก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๖-๖๙๐/๒๕๕๖ เป็นกรณีเทศบาลออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีการตั้งงบประมาณของเทศบาลเพื่อทำประกันภัยรถยนต์โดยไม่ชอบด้วยระเบียบที่เกี่ยวข้อง เรื่องที่สอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๗ เป็นกรณีเทศบาลออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาจัดทำบัญชีคงค้างย้อนหลังโดยไม่มีระเบียบกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ ซึ่งในทั้งสองกรณีศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลยืนยันถึงหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชน โดยหลักการดังกล่าวกำหนดว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับเสมอ ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการนั้น ซึ่งจะแตกต่างอย่างชัดเจนกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาที่กำหนดว่า บุคคลจะกระทำการใดๆ ก็ได้ เว้นแต่กรณีที่ไม่มีกฎหมายห้ามไว้ โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทั้งสองกรณี คือ การตั้งงบประมาณของ

เทศบาลเพื่อทำประกันภัยรถยนต์กับการเบิกจ่ายค่าจ้างเหมาจัดทำบัญชีคงค้างย้อนหลังจากงบประมาณของเทศบาลนั้น เป็นกรณีที่ไม่มีการเปรียบเทียบกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากการกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ใ่ว่างน่าสนใจโดยได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกรณีที่การละเมิดเกิดจากความผิดและความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย โดยในกรณีแรกศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ได้กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่อ แต่มิได้กระทำความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล และในกรณีที่สองศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล แต่ความเสียหายที่เกิดแก่เทศบาลนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของเทศบาลเองด้วย และการกระทำของเจ้าหน้าที่มิได้เกิดจากเจตนาทุจริต การที่เทศบาลออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของเทศบาลออกก่อนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๔ กรณีมีพฤติกรรมการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๔.๑ กรณีพนักงานเทศบาลมีพฤติกรรมการทุจริตนำเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๘/๒๕๕๕)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งนักบริหารงานสาธารณสุข ระดับ ๖ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นาย-เทศมนตรี ได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีถูกระงับการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงสอบสวนแล้วเห็นว่า มีพฤติการณ์ทุจริตนำเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่จัดเก็บได้ไปหมุนเวียนเพื่อใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นเหตุให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมีมติให้ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อได้พิจารณาข้อความที่ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว ถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีให้การยอมรับตามข้อกล่าวหาที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้จัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้วไม่นำเงินส่งเป็นรายได้ของเทศบาล และปลอมแปลงใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อนำไปใช้แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิได้ลงบันทึกในทะเบียนคุม อันเป็นข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับผลการ

ตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๖ จังหวัดอุดรธานี โดยในรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้สอบถามคำ นาย ณ. หันส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. สรุปลงได้ว่า ช่วงประมาณปลายเดือนตุลาคมถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้ออกตรวจสอบสถานประกอบการและแจ้งว่าห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. จะต้องชำระเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในส่วนที่เป็นพื้นที่โกดังจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ต่อมา นาย ณ. ไปพบผู้ฟ้องคดีเพื่อชำระเงินจำนวนดังกล่าว โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ออกใบอนุญาตให้แก่ นาย ณ. หลังจากนั้นประมาณ ๕ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ส่งมอบใบอนุญาตฯ ให้แก่ นาย ณ. แต่ใบอนุญาตที่ออกให้แก่ นาย ณ. ดังกล่าวไม่ได้บันทึกไว้ในทะเบียนคุม และเป็นใบอนุญาตที่ไม่ตรงกับต้นขั้วใบอนุญาต จนเป็นเหตุให้ นาย ณ. ร้องขอความเป็นธรรม และยังปรากฏหลักฐานในชั้นการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง อีกว่า นาง พ. ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ออกให้แก่บริษัท ป. ไม่ได้ลงไว้ในสมุดทะเบียนการค้า และลายมือชื่อผู้รับเงินในใบอนุญาตฉบับดังกล่าวก็มีใช่ลายมือชื่อของนาง พ. แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการเสนอเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทราบต่อไป จนเป็นเหตุให้นาง พ. มีบันทึกเสนอเรื่องต่อปลัดเทศบาลเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเมื่อไม่ปรากฏว่านาย ณ. มีเรื่องโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน และนาง พ. ได้รายงานข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสืบเนื่องจากผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามลำดับชั้น อันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของนาง พ.

จึงไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่ากรณีทั้งสองเป็นการให้ถ้อยคำเท็จแต่อย่างใด นอกจากนี้ ขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ระดับต้นและรับราชการมานานกว่า ๑๐ ปี ย่อมต้องรู้และเข้าใจ กฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ตลอดจนการดำเนินการทาง วินัยได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะพฤติกรรมการที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาเป็น กรณีที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งโดยวุฒิภาวะของผู้ฟ้องคดีย่อมเล็งเห็นได้ และคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยได้แจ้งข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานสนับสนุน ข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้โอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ที่มิควรได้อันถือเป็นการ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบ พ้นักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งไล่ ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย การที่คณะกรรมการพนักงาน เทศบาลจังหวัดมีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การกล่าวอ้างว่า มีการปลอมแปลงเอกสารราชการและปลอมแปลงลายมือชื่อของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เป็น ข้อกล่าวหาที่ไม่น่าเชื่อว่าจะเกิดขึ้นได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีก็มีได้มีหน้าที่ ลงลายมือชื่อรับเงินค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต หากแต่เป็น หน้าที่ของนาง พ. จนกระทั่งมีการปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานใหม่

โดยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับเงินค่าธรรมเนียมแทน อันเป็นเหตุทำให้นาง พ. เกิดความไม่พอใจ แต่เนื่องจากความไม่สะดวกที่ต้องออกไปปฏิบัติงานนอกสถานที่ ผู้ฟ้องคดีจึงแก้ปัญหาด้วยการลงลายมือชื่อในใบอนุญาตไว้ล่วงหน้า และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ลาคลอดจึงเกิดปัญหาการทุจริตขึ้นมา นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงในเรื่องการปลอมแปลงและแก้ไขเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียม นาง พ. ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้มีบันทึกถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งเรื่องที่เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่าใบอนุญาตฯ ที่ออกให้แก่ผู้ประกอบการบางรายไม่ได้บันทึกในสมุดควบคุมทะเบียนการค้า แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้ดำเนินการใดๆ จนกระทั่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นมา ผู้ฟ้องคดีจึงให้การว่าได้นำเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้จากการออกใบอนุญาตที่ยังไม่ได้นำส่งกองคลังมาคืนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีหาได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องการปลอมแปลงเอกสารและแก้ไขเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำในเรื่องนี้ด้วย ส่วนกรณีที่ว่านาง พ. อาจมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวนั้น ในเมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่านาง พ. มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาก็ชอบที่จะดำเนินการเกี่ยวกับความผิดนี้ต่อนาง พ. แต่ก็หาได้กระทำการใดไม่ ประกอบกับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ นาง พ. เป็นผู้บันทึกแจ้งเรื่องที่เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่าการออกใบอนุญาตฯ ให้แก่บริษัท ป. มิได้มีการลงบันทึกในสมุดควบคุมทะเบียนการค้า เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น

หัวหน้างานและผู้บังคับบัญชาตามลำดับทราบ และมีหนังสือถึง ปลัดเทศบาลแจ้งกรณีที่มีการละเลยไม่ตรวจสอบเรื่องดังกล่าวและ ไม่รายงานให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทราบ ซึ่งหากนาง พ. เป็นผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้นจริง นาง พ. ก็ไม่น่าจะจัดทำบันทึกดังกล่าวที่อาจทำให้เกิดผลร้ายกับตนเองที่อาจ ถูกตรวจสอบตามมาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

๒.๔.๒ ข้อสังเกต

กรณีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยทั่วไปแล้ว จะเป็นเช่นเดียวกับกรณีของ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น กล่าวคือ ในการกระทำครั้งเดียวอาจก่อให้เกิด ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้หลายประเภท เช่น ความรับผิด ทางอาญาโดยถูกดำเนินคดีให้ได้รับโทษทางอาญา หรือความรับผิด ทางแพ่งโดยถูกสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือความรับผิดทางวินัยโดยถูกตั้งกรรมการสอบสวนและถูกลงโทษ ทางวินัย แล้วแต่กรณี ซึ่งความรับผิดแต่ละประเภทจะมีกระบวนการ พิจารณาดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดและผลการพิจารณาแยก ต่างหากจากกัน เช่น แม้ในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ต้องรับผิดปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทางอาญาเพราะศาล มีคำสั่งยกฟ้อง แต่เจ้าหน้าที่ก็อาจยังคงต้องรับผิดทางวินัยได้อยู่ หากการดำเนินการสอบสวนทางวินัยปรากฏผลว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำ ผิดทางวินัย ซึ่งในกรณีของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๙/๒๕๕๕ นี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่าถูกต้องและ ชัดเจน โดยข้อเท็จจริงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติ

หน้าที่โดยมิชอบนำเงินซึ่งเป็นของเทศบาลไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวแต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้นำเงินมาใช้คืนเรียบร้อยแล้ว จึงไม่มีกรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบทางแพ่งอีก อย่างไรก็ตาม ในส่วนของความรับผิดชอบทางวินัยนั้นเป็นกรณีที่อาจแยกออกจากความรับผิดชอบทางแพ่ง โดยแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้นำเงินมาใช้คืนแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้ความรับผิดชอบทางวินัยระงับไปแต่อย่างใด เมื่อปรากฏว่ากระบวนการดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้โอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา อันเป็นกระบวนการดำเนินการสอบสวนที่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว และข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้การยอมรับตามข้อกล่าวหาที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้จัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแล้วไม่นำเงินส่งเป็นรายได้ของเทศบาล และปลอมแปลงใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อนำไปใช้แสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิได้ลงบันทึกในทะเบียนคุมอันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงต้องรับผิดชอบทางวินัยจากการกระทำที่ได้กระทำไปอยู่ ดังนั้น คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดที่ให้ออกุทธธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งและมติที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

บรรณานุกรม

กฎหมาย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

คำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๖/๒๕๕๗

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๖/๒๕๕๗

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๗/๒๕๕๗

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔๖/๒๕๕๗

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔๓/๒๕๕๗

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๒/๒๕๕๖

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๖-๖๙๐/๒๕๕๖

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๔/๒๕๕๖

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๑/๒๕๕๖

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๕

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๙/๒๕๕๕

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๓/๒๕๕๕

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๖/๒๕๕๔

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๗/๒๕๕๔

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑๕/๒๕๕๔

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๕๓

ประวัติผู้เขียน

มาโนช นามเดช

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนชั้นสูง มหาวิทยาลัยฟรอนซ์ กงเต้
ประเทศฝรั่งเศส

นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยปอลเซซาน
ประเทศฝรั่งเศส

ตำแหน่งปัจจุบัน

พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ สำนักงานศาลปกครอง

ประสบการณ์ทำงาน

กรมสื่อสารทหารเรือ กองทัพเรือ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ขั้วศัพทวิทยาเกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ISBN : ๙๗๘-๙๗๔-๔๔๙-XXX-X



9 789744 498311

ราคา XXX บาท



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๙๕๖๓-๗๗ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๘๑๗๕
www.kpi.ac.th