



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

คำวินิจฉัยศาลปกครองกับการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดทำโดย นายสมชาย เอ็มโอช
รหัส ๖๕๑๐๓๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

เอกสารวิชาการเรื่อง คำวินิจฉัยศาลปกครองกับการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นการศึกษาเรื่องหลัก“หลักประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่านับแต่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มีคดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองจำนวนมาก และมีคดีที่สำคัญและเป็นบรรทัดฐานของการปฏิบัติราชการที่ดี รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ที่แม้จะมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะในเขตอำนาจมาก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นเวลานานก็ตาม แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎเกณฑ์ตามระเบียบที่กำหนดภายใต้หลักการกำกับดูแลที่กำหนดโดยชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย จึงมีข้อพิพาทเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายและกฎเกณฑ์ตามระเบียบดังกล่าวขึ้นสู่ศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง โดยศาลปกครองได้พิจารณาข้อพิพาทและมีคำตัดสินถึงที่สุดแล้ว สมควรที่จะทำการศึกษาและรวบรวมไว้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้สนใจในโอกาสต่อไป

คำวินิจฉัยศาลปกครองกับการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

นายสมชาย เอ็มไอซ์^๑

๑) ความนำ

การศึกษาเรื่องคำวินิจฉัยของศาลปกครองกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น สืบเนื่องจากพิจารณาเห็นว่า บทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง^๒ โดยข้อพิพาทในคดีปกครองที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งมีคดีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอันเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยหน่วยงานระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เรียงตามลำดับจากมากที่สุดได้ ดังนี้ เทศบาล จำนวน ๙๐๑ คดี รองลงมา คือ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๖๔๘ คดี กรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๙๘ คดี องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๑๒๕ คดี และเมืองพัทยา จำนวน ๑๔ คดี^๓ ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองในหลายคดีวางแนวบรรทัดฐานที่มีประโยชน์และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยเหตุที่รัฐประสงค์ให้มีการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อันมีลักษณะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง และมีการพัฒนามาโดยลำดับจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแม้จะมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยมีการจัดองค์กรของรัฐในรูปของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ๒ ระบบ คือ ก) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งปัจจุบันมี ๓ รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข) รูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งปัจจุบันมี ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา^๔ แต่ละรูปแบบมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

^๑ ประธานแผนกคดีบริหารราชการแผ่นดินในศาลปกครองสูงสุด

^๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

^๓ สำนักงานศาลปกครอง, รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔, กรุงเทพมหานคร : ศาลปกครอง, ๒๕๖๔, น. ๔๙.

^๔ โกวิท พงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๙, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๙, น. ๔๙๖ - ๔๙๙.

เทศบาล เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลโดยการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นเทศบาล เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคล

การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยเทศบาลมีอยู่สามประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร องค์ประกอบของเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้งแต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้

องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการจัดระเบียบองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบไปด้วย ๒ ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและข้าราชการเป็นของตนเอง

การจัดระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วย ๒ ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรุงเทพมหานคร การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะในกรุงเทพมหานครนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ

กรุงเทพมหานครมีองค์ประกอบ ๒ ส่วน คือ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งอายุของสภากรุงเทพมหานครมีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

ในส่วนราชการของกรุงเทพมหานครนั้น มีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ กรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัด กรุงเทพมหานคร

สภาเขต ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ ๗ คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน อายุของสภาเขตมีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต

เมืองพัทยา การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะเมืองพัทยานั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตตามเขตเมืองพัทยาที่มีอยู่ในวันก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วย

สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา อายุของสภาเมืองพัทยามีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และนายกเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยานายกเมืองพัทยานคนหนึ่ง ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา การเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาให้กระทำโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ นายกเมืองพัทยามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้^๕

ข้อมูลที่สำคัญล่าสุดมีองค์กรปกครองท้องถิ่นจำแนกเป็น เทศบาล จำนวน ๒,๔๗๒ แห่ง (แยกเป็นเทศบาลตำบล จำนวน ๒,๒๔๗ แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน ๑๙๕ แห่ง และเทศบาลนคร จำนวน ๓๐ แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๕,๓๐๐ แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๗๖ แห่ง กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา รวม ๒ แห่ง^๖

นับแต่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ได้มีการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมาตามลำดับ แต่ยังคงพบว่าการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นยังมีปัญหาอยู่เป็นจำนวนมาก ที่สำคัญ คือ การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความทับซ้อน ยังไม่มีความชัดเจน ไม่สอดคล้องกับสภาพบริบทพื้นฐานของชุมชน หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะระดับพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีการทุจริต เพราะการกำกับดูแลตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีช่องโหว่ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งดำเนินการบริหารจัดการไม่โปร่งใสด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

^๕ ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๘, น. ๑๘๒ - ๒๐๙.

^๖ ข้อมูล ณ วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓ รวบรวมโดยกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

และการบริหารงบประมาณรายจ่าย การบังคับใช้หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลที่ไม่ตรงกัน การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๗

๒) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ที่สำคัญมีดังนี้ Daniel Wit ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอื่นไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

William V. Holloway ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ส่วนการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส นั้น มีองค์ประกอบ ๔ ประการ คือ ๑. องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล ๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับมอบหน้าที่ให้กระทำกิจการภายในเขตท้องถิ่น ๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ ๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจออกกฎและคำสั่ง^๘

^๗ โกวิท วัฒนงาม, อ้างแล้ว, น. ๔๙๖ - ๔๙๙.

^๘ Jacques Bourdon, Jean - Marie Pontier et Jean - Claude Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, ๒è édition, Paris : PUF, ๑๙๙๘, p. ๔๙.

โดยอาจสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้

๑. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

๒. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง

๔. เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง แต่องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

๕. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

โดยสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

๑. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่

๒. ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็นสองประการ คือ

๓.๑ สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

๓.๒ สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

๔. เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเองคือเมืองครุฑฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

๕. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น^๔

๓) หลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตาม

^๔ โกวินท์ พวงงาม, อ้างแล้ว, น. ๒๖ - ๒๙.

สมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการของส่วนกลาง เพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งการมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ในส่วนของความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จะต้องประกอบด้วยการมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง (ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี) มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และมีการคลังเป็นของตนเอง

การกระจายอำนาจปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง การกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะ ๕ ประการ คือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และประการสุดท้ายคือ มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง^{๑๐}

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยก ๙ ประการ ดังนี้

๑. หลักผลประโยชน์มหาชน
๒. หลักประสิทธิภาพในการจัดการ
๓. หลักความรับผิดชอบต่อการจัดบริการ
๔. หลักความสามารถของท้องถิ่น
๕. หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดการบริการที่มีความรับผิดชอบต่อสูงสุด
๖. หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
๗. หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน
๘. หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ
๙. หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ^{๑๑}

๔) หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อรัฐมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่แล้ว รัฐจำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐเป็นไปตาม

^{๑๐} นันทวัฒน์ บรมานันท์, *การปกครองส่วนท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ ๕, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๒, น. ๒๓.

^{๑๑} สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร : เอ็กเซอร์เน็ท, ๒๕๕๐, น. ๒๘- ๕๑.

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม มีข้อนำพิจารณาถึงขอบเขตการกำกับดูแลของรัฐในเรื่องดังกล่าวว่าควรมีแค่ไหนเพียงไร เมื่อพิจารณาคำนิยามของคำว่า “การกำกับดูแล” แล้วเห็นว่า “การกำกับดูแล” ก็คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป^{๑๒}

๑. การกำกับดูแลโดยตรง

ก. การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร ซึ่งการกำกับดูแลตัวบุคคลที่สำคัญคือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กรหรือถอดถอนบุคคลหรือองค์กรที่ถูกควบคุมได้ รวมถึงการใช้อำนาจลงโทษทางวินัย เป็นต้น ส่วนการกำกับดูแลองค์กรที่สำคัญคือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้

ข. การกำกับดูแลเหนือการกระทำ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลควบคุมการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึงดุลพินิจด้วย ซึ่งผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยกเลิกนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ด้วยตนเอง นอกจากนั้นยังรวมถึงการกำกับดูแลในรูปแบบของการให้ความเห็นชอบอีกด้วย

๒. การกำกับดูแลโดยอ้อม ได้แก่

ก. การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ข. การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล^{๑๓}

๕) การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติในส่วนของหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ ดังนี้

มาตรา ๒๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

วรรคสี่ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วรรคห้า บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครอง

^{๑๒} เติ้งอ๋าง, น. ๖๑.

^{๑๓} เติ้งอ๋าง, น. ๗๒ - ๗๖.

ส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๒๕๑ บัญญัติว่าการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรม

มาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

วรรคสอง บัญญัติว่าให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

๖) คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อพิพาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น มีทั้งข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำที่ถูกต้องโดยตรง และข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการกำกับดูแล ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

๖.๑ คำวินิจฉัยที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการมีงบประมาณของตนเอง และใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักวินัยการคลังและงบประมาณ^{๑๔}

๖.๑.๑ เงินสะสมถือเป็นเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีไว้เพื่อเสริมความมั่นคงในฐานะทางการคลังและสร้างสภาพคล่องทางการเงินไว้สำหรับการใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยการใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงฐานะการคลังและเสถียรภาพในระยะยาวด้วย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาการเบิกจ่ายเงินสะสมของเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์สำหรับใช้ประโยชน์ประจำสำนักงานแล้ว เห็นว่า แม้จะเป็นโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามแผนพัฒนาสามปี ฉบับเพิ่มเติม ซึ่งได้ประกาศใช้แล้ว แต่โครงการดังกล่าวเป็นการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์ไว้สำหรับใช้ประโยชน์ประจำสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยเฉพาะจึงมิใช่กิจการที่เกี่ยวกับด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เบิกจ่ายเงินสะสมเป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นการใช้เงินสะสมที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งถือเป็นการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายผิดประเภทอันเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคสี่ และวรรคห้า

แต่อย่างไรก็ตาม การให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินสะสมดังกล่าวรับผิดชอบในมูลละเมิดต้องพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงประกอบด้วย^{๑๕}

๖.๑.๒ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ไม่เช่นนั้นย่อมเป็นการออกข้อบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในคดีที่ผู้ประกอบการโรงแรมฟ้องว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้นั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีบทบัญญัติเฉพาะในเรื่องของอำนาจในการจัดเก็บโดยกำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ จากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑ กำหนดให้ผู้พักในโรงแรมที่เสียค่าเช่าห้องพักเสียค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อ ๒ และข้อ ๒ กำหนดว่า การออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ให้เรียกเก็บได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพัก ข้อ ๓ กำหนดให้บุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อ ๒ ไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้งที่มีการเรียกเก็บค่าเช่าห้องพักและนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป โดยในการดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ และเนื่องจากการกำหนดข้อบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๖}

๖.๑.๓ การเบิกจ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๑๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวด

^{๑๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓๘/๒๕๖๐

^{๑๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔/๒๕๕๔

เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๘๙ (๑) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายขาดจากเงินสะสมได้ไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนของปีนั้น โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขที่ว่าให้กระทำได้เฉพาะกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวกับด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การที่เทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ได้จัดทำโครงการขยายเขตไฟฟ้าโครงการดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างในเขตเทศบาลของตนตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเมื่อการจ่ายขาดเงินสะสมของผู้ฟ้องคดีได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาลและเป็นกิจการที่บำบัดความเดือดร้อนของประชาชนตามแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามที่กฎหมายกำหนดและอนุมัติให้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนในปีนั้น จึงเป็นการเบิกจ่ายเงินสะสมตามเงื่อนไขข้อ ๘๙ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบดังกล่าวแล้ว และไม่ขัดต่อหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๑๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่ได้เบิกจ่ายจากเงินสะสมตามโครงการขยายเขตไฟฟ้าส่งคืนคลังเทศบาลตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๗}

๖.๑.๔ เมื่อกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ การออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่นทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจึงย่อมกระทำไม่ได้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจบริหารกิจการในเขตจังหวัด ดังนั้นเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงครอบคลุมทับซ้อนกับเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต

^{๑๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๑๓๑/๒๕๖๕

จังหวัด ซึ่งมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้ในขณะเกิดเหตุพิพาทได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรส่วนภูมิภาคและอากรระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ตราข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบโดยจัดเก็บไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด โดยให้ผู้ค้าปลีกเสียภาษีในเวลาที่ได้รับมอบสินค้าเข้ามาไว้ในสถานค้าปลีกและให้ผู้ค้าปลีกยื่นแบบรายการภาษีพร้อมชำระภาษีต่อเจ้าหน้าที่สรรพสามิต ณ ท้องที่ที่สถานค้าปลีกตั้งอยู่ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ค้าปลีกทราบแล้ว ซึ่งไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้โต้แย้งคัดค้านการจัดเก็บภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่แย้งหรือขัดหรือเก็บภาษีซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด และเป็นการอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ^{๑๘}

๖.๑.๕ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วยังต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องด้วย

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เบิกจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามสิทธิ รวมทั้งเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการแล้วเสร็จภายในกรอบเวลาตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องถือปฏิบัติตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยบัญชีอัตราเงินเดือนเงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นแบบท้ายระเบียบดังกล่าวได้กำหนด

^{๑๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕/๒๕๕๒

อัตราเงินค่าตอบแทนรายเดือนของสมาชิกสภาเทศบาลไว้อย่างชัดเจนแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่าในปีงบประมาณที่พิพาท รายได้จริง ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภทของปีงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีรายได้เกิน ๑๐ ถึง ๒๕ ล้านบาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องดำเนินการเพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับปีงบประมาณที่พิพาทแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามสิทธิ การจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าต่ำกว่าสิทธิจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และแม้การดำเนินการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเดือนสิงหาคมของปีนั้น แต่การดำเนินการดังกล่าวก็เป็นเพียงแนวปฏิบัติเพื่อให้สามารถจัดทำงบประมาณประจำปีได้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงมีหน้าที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการดำเนินการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับปีงบประมาณที่พิพาทแก่สมาชิกสภาเทศบาลให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินเดือนฯ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าพร้อมดอกเบี้ย^{๑๙}

๖.๑.๖ เมื่อร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และการขอโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ได้ผ่านการตรวจสอบและความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัด ตามนัยมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้ว ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีที่สมาชิกสภาเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และสภาเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายพิพาทจัดทำขึ้นโดยฝ่าฝืนและขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กระบวนการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นการเสนอแผนงานในแนวกว้างไม่ลงรายละเอียดว่าจะไปดำเนินการตามแผนด้วยโครงการใด กิจกรรมใดเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนนั้น ๆ ตามที่ของบประมาณไว้ อันเป็นขั้นตอนกระบวนการหนึ่ง ส่วนการนำงบประมาณไปใช้เป็นการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแผนเป็นอีกกระบวนการหนึ่ง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า การเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งสามวาระ รวมทั้งผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แล้ว ประกอบกับการขอโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นค่าปรับปรุงพื้นที่เพื่อก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์บริเวณที่ชายตลิ่งแม่น้ำ คณะมนตรีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขอโอนงบประมาณโดยผ่านความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยชอบ ดังนั้น

^{๑๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๘๑/๒๕๖๒

การเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับพิพาทจึงเป็นการกระทำตามขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมาย และการโอนงบประมาณไปตั้งจ่ายรายการใหม่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงงานและโอนงบประมาณไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่เท่านั้น ยังไม่มีการนำไปปฏิบัติว่ามีรายละเอียดที่จะต้องดำเนินการใดบ้าง ดังจะเห็นได้จากที่นายกเทศมนตรีได้ตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาเทศบาลว่า โครงการปรับปรุงพื้นที่บริเวณแม่น้ำเป็นโครงการปรับปรุงเพื่อสร้างเป็นสวนสาธารณะให้ประชาชนมาใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ จะมีการถมดินและปรับพื้นที่บริเวณแม่น้ำ ไม่มีการก่อสร้างอาคาร ถ้าจะมีโครงการในอนาคตก็คงเป็นศาลาที่จะให้คนพักผ่อน อันแสดงให้เห็นว่างบประมาณประจำปีที่มีการจัดทำขึ้น เป็นเพียงการวางแผนงานว่างบประมาณที่ขอไว้จะนำไปจัดทำโครงการใด ส่วนโครงการที่นำไปปฏิบัติแล้วฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างไร ผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องรับผิดชอบเป็นอีกส่วนหนึ่งตักห่างจากกระบวนการตราร่างเทศบัญญัติพิพาทในคดีนี้ ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการร่างเทศบัญญัติพิพาทและผ่านร่างเทศบัญญัติพิพาทออกมาเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อกฎหมายตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จึงไม่อาจรับฟังได้^{๒๐}

๖.๒ คำวินิจฉัยที่ส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย^{๒๑}

๖.๒.๑ การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเป็นค่าอนุมัติการก่อสร้าง ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียทางศีลธรรม อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล บุคคลผู้มีพฤติกรรมเช่นว่าจึงต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียทางศีลธรรม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่คู่กรณีได้นำแสดงต่อศาลในประเด็นทุจริตเรียกรับเงินจากผู้รับจ้าง พยานแวดล้อม และความเชื่อมโยงของเหตุการณ์แล้ว มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอที่จะทำให้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมเรียกรับเงินจากผู้รับจ้างเป็นค่าอนุมัติการก่อสร้าง อันเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียทางศีลธรรม ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก

^{๒๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕/๒๕๖๑

^{๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคห้า

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล การที่ผู้ฟ้องคดีวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๒}

๖.๒.๒ การวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่า เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมในทางทุจริต

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าเช่ารถไถพาร์มจากประชาชนแล้วไม่นำเงินส่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่กลับเบียดบังเอาเงินไปใช้จ่ายในการจัดเลี้ยงอาหารกลางวันให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีได้บัญญัตินิยามถ้อยคำ “พฤติกรรมในทางทุจริต” ว่ามีความหมายอย่างไร ในการแปลความถ้อยคำดังกล่าว จึงต้องนำความหมายของแต่ละคำตามที่มีนิยามไว้ในกฎหมายอื่น และตามที่ปรากฏในพจนานุกรมมาประกอบการพิจารณา ซึ่งเมื่อรวมความถ้อยคำว่า “โดยทุจริต” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา คำว่า “พฤติกรรม” “ใน” และ “ทาง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว ถ้อยคำที่ว่า “พฤติกรรมในทางทุจริต” ตามที่ปรากฏในมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงมีความหมายว่า การกระทำหรืออาการที่แสดงออกในแนวทางหรือวิธีการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “โดยทุจริต” ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๕๗ และมาตราอื่น ๆ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น ในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือไม่ จึงไม่จำต้องคำนึงถึงว่า พฤติกรรมในทางทุจริตของบุคคลดังกล่าวได้ถูกศาลยุติธรรมทางอาญาพิพากษาลงโทษฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตด้วยหรือไม่แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินค่าเช่าใช้รถไถพาร์มแล้วไม่นำส่งเข้าคลังเป็นรายได้แก่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่กลับนำไปเป็นค่าอาหารเลี้ยงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมเล็งเห็นได้ว่านอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับแล้ว ในทางกลับกันก็เป็นการทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับประโยชน์จากเงินดังกล่าวเป็นค่าอาหารอีกด้วย เมื่อประโยชน์ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับไปเป็นประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ในความหมายเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับผู้อื่น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในความหมายเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมในทางทุจริตแล้ว^{๒๓}

^{๒๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๑/๒๕๔๔ และที่ อ. ๑๗๘/๒๕๕๐

^{๒๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๐๗/๒๕๖๒

๖.๒.๓ การให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดสมาชิกภาพ ต้องให้โอกาสแก่สมาชิกสภาดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้อง เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภา ด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม และโดยที่การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติมาเป็นเหตุในการวินิจฉัยออกคำสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เมื่อปรากฏว่า คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการออกคำสั่งจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี (๕) และมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) ประกอบกับมาตรา ๙ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กรณีจึงเป็นการวินิจฉัยโดยปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนที่เพียงพออันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๔}

๖.๒.๔ นายกเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลไม่มีกฎหมายและระเบียบใดให้มีอำนาจเรียกและดำเนินการประชุมสภาเทศบาลได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเทศบาลออกโดยนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลและคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาล ตามมติในการประชุมสภาเทศบาลที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกประชุมเป็นกรณีพิเศษโดยไม่มีอำนาจ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

^{๒๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๒/๒๕๔๘ และที่ อ. ๑๐๐/๒๕๔๙

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้แทนทั้งจากฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาคมท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งในส่วนของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกนั้น ย่อมเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นโดยแท้ ซึ่งฝ่ายบริหารไม่อาจเข้าไปก้าวล่วงได้ และโดยที่สภาเทศบาลมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่ม การดำเนินกิจการของสภาเทศบาลจึงต้องอาศัยการประชุมสมาชิกสภาเทศบาล และการลงมติเป็นสำคัญ กฎหมายจึงกำหนดให้มีประธานสภาเทศบาลและกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีปกติให้ประธานสภาเทศบาลมีอำนาจเรียกประชุมสภาเทศบาลและเป็นประธานในที่ประชุมดังกล่าว แต่ในกรณีการประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญหรือในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาลหรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการประชุมสภาเทศบาลในกรณีพิเศษนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลมีอำนาจเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ ส่วนนายกเทศมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลไม่มีกฎหมายและระเบียบใดให้อำนาจเรียกและดำเนินการประชุมสภาเทศบาลได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกประชุมสภาเทศบาลเป็นกรณีพิเศษและทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมเพื่อคัดเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการพัฒนาเทศบาลและกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาลจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และมีผลทำให้คำสั่งเทศบาลในส่วนที่แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลกรรมการพัฒนาเทศบาล และในส่วนที่แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเทศบาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๕}

๖.๓ คำวินิจฉัยที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการเลือกตั้ง^{๒๖}

กรณีคำสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหมดความไว้วางใจ (รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง)

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากประพฤติตัวไม่เหมาะสมกับการเป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่น ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาและมีความขัดแย้งกับคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นทำให้การบริหารงานไม่เป็นไปตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น สร้างความแตกแยกให้กับคณะผู้บริหารท้องถิ่น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

^{๒๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๐/๒๕๖๓

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ วรรคหนึ่ง

๒๕๓๙ ทั้งยังเป็นคำสั่งที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีและเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ แต่โดยที่มาตรา ๕๘/๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน มาตรา ๕๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และมาตรา ๖๔/๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลและมีอำนาจถอดถอนหรือสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจแล้วและเห็นได้ว่าโดยสภาพแล้ว การที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ดุลพินิจถอดถอนหรือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวผู้นั้น ไม่อาจจะถือเป็นการลงโทษบุคคลดังกล่าว ทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นเหตุให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจลงก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้นั้นโดยรวมก็ได้ ดังนั้น ด้วยเหตุผลของเรื่องแล้ว การที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลใช้ดุลพินิจสั่งถอดถอนหรือสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมิได้รับฟังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งก่อนที่จะออกคำสั่งพิพาท และได้จัดให้มีเหตุผล ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งดังกล่าวหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งพิพาทโดยละเอียดจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด

นอกจากนั้นเมื่อตามกฎหมายแล้วนายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและให้บุคคลเช่นว่านั้นอยู่ในตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้นานเพียงเท่าที่ตนยังคงไว้วางใจในตัวบุคคลนั้นอยู่เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก

ตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามนโยบายและไม่สนองนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นและสร้างความแตกแยกให้กับคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หมดความไว้วางใจผู้ฟ้องคดีแล้วโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแต่อย่างใด และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แต่อย่างใด^{๒๗}

๖.๔ คำวินิจฉัยส่งเสริมในเรื่องการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น^{๒๘}

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล เนื่องจากมีการยกเลิกผลการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงผลคะแนนฉบับที่เก็บรักษาไว้ที่มหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นเอกสารต้นฉบับปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนไม่ผ่านเกณฑ์ที่จะมีสิทธิได้รับการบรรจุเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เป็นผู้สอบได้ตามมาตรฐานทั่วไปตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด... (ก.อบต. จังหวัด) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกโดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล จึงเป็นมติที่ขัดแย้งกับประกาศดังกล่าว และย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอันกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการสรรหาบุคลากรที่ต้องคำนึงถึงคุณภาพของบุคคล อันหมายถึงการผ่านเกณฑ์มาตรฐานด้านความรู้ความสามารถและความเหมาะสมที่จะเข้ารับราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) จึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๖ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เห็นชอบในการบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยมติของดังกล่าวประกอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มีมติรับทราบมติของ ก.อบต. และให้แจ้งมติของ ก.อบต. ดังกล่าวไว้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง ๑๙ แห่ง รวมถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่ไม่ชอบพ้นจากตำแหน่งโดยพลัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๕ ประกอบมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่

^{๒๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๖/๒๕๕๕ ที่ อ. ๕๐๘/๒๕๕๕ ที่ อ. ๕๖๑/๒๕๕๖ ที่ อ. ๒๐๕/๒๕๕๘ และที่ อ. ๔๐๒/๒๕๕๘ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน

^{๒๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๑

คำสั่งบรรจุและแต่งตั้งมีผลเป็นต้นไป จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิด^{๒๙}

๖.๕ คำวินิจฉัยที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น^{๓๐}

๖.๕.๑ กรณีเกี่ยวกับการจัดทำตลาดนัดอันเป็นกิจการบริการสาธารณะในเขตอำนาจของกรุงเทพมหานคร

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดแผงค้าให้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาตามข้อ ๓ ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดตลาดนัดย่านพหลโยธิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ค้ารายใดได้รับสิทธิเกินสองแผงค้า ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยโดยทั่วไปได้มีโอกาสเข้ามาค้าขายในตลาดนัด และไม่ประสงค์ที่จะให้มีการจับจองแผงค้าไว้เพื่อแสวงหากำไร โดยผู้จับจองมิได้ประกอบการค้าจริง ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ เคยเป็นผู้ได้รับการจัดสรรแผงค้าโดยชอบจริงดังอ้าง การเยยวยาแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคณะกรรมการควบคุมการจัดตลาดนัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ที่ไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ได้เข้าครอบครองแผงค้าตามที่กล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้มีสิทธิยอมทำได้ด้วยการชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่จัดแผงค้าให้เข้าทำการค้าขายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ มิได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างใด อีกทั้ง ยังปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีชื่อเป็นผู้ได้รับสิทธิแผงค้าเลขที่ ๑๐๓ และเลขที่ ๑๑๕ โครงการ ๕ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ได้รับสิทธิเป็นอันดับแรก ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๔ ได้โอนสิทธิให้นางสาว ต. ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ มีชื่อเป็นผู้ได้รับสิทธิแผงค้าเลขที่ ๒๔๙ และเลขที่ ๒๕๐ โครงการ ๕ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๗ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ เป็นผู้ได้รับสิทธิเป็นอันดับแรก ต่อมา เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ได้โอนสิทธิให้แก่นางสาว อ. ซึ่งปัจจุบันเป็นของนางสาว ว. ซึ่งการโอน (ขาย) สิทธิดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ถือเป็นการคืนแผงค้าของตนทั้งสองแผงค้าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำไปจัดสรรใหม่ให้บุคคลอื่นผู้รับโอน (ซื้อ) สิทธิในแผงค้านั้น อันถือเป็นการสละสิทธิในแผงค้าของตนทั้งสองแผงที่ได้รับมอบการครอบครองแผงค้าจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ จึงไม่อาจเรียกร้อง

^{๒๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๕/๒๕๖๓

^{๓๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่ง

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จัดแบ่งค่าให้ตนคนละสองแห่งค่าได้อีก เนื่องจากจะเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓ ของระเบียบดังกล่าวข้างต้น^{๓๑}

๖.๕.๒ กรณีเกี่ยวกับการเช่าตลาดสดในเขตเทศบาล

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเอกชนฟ้องขอให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายจากการขาดรายได้เนื่องจากการบอกเลิกสัญญาให้เช่าตลาดสด

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในคดีที่นายกเทศมนตรีตกลงด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเป็นผู้จัดเก็บรายได้จากการขายสินค้า ดูแลความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งพัฒนาตลาดสดแทนเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าเช่าตลาดสดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรายเดือน ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้เคยขอทำสัญญาเช่าตลาดสดแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถใช้ระเบียบของทางราชการเข้าไปจัดหาผลประโยชน์ได้ ต่อมาคณะผู้บริหารชุดใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าดำเนินการตลาดสดเองจึงได้แจ้งบอกเลิกข้อตกลงเช่าตลาดสดกับผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังไม่ครบกำหนดเวลาตามข้อตกลง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อตกลงข้างต้นมีเนื้อหาเป็นการมอบให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แม้ว่าการได้มาซึ่งสัญญาของเทศบาลตำบลจะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ แต่เมื่อในกรณีนี้พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสัญญาที่ตกลงไว้ด้วยวาจามีผลผูกพันตามกฎหมาย ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการทำข้อตกลงนั้นผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกับนายกเทศมนตรีคนเดิมซึ่งเป็นผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้นข้อตกลงข้างต้นแม้จะทำด้วยวาจาและไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวก็ย่อมเกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญาซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจอ้างการไม่ปฏิบัติตามระเบียบมาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ การบอกเลิกสัญญาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๓๒}

๖.๕.๓ กรณีเกี่ยวกับการจ้างก่อสร้างและปรับปรุงท่อเมนประปาในเขตเทศบาล

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างและปรับปรุงท่อเมนประปาภายในเขตเทศบาลตำบลฟ้องขอให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ว่าจ้างตรวจรับงานก่อสร้างและจ่ายเงินค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากภายหลังจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งว่าผู้ฟ้องคดียังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ จึงให้แก่ไขงานดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

^{๓๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๙/๒๕๖๔

^{๓๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๒๕๕๙

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างภายใต้การควบคุมของผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดี ปรากฏตามรายงานผลการควบคุมงานประจำสัปดาห์ของผู้ควบคุมงานที่ได้รายงานต่อคณะกรรมการตรวจการจ้างแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ควบคุมงานหรือคณะกรรมการตรวจการจ้างได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขงานก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนใบประมาณราคาของเทศบาล ซึ่งไม่มีอยู่ในรายละเอียดตามสัญญาจ้างแต่อย่างใด อีกทั้ง การรายงานผลการตรวจการจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดียังดำเนินการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จนั้น เป็นการรายงานภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานแล้ว และไม่มีรายละเอียดว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างไม่ถูกต้องตามแบบของสัญญาซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขอย่างไร เมื่อแบบแปลนใบประมาณราคาของเทศบาลไม่ใช่เอกสารแนบท้ายสัญญา อันจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างถูกต้องตามสัญญาและภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างแล้ว^{๓๓}

๖.๖ คำวินิจฉัยที่ส่งเสริมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมที่ยั่งยืน^{๓๔}

๖.๖.๑ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง โดยเหตุที่ขาดคุณสมบัติเนื่องจากบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่นอกเขตตำบล

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อประกาศกำหนดเขตตำบลของกระทรวงมหาดไทยได้บรรยายแนวเขตติดต่อกันระหว่างสองตำบลที่พิพาทอันเป็นบริเวณที่ตั้งบ้านของผู้ฟ้องคดีไม่ตรงกัน และยังไม่อาจตรวจสอบได้แน่ชัดว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตตำบลใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในตำบลที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ และได้ชำระภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมาโดยตลอด อีกทั้งในการเลือกตั้งที่ผ่านมาทุกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้กำหนดให้บ้านของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตเลือกตั้ง ประกอบกับมาตรา ๔๗ ทวิ (๑) และมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง กรณีจึงต้องสันนิษฐานว่าผู้ฟ้องคดีอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้น เมื่อตามประกาศกำหนดเขตตำบลของกระทรวงมหาดไทยกำหนดว่า บรรดาประกาศกำหนดเขตตำบลฉบับอื่นที่ขัดหรือแย้งกับประกาศฉบับนี้ให้ใช้ประกาศฉบับนี้ จึงไม่อาจรับฟังแนวเขตตำบลที่บ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ตามประกาศจังหวัด เรื่องแต่งตั้งและกำหนดเขตหมู่บ้าน หรือ

^{๓๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๔/๒๕๕๑

^{๓๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ วรรคห้า

เอกสารโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างได้ และเมื่อมีข้อผิดพลาดในเรื่องแนวเขตการปกครอง ถึงแม้ศาลจะไม่สั่งให้แก้ไข ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๓๕}

๖.๖.๒ กรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพ เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติโดยเหตุที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยระบุข้อความว่ามีภูมิลำเนาปัจจุบันอยู่ในเขตที่ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ เมื่อนับถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลายังไม่ครบหกเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๙ (๒) ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพ เนื่องจากมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นเวลาติดต่อกันน้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งจึงชอบด้วยกฎหมาย^{๓๖}

๖.๖.๓ กรณีลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้สมาชิกภาพสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระหรือมีการยุบสภา และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเทศบาล แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ก่อนการแก้ไข

^{๓๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒/๒๕๕๑

^{๓๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓/๒๕๔๖

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ หากดำรงตำแหน่งต่อไปจะครบวาระในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ การพ้นจากสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้บังคับตามพระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลาออกก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำวินิจฉัยกรณีผู้ฟ้องคดีถูกสอบสวนเนื่องจากมีข้อสงสัยว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลโดยการลาออกเป็นคนละกรณีกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพเมื่อได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย เพราะการยื่นหนังสือลาออกตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เป็นกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลได้ลาออกในกรณีทั่วไป โดยมีได้กระทำการอันต้องห้ามใด ๆ ตามกฎหมาย และการลาออกย่อมมีผลตั้งแต่วันที่แสดงความจำนงไว้ ต่างกับกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลถูกสอบสวนเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาอันจะมีผลให้สมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียกับเทศบาลตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต รักษาผลประโยชน์ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรมมิให้ถูกครหาจากสังคมภายนอกได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลาออกเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นวันหลังจากวันที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับแล้ว และโดยที่มาตรา ๑๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาลฯ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดห้ามผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียยังไม่ถึงห้าปี สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้มีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้บุคคลที่มีพฤติกรรมเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่งในทันทีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะเหตุดังกล่าว ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นหนังสือลาออกแล้วก็ไม่เป็นเหตุให้การสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ต้องยุติไป หากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียย่อมทำให้ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียโดยผลของกฎหมาย การลาออกของผู้ฟ้องคดีไม่เปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายที่กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียแต่อย่างใด

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ และแจ้งขอจดทะเบียนการลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในห้างหุ้นส่วนจำกัดเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งภายหลังได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ แต่กลับปรากฏว่าในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ อันเป็นวันหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดียังกระทำการในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยการลงนามในใบส่งมอบงานและใบแจ้งหนี้ให้แก่เทศบาล จึงเป็นกรณีที่มีหลักฐานชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลในวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้ง คือ วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ อันมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ดังกล่าว และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ออกก่อนมีคำวินิจฉัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีอำนาจที่จะสอบสวนและวินิจฉัยต่อไปได้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดี

พ้นจากสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๕ จึงขอด้วยกฎหมายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายเช่นกัน^{๓๗}

๖.๖.๔ กรณีคำสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดประชุมสภาติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุขาดประชุมติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การขาดประชุมสภาติดต่อกันสามครั้งจะถือเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีขาดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อเมื่อเป็นการขาดประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร เมื่อปรากฏว่าเลขานุการสภาไม่สามารถส่งหนังสือนัดประชุมครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองให้กับผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากไม่พบผู้ฟ้องคดี แต่แจ้งมารดาของภรรยาของผู้ฟ้องคดีให้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบตนที่บ้าน เมื่อถึงกำหนดนัดประชุมไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ไปพบเลขานุการสภา จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบกำหนดนัดประชุมดังกล่าว สำหรับการประชุมสภาครั้งที่สาม แม้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จะอ้างว่าเป็นการประชุมต่อเนื่องจากครั้งที่สอง จึงไม่ได้ออกหนังสือนัดประชุม และเลขานุการสภา ก็ไม่ได้แจ้งนัดประชุมให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งตามข้อ ๑๗ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่แจ้งนัดประชุมให้กับผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมประชุมในครั้งที่สอง ดังนั้น การขาดประชุมสภาของผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นการขาดประชุมโดยมีเหตุอันสมควร สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีจึงไม่สิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ขอด้วยกฎหมาย^{๓๘}

๖.๖.๕ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาลแล้ว แม้จะเป็นกรณีของคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุดนายอำเภอก็มีอำนาจวินิจฉัยให้ผู้พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เนื่องจากต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิตของศาลจังหวัด และถูกคุมขังโดยหมายจำคุกระหว่างอุทธรณ์ฎีกา

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

^{๓๗} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๓๗/๒๕๕๑

^{๓๘} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๙/๒๕๔๘

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๑ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ มาตรา ๔๕ (๔) แล้ว เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) หรือ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามประการหนึ่ง คือ ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาลเมื่อใด นายอำเภอก็มีอำนาจวินิจฉัยให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ด้วยเหตุนี้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาผู้ฟ้องคดีถูกพนักงานอัยการจังหวัดฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัด ซึ่งศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาให้ประหารชีวิตผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีถูกคุมขังโดยหมายศาล โดยที่โทษประหารชีวิตนั้น เป็นโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๕๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ประกอบกับ มาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ และต้องพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ตามมาตรา ๖๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และแม้ว่าคำพิพากษาของศาลจังหวัดจะยังไม่ถึงที่สุดซึ่งสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์เป็นสิทธิของบุคคลที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในการดำเนินคดีอาญาที่ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แต่ข้อสันนิษฐานดังกล่าวไม่อาจนำมาเทียบเคียงกับการพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดได้ นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๔๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ บัญญัติให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดให้ต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุด จึงมีผลให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลจังหวัดมีคำพิพากษา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลจังหวัดอันเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย แม้ภายหลังศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาจะพิพากษายกฟ้อง ก็ไม่ทำให้คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ประการใด^{๓๙}

๖.๖.๖ การแจ้งการเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งต้องแจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้าตามเงื่อนไขและเงื่อนไขตามที่กำหนดในข้อ ๒๒ ของระเบียบ

^{๓๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๔๐/๒๕๖๓

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญโดยสมาชิกสภาไม่ทราบหรือไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้หรือเป็นการกีดกันมิให้สมาชิกสภาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีโอกาสเข้าร่วมประชุม ระยะเวลาดังกล่าว จึงเป็นระยะเวลาที่บังคับให้ต้องมีการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการตรวจสอบและมีมติต่าง ๆ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีอำนาจเรียกประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญ ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้อาศัยอำนาจตามความมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง (๙) และมาตรา ๕๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีคำสั่ง เรื่อง การมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้ เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ โดยตามข้อ ๒.๒ ของคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มอบอำนาจให้นายอำเภอ (ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑) มีอำนาจสั่งการ อนุญาต อนุมัติ ในเรื่องการเรียกประชุมสภาเทศบาลตำบล และการ อนุญาตให้ขยายเวลาประชุมสภาเทศบาลตำบล สมัยวิสามัญ ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาลฯ ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้การใดที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจที่เคยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๔๖ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการ มอบอำนาจที่ชอบตามพระราชกฤษฎีกานี้ ดังนั้น การมอบอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติ ราชการแทนจึงชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาลในการออกประกาศเรื่อง เรียกประชุมสภาเทศบาลสมัยวิสามัญที่ ๑ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ได้ และโดยที่มาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายอำเภอแต่งตั้ง ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็น ผู้รักษาราชการแทน และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ให้ผู้รักษาร าชการแทนตามความในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน ดังนั้น การที่ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ จึงชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจเรียกประชุมสภาเทศบาลสมัย วิสามัญ และกำหนดจำนวนวันในสมัยประชุม แต่การแจ้งการเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของ ประธานสภาท้องถิ่นในการแจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทราบล่วงหน้า โดยต้องทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งปิด ประกาศการเรียกประชุมสภาท้องถิ่นไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อน กำหนดวันเปิดสมัยประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน ส่วนการนัดประชุมกำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นทำเป็น หนังสือโดยให้แจ้งนัดประชุมล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน โดยการที่กำหนดให้มีการเรียก

ประชุมสภาท้องถิ่นต้องปิดประกาศก่อนกำหนดวันสมัยประชุมไม่น้อยกว่าสามวัน เพื่อเป็นการแจ้งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับทราบและเตรียมการเข้าประชุม โดยถ้าเป็นการประชุมอันรีบด่วนจะต้องแจ้งกำหนดเปิดสมัยประชุมไม่น้อยกว่าสี่สัปดาห์และต้องระบุเหตุอันรีบด่วนไว้ด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ ๒๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญโดยสมาชิกสภาไม่ทราบหรือไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้ หรือเป็นการกีดกันมิให้สมาชิกสภาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีโอกาสเข้าร่วมประชุมระยะเวลาดังกล่าวจึงเป็นระยะเวลาที่บังคับให้ต้องมีการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการตรวจสอบและมิต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศเรื่อง เรียกประชุมสภาเทศบาลตำบล สมัยวิสามัญ สมัยที่ ๑ ในระหว่างวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ตามการเสนอของนายกเทศมนตรีตำบล พร้อมกับมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับประกาศฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาลตำบลไม่สามารถแจ้งให้สมาชิกสภาตำบลทราบล่วงหน้าตามข้อ ๒๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นฯ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๔๐}

๖.๖.๗ การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นจำเลยในคดีอาญาถูกศาลออกหมายจับเพื่อให้ไปฟังคำพิพากษาของศาล ไม่ถือว่าเป็นการประพฤติดนฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้วเห็นว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งถูกศาลออกหมายจับ ไม่ถือเป็นการประพฤติดนฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสั่งยุติเรื่อง และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ไปฟังคำพิพากษาของศาลฎีกาตามกำหนดนัดของศาลจังหวัด โดยให้ทนายความยื่นคำร้องขอเลื่อนคดี แม้จะเป็นการยื่นคำร้องขอเลื่อนนัดเป็นครั้งที่สามแล้วก็ตาม ก็เป็นเพียงการใช้สิทธิของจำเลยในการขอเลื่อนคดีตามวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนที่ศาลจังหวัดไม่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลื่อนคดีอีก โดยฟังว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่อแสดงว่ามีเจตนาหลบหนี ก็เป็นเรื่องที่ศาลจังหวัดใช้ดุลพินิจในการพิจารณาและมีคำสั่งตามคำร้องขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สำหรับกรณีที่ศาลจังหวัดออกหมายจับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีเจตนาเพียงเพื่อให้มีการนำตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาฟังคำ

^{๔๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๒๔/๒๕๖๑

พิพากษาของศาลฎีกาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติบังคับให้ศาลยุติธรรมต้องอ่านคำพิพากษาให้คู่ความฟังแล้วให้คู่ความลงลายมือชื่อไว้เท่านั้น ซึ่งภายหลังจากศาลจังหวัดได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาของศาลฎีกาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฟังแล้ว หมายจับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอนไป อันเนื่องจากหมดความจำเป็นที่จะต้องจับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาฟังคำพิพากษาของศาลฎีกาอีกต่อไป การใช้สิทธิขอเลื่อนคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่ไปฟังคำพิพากษาของศาลฎีกาจนศาลจังหวัดออกหมายจับดังกล่าว จึงมิใช่เป็นการปฏิบัติตามหรือการปฏิบัติที่อยู่ในความหมายที่จะถือว่าเป็นการประพฤติน่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทำการสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วมีคำสั่งให้ยุติเรื่องโดยไม่เสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นการชอบด้วยมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ^{๔๑}

บทสรุป

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวอาจจำแนกคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ ลักษณะข้อพิพาทของคู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีกับการกระทำของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจหรือจากการมีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นลักษณะคดีพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยกัน หรือระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ที่มีชอบด้วยกฎหมายของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ผู้ศึกษาคาดหวังว่าอย่างน้อยแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษา โดยเฉพาะผู้ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจนำแนวคำวินิจฉัยไปเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และไม่เกิดปัญหาการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง การที่เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในมูลละเมิด ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังคงมีอยู่ต่อไปตราบใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องเปลี่ยนแปลงปรับตัว รวมทั้งพัฒนาต่อไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะความเจริญเติบโตของบ้านเมืองในอนาคต ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยีและการสื่อสาร ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ยอมรับการตรวจสอบในการใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐอย่างโปร่งใส

^{๔๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗๕/๒๕๖๓

ปัญหาข้อพิพาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตดังกล่าวย่อมมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นตามการพัฒนาและความเจริญรุ่งเรืองของบ้านเมือง คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดย่อมต้องมีการพัฒนาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นและส่วนรวมให้ได้คุณภาพบนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายต่อไป

บรรณานุกรม

๑. โกวิทช์ พวงงาม. (๒๕๕๙). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
๒. ชาญชัย แสงศักดิ์. (๒๕๕๘). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
๓. นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๕๒). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.
๔. สมคิด เลิศไพฑูรย์. (๒๕๕๐). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
๕. สำนักงานศาลปกครอง. (๒๕๖๔). *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔*. กรุงเทพมหานคร : ศาลปกครอง.
๖. Jacques Bourdon, Jean - Marie Pontier et Jean - Claude Ricci. (๑๙๙๘). *Droit des collectivités territoriales*. ๒^e édition. Paris : PUF.