

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผลของคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น : กรณีคำสั่งศาล
การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี
และคำพิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติดังกล่าว

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๕๑๘๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติกรณีศาลปกครองเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ความว่า จังหวัดนครราชสีมาได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือเกี่ยวกับกรณีศาลปกครองนครราชสีมามีคำพิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ สรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

๑. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้กำหนดสมัยประชุมสามัญ สมัยที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ระหว่างวันที่ ๑๖ ถึง ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ประชุมสภาสามัญสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในวาระที่ ๑ ขั้นรับหลักการ และลงมติรับหลักการจำนวน ๒๑ เสียง โดยปิดประชุมเวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกา ต่อมาวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ประชุมสภาสามัญสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในวาระที่ ๒ ขั้นแปรญัตติ โดยสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงกำหนดให้ที่ประชุมสภาเป็นกรรมการแปรญัตติเต็มสภา มีสมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงยื่นคำแปรญัตติ ๒๑ คน เมื่อพิจารณาคำแปรญัตติเสร็จเรียบร้อยแล้ว สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้มีมติเห็นชอบให้ออกเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ และได้เสนอให้นายอำเภอตำบลขุนทดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งนายอำเภอตำบลขุนทดได้พิจารณาแล้วเห็นชอบ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงจึงได้ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙

๒. นายชวา อาบสุวรรณ และนายเต็มศักดิ์ เรียนพงศ์ชัย สมาชิกสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนครราชสีมาเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๖/๒๕๔๙ ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยให้เหตุผลว่า ขั้นตอนกระบวนการออกข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากใช้เวลาพิจารณาเพียง ๒ วัน และพิจารณา ๓ วาระรวด

๓. วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนทุกสำนักบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงไว้ก่อนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และต่อมาวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ ศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๖๖/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๗๒/๒๕๕๙ สรุปความได้ว่า ศาลได้พิจารณาการจดข้อความที่ประชุมทั้งวันที่ ๒๕ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ แล้ว เชื่อว่า สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้มีมติรับหลักการในวาระที่ ๑ ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ กรณีจึงไม่ใช้การพิจารณาสามารถระมัดระวังในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้กำหนดให้ผู้ที่จะแปรญัตติเสนอคำแปรญัตติก่อนเวลาเปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง สมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ ในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ โดยแจ้งต่อที่ประชุมก่อนปิดการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง สมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ รายงานการประชุมที่แนบท้ายร่างข้อบัญญัติฯ ระบุว่า เลิกประชุมวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกา จึงเชื่อได้ว่า ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้แจ้งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงเสนอคำแปรญัตติอย่างเร็วที่สุดเมื่อเวลา ๑๒.๐๐ นาฬิกา ของวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น เมื่อนับเวลาที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงกำหนดเวลาให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงยื่นคำแปรญัตติต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ก่อนเวลาเปิดประชุม (ก่อนเวลา ๙.๐๐ นาฬิกา ของวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘) จึงเป็นกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงกำหนดระยะเวลาการเสนอคำแปรญัตติไว้น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมง นับแต่มีการรับหลักการ อันเป็นกรณีที่ขัดกับข้อ ๔๕ วรรคสาม แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดว่า ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามารถระมัดระวังเดียวไม่ได้ และในการพิจารณาครั้งที่สองให้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น ดังนั้น การแปรญัตติในวาระที่สองและการให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการพิจารณาว่าร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ วาระที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำเนารายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง สมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นสำเนารายงานการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่นายอำเภอด่านขุนทดอนุมัติร่างข้อบัญญัติฉบับดังกล่าวโดยอาศัยสำเนารายงานการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการอนุมัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นผลต่อไปว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นข้อบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองนครราชสีมาจึงพิพากษาให้เพิกถอนรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง สมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ที่แนบท้ายร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป และให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

๔. ต่อมา อำเภอด่านขุนทดได้มีหนังสือถึงจังหวัดนครราชสีมาหรือว่า อำเภอด่านขุนทด จะมีแนวทางปฏิบัติเรื่องดังกล่าวอย่างไร ทั้งนี้ จังหวัดนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยศาลได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ โดยให้ทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนทุกสำนักบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ย่อมแสดงถึงเจตนารมณ์ในการห้ามไม่ให้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนเท่านั้น ส่วนรายจ่ายอื่นนอกเหนือจากนี้ศาลมิได้มีเจตนาห้ามไม่ให้ดำเนินการแต่อย่างใด ประกอบกับข้อ ๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาแล้วไปพลางก่อนได้ ในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่นั้น ซึ่งแสดงว่าผู้บริหารท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในขณะที่ยังไม่ถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๒/๒๕๔๗ เกี่ยวกับการที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้หนึ่งขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งตั้งแต่แรกทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตั้งแต่วันได้รับเลือกตั้ง แต่เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นได้รับเลือกตั้งและปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาโดยตลอด จึงไม่สามารถเรียกค่าตอบแทนคืนได้ จังหวัดนครราชสีมาจึงมีความเห็นดังนี้

(๑) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ในลักษณะอื่นนอกเหนือจากรายจ่ายเพื่อการลงทุนโดยสุจริต ก่อนวันที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการใช้จ่ายงบประมาณโดยชอบด้วยกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงจึงไม่สามารถเรียกเงินคืนจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้

(๒) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุน ก่อนวันที่ศาลได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ (วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง ย่อมไม่สามารถเรียกเงินคืนจากผู้ที่เกี่ยวข้องได้

(๓) กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนตั้งแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ (วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙) เป็นต้นไป เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติฯ แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงจึงต้องเรียกเงินคืนจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด

จังหวัดนครราชสีมาจึงหารือว่า ความเห็นของจังหวัดนครราชสีมาดังกล่าวข้างต้น ถูกต้องหรือไม่

๕. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

(๑) ประเด็นที่หารือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้ในลักษณะอื่นนอกเหนือจากรายจ่ายเพื่อการลงทุนโดยสุจริต ก่อนวันที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นการใช้จ่ายงบประมาณโดยชอบด้วยกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงจึงไม่สามารถเรียกเงินคืนจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้ได้ นั้น เห็นว่า ศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้ทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนทุกสำนักบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยไม่ได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติดังกล่าวในส่วนของงบประมาณรายจ่ายในลักษณะอื่นนอกเหนือจากรายจ่ายเพื่อการลงทุนแต่อย่างใด ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวโดยสุจริตก่อนที่ศาลปกครองนครราชสีมาจะมีคำพิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ จึงสามารถดำเนินการได้

(๒) ประเด็นที่หารือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุน ก่อนวันที่ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ (วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงจึงไม่สามารถเรียกเงินคืนในกรณีนี้จากผู้ที่เกี่ยวข้องได้ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะเป็นคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งตามข้อ ๗๒ วรรคสี่ แห่งระเบียบดังกล่าวได้

กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าให้ศาลแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกกฎหรือคำสั่งทราบโดยพลันและให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกกฎหรือคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าคำสั่งของศาลปกครองนครราชสีมาที่ให้ทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผลเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้รับแจ้งคำสั่งศาลแล้ว ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนโดยสุจริตก่อนวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติจึงสามารถดำเนินการได้

(๓) ประเด็นที่หารือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนตั้งแต่วันที่ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ (วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙) เป็นต้นไป เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงจึงต้องเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายลักษณะดังกล่าวจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด นั้น เห็นว่า จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามข้อ ๒ ข้างต้น เมื่อศาลปกครองนครราชสีมาให้คำสั่งให้ทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ คำสั่งดังกล่าวจะมีผลเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้รับแจ้งคำสั่งศาลนั้นแล้ว ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติงบประมาณฯ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองนครราชสีมา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงจึงต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการ

เนื่องจากประเด็นตามข้อหารือดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่มีความสำคัญและยังไม่เคย มีแนวทางปฏิบัติมาก่อน ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นไปด้วยความถูกต้อง รอบคอบและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นข้างต้นถูกต้องหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำสั่งศาลปกครองนครราชสีมา คดีหมายเลขดำที่ ๖๖/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ สั่งทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายไว้เพื่อการลงทุนทุกสำนักบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้รับแจ้งคำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และเมื่อได้รับแจ้งคำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงมิได้

เบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการลงทุนอีกแต่อย่างใด คงเบิกจ่ายเฉพาะงบประมาณรายจ่ายหมวดอื่นๆ เท่านั้น

ต่อมาศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๒๗๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๙ ให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ให้คำบังคับตามคำพิพากษามีผลนับแต่วันที่พ้นระยะเวลาอุทธรณ์คำพิพากษา ส่วนกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ให้คำบังคับตามคำพิพากษามีผลนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองยังคงมีผลต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงจึงได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมาต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ขณะนี้คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่ามีประเด็นต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ศาลปกครองนครราชสีมามีคำสั่งคดีหมายเลขดำที่ ๖๖/๒๕๔๙ ทุเลาการบังคับใช้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายไว้เพื่อการลงทุน จะมีผลต่อการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามข้อบัญญัติดังกล่าวอย่างไร และหากมีการใช้บังคับข้อบัญญัติอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎ จะมีผลในทางกฎหมายอย่างไรนั้น เห็นว่า คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎไว้เป็นการชั่วคราวตามข้อ ๖๙ วรรคสอง^๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎจะมีผลเมื่อผู้ออกกฎได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้วตามข้อ ๗๒ วรรคสี่^๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

กรณีตามข้อหารือ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองนครราชสีมาได้มีคำสั่งคดีหมายเลขดำที่ ๖๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ทุเลาการบังคับตามข้อบัญญัติ

^๑ ข้อ ๖๙ ๑๓๓ ๑๓๓

ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว

๑๓๓ ๑๓๓

^๒ ข้อ ๗๒ ๑๓๓ ๑๓๓

ให้ศาลแจ้งคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้คู่กรณีและผู้ออกกฎหรือคำสั่งดังกล่าวทราบโดยพลัน และให้คำสั่งศาลมีผลเมื่อผู้ออกกฎหรือคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งนั้นแล้ว

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เฉพาะงบประมาณที่ตั้งจ่ายไว้เพื่อการลงทุน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้รับแจ้ง คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมา จึงมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนได้นับแต่วันดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับแต่วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงไม่ได้เบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนอีกเลย คงเบิกจ่ายเฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำ ดังนั้น จึงไม่มีการฝ่าฝืนคำสั่งศาลปกครอง นครราชสีมา กรณีจึงไม่มีปัญหาต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับผลของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย เพื่อการลงทุนอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งศาลปกครองนครราชสีมาว่าจะมีผลทางกฎหมายประการใด

ประเด็นที่สอง การที่ศาลปกครองนครราชสีมามีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๒๗๒/๒๕๕๙ ให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป จะ มีผลต่อการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามข้อบัญญัติอย่างไรนั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดว่า ในกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาและมีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ให้รอ การบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และมาตรา ๗๒ วรรคสาม^๔ บัญญัติว่าเมื่อศาลปกครองได้มี คำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎแล้ว ต้องมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลเป็นการเพิกถอนกฎ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองนครราชสีมาได้พิพากษาให้ เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรงได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมา ต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมาจึงยังไม่มีผลเป็นการเพิกถอนข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ กรณีจึงยังไม่มีปัญหาต้องพิจารณาว่าคำพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมาที่ให้เพิกถอน

^๓ มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผู้พ้นคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่ วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับ หรือดลเสีย

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะ พ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^๔ มาตรา ๗๒

๑๑๑

๑๑๑

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำ พิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

๑๑๑

๑๑๑

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแปรง เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๕๙ จะมีผลต่อการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามข้อบัญญัติอย่างไร

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๑