

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลัง
และการงบประมาณ (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยศาลปกครอง

The Administrative Court's Examination of The Legality of The State Audit

Commission's Decision in Budgetary And Financial Discipline

(State Fiscal And Financial Disciplines)

อานันท์ กระบวนศรี*

รับบทความเมื่อ 12 พฤษภาคม 2566

แก้ไขบทความเมื่อ 22 กรกฎาคม 2566

ตอบรับบทความเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

ศาลปกครองเป็นหนึ่งในองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ ในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการคลังหรือไม่ ในช่วงเวลาที่มีการปฏิรูปกฎหมายการคลังภายใต้กรอบที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ศาลปกครองได้ประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการรักษาวินัยทางการคลังที่ต้องการให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับวินัยการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ และวิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีประเภทดังกล่าว

คำสำคัญ : บทความวิชาการ, กฎหมายมหาชน, กฎหมายการคลัง, กฎหมายปกครอง, วินัยทางการคลัง, วินัยการเงินการคลังของรัฐ, วินัยการคลังและการงบประมาณ, การคลังสาธารณะ, การตรวจเงินแผ่นดิน, คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ศาลปกครอง, ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ, การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย, การปฏิรูปกฎหมายการคลัง

*

น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางกฎหมายปกครอง (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัย Paris II Panthéon - Assas ประเทศฝรั่งเศส, นิติศาสตรมหาบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน สาขากฎหมายมหาชนภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัย Paris - Saclay (เกียรตินิยม) ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



Abstract

The Administrative Court is one of the organizations playing an important role in maintaining the fiscal discipline of the country. The Court has powers to control the actions of the administrations to comply with public financial laws. According to the public finance law reform under the framework provided by the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (2014), the Administrative Court has announced the establishment of the Fiscal Discipline and Budget Division in the Administrative Court in order to comply with the concept of maintaining fiscal discipline that requires efficient proceedings in administrative cases relating to fiscal matters. This article therefore aims to study the power of the Administrative Court to control the State Audit Commission's decision on budgetary and financial disciplinary cases and to analyze the judgment of the Administrative Court in such cases.

Keywords : Academic articles, Public law, Public finance law, Administrative law, Fiscal discipline, State Fiscal and Financial Discipline, Budgetary and Financial Discipline, Public finance, State Audit, State Audit Commission, Administrative Court, Budgetary and Financial Discipline Divisions of Administrative Court, Control of legality, Public finance law reform

ความนำ

ข้อความคิดในทางกฎหมายเรื่อง “ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ” เป็นแนวคิดที่มีต้นกำเนิดมาจากหลักกฎหมายการคลังมหาชนของประเทศฝรั่งเศส ผ่านการดำเนินการกิจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière) อันเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (les ordonnateurs) ที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายการคลังในฐานะความผิดตามที่กำหนดไว้ในบรรพ 3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลการคลัง (le Code des Juridictions Financières) ทั้งนี้ ตามความในรัฐบัญญัติ เลขที่ 95 - 851 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 ในอดีต¹ ข้อความคิดดังกล่าวได้ส่งอิทธิพลต่อระบบกฎหมายการคลังของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย อย่างไรก็ตาม แม้ระบบกฎหมายไทยได้รับรองแนวความคิดดังกล่าวมาเป็นระยะเวลามากกว่า 20 ปี และได้ให้ความสำคัญถึงขนาดนำไปบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ยังไม่ปรากฏว่าองค์ความรู้ในหลักกฎหมายดังกล่าวของประเทศไทยยังมิได้รับการศึกษาและการพัฒนามากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณโดยศาลปกครอง เหตุผลส่วนหนึ่งก็มาจากการที่ยังไม่ปรากฏแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณมากนัก ทำให้มีปริมาณ “วัตถุแห่งการศึกษา” ไม่เพียงพอในการทำความเข้าใจหลักกฎหมายดังกล่าว อันส่งผลเป็นการต่อเนื่องมาสู่การต่อยอดพัฒนาความรู้และสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของกฎหมายการคลังมหาชนในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558 พบว่า การฟ้องคดีวินัยการคลังและการงบประมาณต่อศาลปกครอง ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ อันส่งผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในฐานะที่เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งมากยิ่งขึ้น การศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

¹ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2566 ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ถูกยกเลิกโดยรัฐกำหนดลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2022 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2021 กำหนดให้คดีวินัยการคลังและการงบประมาณอยู่ภายใต้เขตอำนาจแผนกคดีของศาลบัญชี (la chambre du contentieux de la Cour des comptes) แทน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ โปรดดู vie - publique, “Qu ’était la Cour de discipline budgétaire et financière ?,” [online], retrieved from : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21903-la-cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cbdf>, เมื่อ 19 กรกฎาคม 2565 และ vie - publique, “Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics,” [online], retrieved from : <https://www.vie-publique.fr/loi/284550-ordonnance-23-mars-2022-responsabilite-financiere-gestionnaires-publics>, เมื่อ 19 กรกฎาคม 2565



เป็นสิ่งสำคัญ อันนำมาสู่การจัดทำบทความฉบับนี้ ซึ่งจะทำการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ (หรือที่ในกฎหมายใหม่เรียกว่า “วินัยการเงินการคลัง”) ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน² โดยศาลปกครอง โดยมีเนื้อหา 2 ส่วน ประกอบไปด้วย ส่วนที่ 1 องค์ประกอบแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่ 2 แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

ส่วนที่ 1 องค์ประกอบแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ (หรือที่เรียกในระบบกฎหมายเดิมว่า “ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง” และในระบบกฎหมายใหม่ว่า “ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ”) เป็นข้อความคิดที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายการคลังของประเทศฝรั่งเศส โดยมีศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière) อันเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลการคลัง (le Code des Juridictions Financières) แนวคิดดังกล่าวเกิดจากความจำเป็นในการปราบปรามการละเมิดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณอย่างร้ายแรง รวมไปถึงการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปอย่างสูญเปล่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมจงใจ

² เหตุผลที่บทความนี้ใช้คำว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิด “วินัยการคลังและการงบประมาณ (วินัยการเงินการคลังของรัฐ)” ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งที่กฎหมายฉบับใหม่เรียกว่า “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” นั้น ก็เนื่องมาจากการที่ประเทศไทยในปัจจุบันกำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบกฎหมายการคลังและการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาสู่ระบบกฎหมายการคลังและการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้มีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ยังคงมีคดีค้างเก่าที่อยู่ในระหว่างพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่ระบบกฎหมายการคลังและการงบประมาณภายใต้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติในความผิดอย่างเดียวกันนี้ที่ออกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้เปลี่ยนมาใช้ชื่อว่าความผิด “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ดังนั้น เพื่อให้บทความนี้มีเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่สร้างความสับสนให้แก่ผู้อ่านบทความนี้ผู้เขียนจะใช้คำว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ” ตามแนวทางการตั้งชื่อแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครอง เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเป็นการลำดับเรื่องตามเหตุผลที่ว่า การงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของการคลัง จึงควรนำคำว่า “การคลัง” ขึ้นก่อน คำว่า “การงบประมาณ” และผู้เขียนไม่ขอใช้คำว่า “การเงิน” เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของเรื่องแล้วไม่ปรากฏว่ามีความเกี่ยวข้องกับทฤษฎีการเงิน (la théorie quantitative de la monnaie) แต่อย่างใด

หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำความผิดทางการคลัง (des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques) อันเป็นการกระทำละเมิดต่อมาตรการความสงบเรียบร้อยทางการคลังสาธารณะ (l'infraction à l'ordre public financier) ที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและกำหนดโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ³ สำหรับประเทศไทย ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อมาตรการทางการคลังที่กฎหมายกำหนด โดยหลักแล้วจะมีเพียงความรับผิดทางอาญา ความรับผิดทางวินัย และความรับผิดทางละเมิด ซึ่งยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดทางวินัยและความรับผิดทางละเมิดเป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและกำหนดโทษดังกล่าวโดยไม่ผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามผลการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่ประการใด ทำให้การควบคุมตรวจสอบในทางการคลังไม่เป็นไปอย่างอิสระ จึงเกิดแนวคิดที่จะนำรูปแบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ในประเทศไทย ประเทศไทยจึงรับและดัดแปลงมาจากสถาบันต้นแบบในประเทศฝรั่งเศส โดยกำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴

เมื่อคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของเจ้าหน้าที่อื่นมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าปรับทางปกครองและเป็นการใช้อำนาจในลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลเจาะจงเฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใด จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามความหมายในนิยามของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่มีการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลจะต้องพิจารณาหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอยู่เสมอ โดยพิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวมีความบกพร่องในทางกฎหมายหรือไม่ และความบกพร่องดังกล่าวมีผลร้ายแรงถึงขนาดทำให้คำสั่งนั้นจะต้องถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองหรือไม่

³ Frank Mordacq, Les finances publiques, 5^e éd. : 2018, Paris : PUF, p. 104.

⁴ อานันท์ กระบวนศรี, “บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565, น. 59 - 60.



ในการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง⁵ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (le recours pour excès de pouvoir) นั้น โดยหลักแล้วอาจพิจารณาจำแนกประเด็นปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (la cause juridique) ออกได้เป็น 2 กรณี⁶ ได้แก่ (1) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอก

⁵ “นิติกรรมทางปกครอง” (l’acte administratif) เป็นข้อความคิดที่มีที่มาจากระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่ในระบบกฎหมายไทย คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในงานเขียนทางวิชาการ เช่น หนังสือตำรา งานวิจัย และบทความเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเป็นหลัก แต่ไม่ใช่ถ้อยคำทางกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติหรือนิยามหรือคำจำกัดความไว้ในกฎหมายไทย (ต่างจาก คำว่า “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ปรากฏนิยามที่ชัดเจนในตัวบทกฎหมายของประเทศไทยในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ที่ได้รับการกล่าวถึงและให้ตัวอย่างไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) นอกจากนี้ ในประเทศไทยพบว่า มีการใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” อย่างน้อยใน 3 ความหมายแตกต่างกันออกไป ได้แก่ 1) หมายความว่า นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง (ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง) 2) หมายความว่า นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกลาง (ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครอง) และ 3) หมายความว่า นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างแคบ (เฉพาะคำสั่งทางปกครอง) ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาในบทความนี้ จึงต้องอธิบายให้ชัดเจนก่อนว่า คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ในฐานะที่เป็นศัพท์เทคนิค (terminus technicus) ของการศึกษานี้มีความหมายอย่างกลาง (ความหมายที่สอง) ได้แก่ กฎและคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

⁶ ในทางทฤษฎีกฎหมายปกครอง การแบ่งประเภทดังกล่าวมีความแตกต่างกันไปในแต่ละตำรานักกฎหมายมหาชนบางท่าน เช่น Gilles Lebreton ในหนังสือ Droit administratif, 10^e éd. : 2019, Dalloz, p. 525. ได้แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ การกระทำโดยไม่มีอำนาจ (l’incompétence) การกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ (le vice de forme) การบิดเบือนการใช้อำนาจ (le détournement de pouvoir) และการละเมิดต่อกฎหมาย (la violation de la loi) แต่ ณ ที่นี้ ขออ้างอิงตามการแบ่งประเภทของ Bertrand Seiller ในหนังสือ Droit administratif : 2. L’action administrative, 7^e éd. : 2014, Champs université, pp. 252 - 264 และในหนังสือ Contentieux administratif 6^e éd. : 2021, Dalloz, pp. 321 - 322. ที่เขียนร่วมกับ Mattias Guyomar หลักเกณฑ์การจำแนกดังกล่าวมีฐานที่มาจากกรณีที่สภาแห่งรัฐได้วางแนวคำวินิจฉัยในคดี Société intercopie ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1953 โดยวางหลักว่าในการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองต่อศาลปกครองนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ถึงแม้ว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็สามารถยกข้ออ้างข้อเถียง (les moyens) เพิ่มเติมที่ไม่ได้กล่าวมาแต่แรกในคำฟ้องฉบับแรกที่ยื่นต่อศาลได้ ในกรณีที่ข้อต่อสู้คดีนั้นเป็นข้อต่อสู้ที่อยู่ในประเด็นปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายที่เคยได้ยกขึ้นกล่าวอ้างมาแล้วในคำฟ้องในขณะที่ยื่นคดี ตัวอย่างเช่น หากผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยยกข้อต่อสู้เรื่องความบกพร่องในข้อกฎหมาย (l’erreur de droit) เช่นว่า ฝ่ายปกครองตีความกฎหมายไม่ถูกต้อง ต่อมา ถึงแม้ว่าจะพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็อาจยกข้ออ้างข้อเถียงเรื่องการให้ความหมายที่ผิดพลาดเกี่ยวกับข้อเท็จจริง (l’erreur de qualification juridique des faits) เช่นว่า ข้อเท็จจริงที่เป็นฐานที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองที่พิพาทไม่มีอยู่จริงก็ได้ เนื่องจากเป็นข้อต่อสู้ประเภทความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายใน (l’illégalité interne) เช่นเดียวกัน การศึกษาความแตกต่างและการจำแนกประเภทของเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจหลักทั่วไปว่าด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็น (มีต่อหน้าถัดไป)

(l'illégalité externe) เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอก คือ ปัจจัยที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ใช่ข้อบกพร่องที่เป็น “เนื้อหา” แห่งนิติกรรมทางปกครอง (le fond) แต่เป็นเรื่องของ “รูปแบบหรือขั้นตอน” (la façon) ในการตัดสินใจในการทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว⁷ และ (2) ความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายใน (l'illégalité interne) คือ ปัจจัยที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็น “เนื้อหา” แห่งนิติกรรมทางปกครอง (l'illégalité du contenu) ซึ่งอาจเป็นข้อเท็จจริง (les faits) หรือมูลเหตุจูงใจ (les motifs) ที่ฝ่ายปกครองใช้ในการตัดสินใจในการออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว⁸ ไม่ว่าจะเป็นความไม่ถูกต้องสมบูรณ์ของข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และความไม่ถูกต้องสมบูรณ์ของการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง⁹ หลักกฎหมายปกครองดังกล่าวปรากฏในพระราชบัญญัติ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 6)

หลักการพื้นฐานในการนำมาใช้พิจารณาพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีของคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

⁷ Bertrand Seiller, *op. cit.*, p. 254.

⁸ *Ibid*, pp. 258 - 259.

⁹ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะไปปรากฏในตัวอย่างคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณของศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. 7/2565 ที่จะอธิบายต่อไปใน ส่วนที่ 2.2 ของบทความนี้ ทั้งนี้ อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil law หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ ถึงแม้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะต้องการความชัดเจนของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง แต่ก็ไม่ได้บังคับไปถึงขนาดที่จะไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ (le pouvoir discrétionnaire) ในกระบวนการตัดสินใจแต่ประการใด ดังคำกล่าวที่ว่า “แม้ดุลพินิจจะเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายแต่ก็เป็นสิ่งที่ชั่วร้ายที่จำเป็น” เนื่องจากเป็นสิ่งที่ช่วยให้ฝ่ายปกครองสามารถทำกิจกรรมตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง ทั้งนี้ อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจแบ่งออกได้เป็นดุลพินิจวินิจฉัย (la qualification juridique aux faits) และดุลพินิจตัดสินใจ (l'adaptation de la mesure aux faits) กล่าวคือ

(ก) ดุลพินิจวินิจฉัย (la qualification juridique aux faits) หรือดุลพินิจในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการตีความปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงที่เป็น “องค์ประกอบส่วนเหตุ” ในทางกฎหมาย โดยเป็นการวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบและรับฟังมาแล้วนั้น เป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ เป็นขั้นตอนที่เป็นหัวใจสำคัญของนิติวิธี ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าไม่มีความผิดพลาดในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (l'erreur dans la qualification juridique aux faits) หากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าว

(มีต่อหน้าถัดไป)

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความบกพร่องในทางรูปแบบหรือความบกพร่องในทางเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท ดังนั้น หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางปกครองในคดีวินัยการคลัง และการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความบกพร่อง ไม่ว่าจะด้วยเหตุจากภายนอกหรือเหตุจากภายใน ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในส่วนที่ 1 ของบทความนี้ จึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนย่อย ได้แก่ 1.1 ความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอก (*l'illégalité externe*) ของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ 1.2 ความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายใน (*l'illégalité interne*) ของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1.1 ความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอก (*l'illégalité externe*) ของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการพิจารณาว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ในอดีตบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของกฎหมายวิธีสบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไม่ได้มีความแตกต่างกัน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 9)

(ข) ดุลพินิจตัดสินใจ (*l'adaptation de la mesure aux faits*) เป็นการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนภายหลังจากที่มีการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุแล้ว เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการตีความและปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงที่เป็น “องค์ประกอบส่วนผล” ในทางกฎหมายเป็นขั้นตอนในการตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ เป็นอำนาจดุลพินิจในการกำหนดผลในทางกฎหมาย ศาลปกครองอาจควบคุมตรวจสอบได้ว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจดุลพินิจตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดีหรือไม่ (*adopter une mesure appropriée aux circonstances de fait*) ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบตามหลักความได้สัดส่วน (*le contrôle de proportionnalité*) ระหว่างมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดโดยฝ่ายปกครองและข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้, โปรตดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 119 - 132 และ Bertrand Seiller, *op. cit.*, pp. 260 - 262.

อย่างมีนัยสำคัญแต่ประการใด จะมีเพียงการยกเลิกบทบาทของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังที่เคยปฏิบัติหน้าที่ให้ความเห็นเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณมีความซับซ้อนและมีลักษณะที่เกี่ยวพันกับการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ จำนวนมาก ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจปัญหาความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอกของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ จึงสมควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสียก่อน จากนั้นจึงทำการศึกษาวิธีพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเฉพาะในส่วนของการวินิจฉัยการคลังและการงบประมาณ

1.1.1 การจำแนกลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการปฏิบัติหน้าที่รักษาวินัยทางการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ในภาพรวม รศ. ดร.วิษณุ วรรณุญ ได้จำแนกลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ 1.1.1.1 การตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยแท้ 1.1.1.2 การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรง และ 1.1.1.3 การดำเนินการในเรื่องวินัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁰ ซึ่งเฉพาะในกรณีที่ 1.1.1.2 และกรณีที่ 1.1.1.3 เท่านั้น ที่จะเป็นการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ

1.1.1.1 การตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยแท้

ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นความผิดที่มุ่งลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการคลัง ดังนั้น จึงอาจมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างบกพร่องแต่ไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบในลักษณะดังกล่าวในทางวิชาการเรียกว่า “การตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยแท้” ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมกำกับเพื่อมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีกตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หรือในกรณีที่เกิดข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี เมื่อผู้รับตรวจ

¹⁰ วิษณุ วรรณุญ, “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 7 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2562), น. 11 - 14.

ดำเนินการอย่างไรแล้ว ให้แจ้งผู้ว่าการทราบตามมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน¹¹ อย่างไรก็ตาม บทความนี้จะไม่กล่าวถึงรายละเอียดของการตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยแท้ เนื่องจากผลผลิตของการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ใช่ออกคำสั่งลงโทษทางปกครอง อันตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองโดยตรงแต่ประการใด¹²

1.1.1.2 การดำเนินการในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรง

การตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 3 กรณี ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หากพบข้อบกพร่องที่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกตามมาตรา 95 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

(2) กรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปตามมาตรา 95 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องถือสำนวนของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนหรือสอบสวนด้วย

(3) กรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไปหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ในกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งดังกล่าว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ หากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งโดยไม่มีเหตุอันควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อ

¹¹ เพ็งอ้วน, น. 11 - 13.

¹² ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำวินิจฉัยไว้ว่า การตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยแท้ ไม่ว่าจะปรากฏในรูปของความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่แจ้งความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือในรูปแบบเอกสารอื่นใด ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองอันกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ดังปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2545 และในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 5/2561 ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณา, โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, “คดีปกครองเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, 2566, น. 189.

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจนั้นตามมาตรา 95 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน¹³

จะเห็นได้ว่า เฉพาะแต่กรณี 1.1.1.2 (3) เท่านั้น จึงจะมีการลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ ส่วนกรณีอื่น ๆ จะไม่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยลงโทษของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ กรณีที่ 1.1.1.2 (1) เป็นกรณีที่กฎหมายถือว่าไม่ใช่เรื่องร้ายแรงถึงขนาดจะต้องมีการลงโทษ ส่วนในกรณีที่ 1.1.1.2 (2) เป็นกรณีที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น ๆ ซึ่งจะต้องทำการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะเจาะจงเพื่อพิจารณาใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.1.1.3 การดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

การดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรณีที่กฎหมายโยงเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่ให้มีการบังคับตามกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณด้วย¹⁴ ซึ่งได้แก่ กรณีที่ในการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าข้อบกพร่องที่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ หากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองได้ตามมาตรา 96 ประกอบมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือเป็นกรณีที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติเดียวกัน และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดตามมาตรา 96 ประกอบมาตรา 95 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้รับตรวจในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ได้ทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วยตนเองแต่อย่างใด แต่ให้ถือว่ามีการกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณด้วยเนื่องจากละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร

1.1.2 กระบวนการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกเหนือจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แล้ว ยังมีกฎหมายลำดับรองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณไว้เป็นการเฉพาะ นอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการพิจารณา

¹³ วิษณุ วัลญญ, อ้างแล้ว เจียงอรรถที่ 10, น. 13 - 14.

¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 14.



ทางปกครองทั่วไปที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁵ อันได้แก่ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 โดยระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติ และขั้นตอนต่าง ๆ ในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ โดยเริ่มตั้งแต่การพิจารณารับเรื่องไว้โดยสำนักตรวจสอบพิเศษ 1 - 3 และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 1 - 15 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบของสำนักตรวจสอบ ตลอดจนการออกรายงานแจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการตามผลการตรวจสอบของสำนักตรวจสอบ หากไม่ปฏิบัติตามหรือมีข้อขัดข้องที่ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด สำนักตรวจสอบจะเสนอเรื่องเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณให้สำนักวินัยการเงินการคลังและสำนักวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลัง ตามลำดับ หลังจากสำนักวินัยการเงินการคลังรับเรื่องจากสำนักตรวจสอบแล้ว จะเป็นขั้นตอนที่อยู่ภายใต้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นเรื่องของการตรวจสอบไต่สวน พิจารณาความครบถ้วนของเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ก่อนเสนอสำนวนให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสั่งลงโทษทางปกครอง¹⁶ จากนั้นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะพิจารณาและเสนอสำนวนพร้อมความเห็นต่อที่ประชุมของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะทำการพิจารณาโดยการสนับสนุนของสำนักวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลัง¹⁷ จากนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีคำสั่งยุติหรือมีคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 แล้วแต่กรณี จากนั้นเป็นหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่จะแจ้งผลการพิจารณาให้คู่กรณีทราบต่อไป

กฎหมายที่กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณโดยหลักแล้วปรากฏในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 โดยอาจจำแนกออกเป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

¹⁵ กฤตติกา ยวนะเดมิย์, “หมายเหตุท้ายความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1323/2564,” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 ฉบับที่ 1, 2565, น. 267 - 270.

¹⁶ ข้อ 5 (5) ของประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และขอบเขตหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

¹⁷ ข้อ 5 (3) ของประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และขอบเขตหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

1.1.2.1 การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยจะต้องเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่า ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณโดยตรง หรือเป็นการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁸ ตามข้อ 21 ประกอบข้อ 22 ของระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ จะต้องไม่ใช่เรื่องที่เคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นนั้นมาแล้วโดยอาศัยข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันตามระเบียบฯ ข้อ 23 ในกรณีนี้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องจัดทำเป็นหนังสือโดยอย่างน้อยต้องมีรายการหรือเอกสารดังต่อไปนี้ (1) ชื่อ ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิด (2) ข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครอง ข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง (3) บัญชี ระบุพยานหลักฐาน (4) รายงานผลการตรวจสอบและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และ (5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโทษทางปกครองที่สมควรลงตามระเบียบฯ ข้อ 24

1.1.2.2 การพิจารณามีมติรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาและแต่งตั้งกรรมการเจ้าของเรื่องโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามระเบียบฯ ข้อ 25 เมื่อมีการเสนอเรื่องความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจัดให้มีการลงทะเบียนในสารบบ และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบเบื้องต้นว่าเข้าลักษณะตามข้อ 21 ข้อ 22 และข้อ 23 หรือไม่ จากนั้นให้จัดทำบันทึกตรวจเรื่องเสนอความเห็นต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมา เมื่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับบันทึกตรวจเรื่องแล้ว ให้เรียกประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณามีมติรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาโดยเร็ว หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า เรื่องความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่เสนอเป็นไปตามข้อ 25 ก็ให้มีมติรับเรื่องไว้พิจารณา และแจ้งข้อกล่าวหา โดยมอบหมายให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนใดคนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของเรื่อง และมีมติมอบหมายข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง ทั้งนี้ ให้กรรมการเจ้าของเรื่องแจ้งมติการมอบหมายดังกล่าวและแจ้งสิทธิการคัดค้านไปพร้อมกับการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามระเบียบฯ ข้อ 26 อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า ไม่เข้าลักษณะตามข้อ 25 ให้มีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณาและจำหน่ายเรื่องนั้นออกจากสารบบตามระเบียบฯ ข้อ 27

1.1.2.3 การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ให้กรรมการเจ้าของเรื่องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อพิสูจน์ ยืนยัน หักล้าง หรือแก้ข้อกล่าวหา

¹⁸ ตามที่ได้อธิบายมาแล้วในส่วนที่ 1.1.1.2 และส่วนที่ 1.1.1.3 ของบทความนี้

ทั้งในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย การแจ้งข้อกล่าวหาจะต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครองพร้อมสำเนาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ตามระเบียบฯ ข้อ 28

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือพร้อมพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ยื่นต่อกรรมการเจ้าของเรื่องภายในสามสิบวัน โดยสามารถขอขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร โดยให้กรรมการเจ้าของเรื่องมีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน เมื่อครบกำหนดระยะเวลา ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือหักล้างข้อกล่าวหาตามระเบียบฯ ข้อ 29

1.1.2.4 การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

ภายหลังจากขั้นตอนการแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง กรรมการเจ้าของเรื่องมีอำนาจตามระเบียบฯ ข้อ 30 ดังต่อไปนี้ (1) ขอให้หน่วยรับตรวจหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีหนังสือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมาให้อัยการ (2) ขอให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายให้ตรวจสอบมีหนังสือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมาให้อัยการ (3) ขอให้พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมีหนังสือชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือมาให้อัยการ และ (4) ออกไปตรวจสอบสถานที่ ทั้งนี้ ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าว ในกรณีที่ต้องมีการให้อัยการ ให้มีการจดบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และให้อ่านบันทึกการให้อัยการให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานฟัง และให้บุคคลนั้นลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วยตามระเบียบฯ ข้อ 31 อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นมาก่อน ให้กรรมการเจ้าของเรื่องสรุปข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานและแจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างได้ตามระเบียบฯ ข้อ 32

1.1.2.5 การรับฟังพยานหลักฐานและการจัดทำรายงาน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการเจ้าของเรื่องมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ถูกกล่าวหาตามระเบียบฯ ข้อ 33 และเมื่อกรรมการเจ้าของเรื่องได้แจ้งข้อกล่าวหา รับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ให้จัดทำรายงานโดยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายในสามสิบวันเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามระเบียบฯ ข้อ 36

ในการจัดทำรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่องจะต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ข้อ 37 ดังต่อไปนี้ (1) วัน เดือน ปี ที่จัดทำรายงาน (2) ชื่อ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิดและในปัจจุบัน (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการกระทำความผิด คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย (4) ความเห็นและเหตุผล และ (5) การเสนอโทษทางปกครองและเงื่อนไขวิธีการบังคับโทษทางปกครอง (ถ้ามี)

1.1.2.6 การพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครอง

เมื่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่องพร้อมสำนวนแล้ว ให้เรียกประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานพร้อมสำนวน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกรรมการเจ้าของเรื่องเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงและการแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการในเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรืออาจสั่งให้กรรมการเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าวได้เช่นกันตามระเบียบฯ ข้อ 38 นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหามาแถลงด้วยวาจาและซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามระเบียบฯ ข้อ 39

เมื่อการใช้อำนาจตามกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นการใช้อำนาจในลักษณะขององค์กรกลุ่ม ดังนั้น จึงต้องมีการประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกรรมการเจ้าของเรื่องเป็นผู้แถลงสรุปข้อเท็จจริง ประเด็นข้อกล่าวหา ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามระเบียบฯ ข้อ 40 โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก และพิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากเห็นว่ายังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า มีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีความวินิจฉัยยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่าการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีความวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิดตามระเบียบฯ ข้อ 41

คำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องประกอบด้วยรายละเอียดที่ระบุไว้ในระเบียบฯ ข้อ 44 ได้แก่ (1) วัน เดือน ปี ที่ทำคำวินิจฉัย (2) ชื่อ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิดและในปัจจุบัน (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการกระทำความผิด คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย (4) คำวินิจฉัยในประเด็นความผิดและเหตุผล (5) มติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ (6) การกำหนดโทษทางปกครอง เงื่อนไขวิธีการบังคับโทษ ระยะเวลาสิ้นสุดการรับโทษทางปกครอง โดยให้ระบุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขวิธีการบังคับโทษไว้ด้วย (ถ้ามี) และต้องระบุสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งตามระเบียบฯ ข้อ 45 ไว้ด้วย

1.1.2.7 การบังคับตามคำวินิจฉัย

เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกกล่าวหาและหน่วยงานที่สังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลเพื่อทราบ หรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี คำวินิจฉัยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติ แต่จะใช้นับผู้ถูกกล่าวหาเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับทราบคำวินิจฉัยแล้ว ตามระเบียบฯ ข้อ 46

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกคำสั่งลงโทษทางปกครอง โดยละเอียดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด หากศาลปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ศาลปกครองอาจมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาด ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ตัวอย่างเช่น คำสั่งที่มีฐาน ที่มาจากการสอบสวนของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่แสวงหาข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้างให้สิ้นกระแสความตามระบบไต่สวน คำสั่งดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁹ เป็นต้น

1.2 ความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายใน (l'illégalité interne) ของคำวินิจฉัยชี้ขาด ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการพิจารณาเหตุภายในของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยศาลปกครองนั้น ศาลปกครองจะต้องพิจารณาว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ปฏิบัติตามกฎหมาย สารบัญญัติที่ให้อำนาจในการกำหนดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณและกำหนดโทษทางปกครอง หรือไม่ ในอดีต การกระทำที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดและโทษทางปกครองสำหรับความผิด ในแต่ละฐานปรากฏในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งมีสถานะในทางกฎหมายเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น ก่อนที่จะถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบกับระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562²⁰

¹⁹ เทียบเคียงจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.ง. 2/2563 ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกคำสั่งโดยอาศัยข้อเท็จจริงแต่เพียงฝ่ายเดียวของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นเบื้องต้นแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในช่วงเวลาดังกล่าว ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2562

²⁰ มีข้อสังเกตเล็กน้อยว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายสารบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติกรรมที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ และรวมไปถึงอัตราโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณ ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจกำหนด ในขณะที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการ วิธีการ (มีต่อหน้าถัดไป)

เนื้อหาในส่วนนี้แบ่งเป็น 2 ส่วนย่อย โดยเริ่มจากการศึกษาฐานความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ หรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นฐานความผิดในการลงโทษทางปกครอง จากนั้นจะทำการศึกษา โทษทางปกครองสำหรับความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ

1.2.1 การวินิจฉัยความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัจจุบัน เนื้อหาในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เนื้อหาในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ที่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกันกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการกำหนดฐานความผิดออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามเครื่องมือทางการคลัง ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการตอบสนองภารกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็น 6 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 รายได้ (มาตรา 31 ถึงมาตรา 36) ส่วนที่ 2 รายจ่าย (มาตรา 37 ถึงมาตรา 43) ส่วนที่ 3 การจัดให้ไดมาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ (มาตรา 44 ถึงมาตรา 48) ส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ (มาตรา 49 ถึงมาตรา 60) ส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน (มาตรา 61 ถึงมาตรา 63) และส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น (มาตรา 64 ถึงมาตรา 67)²¹ ด้วยผลของกฎหมายนี้ ทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องวินัยการคลังและการงบประมาณอีกต่อไป²²

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดชัดเจนว่า การใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ มีข้อห้ามและข้อปฏิบัติอย่างไร โดยหมวดที่ 3 กำหนดแต่เพียงว่า หากฝ่าฝืนหลักกฎหมายในเรื่องใด เช่น เรื่องการจัดให้ไดมาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ในส่วนที่ 3

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 20)

และขั้นตอนในการดำเนินคดีวินัยการคลังและการงบประมาณภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต่อมาระเบียบทั้งสองฉบับได้ถูกยกเลิกโดยผลของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ) แต่ก็มีผลเป็นการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 (ซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติ) ไปพร้อมกันกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 (ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ) ทั้งที่เนื้อหาในทางสารบัญญัติควรจะถูกยกเลิกไปโดยสภาพด้วยผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มากกว่า เนื่องจากมีเนื้อหาเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่ทับซ้อนกัน

²¹ ประเภทของฐานความผิดที่แตกต่างออกไปจากระเบียบเดิม โดยมีเพียงความผิดส่วนที่ 5 ที่เกี่ยวกับเงินยืมและความผิดส่วนที่ 7 ความผิดอื่น ๆ ที่ไม่ปรากฏในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น และมีการเพิ่มเติมในส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน และส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น ซึ่งไม่ปรากฏในระเบียบเดิม นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมานี้ ไม่ได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญแต่ประการใด

²² วิษณุ วัลญญู, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, น. 10.



ให้ถือว่าผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ดังนั้น ในการพิจารณาว่าได้มีการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นต้น ดังนั้น การจะทำความเข้าใจความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณจึงไม่สามารถศึกษาแต่เพียงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น แต่จะต้องศึกษากฎหมายอื่นประกอบกันด้วย เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542²³ ตลอดจนไปจนถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า แม้กฎหมายเกี่ยวกับความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณจะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกำหนดโทษแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายสารบัญญัติดังกล่าวกลับมีความไม่แน่นอนชัดเจนเป็นอย่างมาก ดังปรากฏจากถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ปัญหา คือ กฎหมายใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็น “กฎหมายอื่น” ซึ่งมีสภาพบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตามและหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษทางปกครอง นอกจากนี้ มาตรา 11 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังบัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีอำนาจกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ อันเป็นการเปิดช่องให้ฐานความผิดทางวินัยการคลังและการงบประมาณกว้างยิ่งขึ้นไปอีก และยังเป็นกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐสามารถกำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมได้เองโดยที่ไม่มีการบัญญัติกรอบและกลไกในการถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าวแต่ประการใด²⁴

ในส่วนของศาลปกครองนั้น โดยหลักแล้ว การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในส่วนนี้จะเป็นการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ (หรือการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง) ทั้งนี้ ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการตรวจสอบในลักษณะดังกล่าวไว้ว่า การกระทำความผิด

²³ ชาญชัย แสงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 91 - 92.

²⁴ เฟื่องอ้าง, น. 62.

ของผู้ฟ้องคดีตามที่ถูกล่ามว่าเป็นเพียงการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ แต่ไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ตรวจการจ้างปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เนื่องจากการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้แสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดโดยมีเจตนากระทำโดยมิชอบ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนนี้ได้²⁵

1.2.2 การกำหนดโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

บทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณนั้น เดิมปรากฏในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 9 ที่กำหนดแต่เพียงโทษปรับทางปกครองเท่านั้น แต่ปัจจุบันปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งมีบทลงโทษทางปกครองแบ่งออกเป็น 3 สถาน ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และ (3) ปรับทางปกครอง ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ที่กระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดตามมาตรา 98 วรรคสอง

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างแน่นอนชัดเจนว่าการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามฐานความผิดในแต่ละฐานที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ 1.2.1 นั้น จะต้องรับโทษทางปกครองสถานใดตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า สมควรกำหนดเป็นโทษปรับทางปกครองตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องกำหนดค่าปรับทางปกครองเป็นจำนวนเงินเท่าใด จึงเป็นการให้อำนาจดุลพินิจตัดสินใจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอย่างมาก ต่างจากเดิมที่มีการกำหนดโทษทางปกครองเป็นโทษขั้นสูงไว้อย่างชัดเจนในแต่ละฐานความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ ทำให้ในอดีตคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดุลพินิจตัดสินใจที่จำกัดอยู่เฉพาะภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ในส่วนของศาลปกครองนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในส่วนนี้ โดยหลักแล้วจะเป็นการตรวจสอบการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนผล (หรือการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจตัดสินใจของฝ่ายปกครอง) ซึ่งเป็นมูลเหตุจูงใจของฝ่ายปกครอง โดยศาลสามารถนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาตรวจสอบว่าโทษปรับที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้น ถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ เช่น หากศาลเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่จงใจฝ่าฝืนระเบียบที่เกี่ยวข้องกับมาตรการ

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อิง. 6/2564, น. 33 - 34.



ควบคุมการเงินของรัฐ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะมีได้เป็นการเบียดบังเงินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า มีการกระทำถึงขั้นปลอมแปลงเอกสารราชการอันเป็นเท็จ และเมื่อคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐเจตนาของผู้ฟ้องคดี และพฤติการณ์แห่งกรณีแล้ว จึงไม่มีเหตุที่จะนำมาพิจารณาในทางที่เป็นคุณโดยการลดโทษปรับทางปกครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี²⁶ เป็นต้น

ส่วนที่ 2 แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

ถึงแม้ว่าข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยจะได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากระบบการควบคุมตรวจสอบโดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมากก็ตาม แต่การนำข้อความคิดนี้มาปรับใช้ในประเทศไทยปรากฏความแตกต่างที่สำคัญหลายประการ

ความแตกต่างประการที่สำคัญ คือ สถานะขององค์กรใช้อำนาจลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งย่อมส่งผลต่อสถานะทางกฎหมายของผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าว กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศส องค์กรใช้อำนาจ คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ ผลผลิตของการใช้อำนาจดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “คำพิพากษา” คู่กรณีที่ไม่พอใจผลของคำพิพากษาสสามารถฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'État) การตรวจสอบในประเทศฝรั่งเศสจึงมีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบทางการคลังรูปแบบองค์กรตุลาการทั้งหมด (Napoleonic System)

ในขณะที่การตรวจสอบในประเทศไทยเป็นไปในรูปแบบผสม กล่าวคือ องค์กรใช้อำนาจ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายปกครอง ผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” โดยมีศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณอีกชั้นหนึ่ง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ระบบการทบทวนการใช้อำนาจลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณโดยองค์กรตุลาการของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกัน โดยกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าการพิจารณาทบทวนคำพิพากษาของศาลปกครองชำนาญพิเศษ ในขณะที่กฎหมายไทยถือว่าการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครอง²⁷

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. 1/2564, น. 17 - 18.

²⁷ อานันท์ กระบวนศรี, “การศึกษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565, น. 39 - 41.

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ 1 ของบทความนี้ จะเห็นได้ว่า เพื่อให้คำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติที่เกี่ยวกับความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ มิฉะนั้นแล้ว ความบกพร่องใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจส่งผลร้ายทำให้คำสั่งดังกล่าวถูกพิพากษาเพิกถอนโดยศาลปกครอง บทบาทของศาลปกครองในทางกรณคดีนี้จึงไม่ใช่การทำหน้าที่รักษาวินัยทางการคลังโดยตรง แต่เป็นการรักษาวินัยทางการคลังโดยอ้อม ศาลปกครองจึงต้องหาสมดุลระหว่างการรักษาวินัยการคลังและการงบประมาณอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน²⁸ กับการพิทักษ์รักษาให้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองบังเกิดผลขึ้นจริง เพื่อให้แน่ใจว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ปฏิบัติตามกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติในการพิจารณาความผิดทางวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้แน่ใจว่ามีการให้หลักประกันสิทธิในการต่อสู้คดีแก่คู่กรณีในการที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (*droit à un procès équitable*)²⁹ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการต่อสู้คดี (*les droits de la défense*) หลักโต้แย้งคัดค้านต่อสู้คดีหรือหลักในการรับฟังความทุกฝ่าย (*le principe du contradictoire*) และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (*le droit à un procès équitable*) ซึ่งเป็นสิทธิและหลักประกันที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามความในมาตรา 6 अनुมาตรา 1 ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง (*la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC)*)³⁰

²⁸ โปรดดูหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่อธิบายว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พง. 1/2563 ที่วินิจฉัยในคดีเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังว่า “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุมการตรวจสอบการเงินของแผ่นดิน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวถือว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องได้รับโทษทางปกครองตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการทุจริตและความเสียหายมิให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ”

²⁹ Francis Fabre et al., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, 7^e éd. : 2019, Paris : Dalloz, pp. 96 - 104., Franck Waserman, *Les finances publiques*, 9^e éd. : 2018, la documentation française, pp. 130 - 131.

³⁰ Aurélien Baudu, *Droit des finances publiques*, 3^e éd. : 2021, Paris : Dalloz, pp. 144 - 145, 260. และ Stéphanie Damarey, *Droit public financier*, 2^e éd. : 2021, Paris : Dalloz, pp. 918 - 926, 1149 - 1150.

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ยังไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวในการสั่งลงโทษวินัยการคลังและการงบประมาณแต่ประการใด จึงยังไม่มีคดีวินัยการคลังและการงบประมาณตามกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง ดังนั้น ในการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าวจึงต้องทำการศึกษานโยบายพิพากษาในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้ระบบกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณในอดีตซึ่งมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันไปพลางก่อน ทั้งนี้ เนื้อหาใน *ส่วนที่ 2* ของบทความนี้จะแบ่งเป็น 2 ส่วนย่อย ได้แก่ 2.1 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอกของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่ออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ 2.2 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายในของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่ออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอกของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่ออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

หลังจากที่ทำการศึกษาความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายนอกของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาแล้วใน *ส่วนที่ 1.1* ใน *ส่วนที่ 2.1* จะทำการศึกษากฎีกาของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวโดยองค์กรตุลาการจากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณด้วยเหตุภายนอก ดังปรากฏจากตัวอย่างในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.ง. 2/2563 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 5/2559 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 เรื่อง การควบคุมงานและตรวจการจ้างเหมาปรับปรุงพื้นที่โดยรอบโรงเรียนเทศบาลมิชอบด้วยระเบียบของทางราชการ

(1) ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษา

คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลเมือง ท. ได้ตกลงจ้างบริษัท ท. ทำการก่อสร้างปรับปรุงพื้นที่โรงเรียนเทศบาล ท. ต่อมา ผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานก่อสร้างดังกล่าวให้กับเทศบาลเมือง ท.

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 30)

อนึ่ง หลักกฎหมายพื้นฐานที่ได้กล่าวมานี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในฐานะกฎหมายกลางในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ตัวอย่างเช่น สิทธิที่จะได้รับการรับฟังที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงกฎหมายเฉพาะ (ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2561 ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ เป็นต้น) ดังที่จะกล่าวต่อไปในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.ง. 2/2563 ใน *ส่วนที่ 2.1* ของบทความนี้

ในวันเดียวกัน นาย ส. ผู้ควบคุมงาน ได้รายงานคณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งประกอบด้วย ผู้ฟ้องคดี เป็นประธานกรรมการ นาย บ. และนาย พ. เป็นกรรมการ ว่าได้ตรวจสอบการก่อสร้างแล้วพบว่า ผู้รับจ้าง ได้ทำการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยทั้งหมด คณะกรรมการได้ร่วมกันตรวจรับงานจ้างโดยไม่ได้วัดขนาดพื้นที่ ของพื้นถนนและลานจอดรถ และลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างได้ทำการก่อสร้างงานถูกต้องตามสัญญาจ้างแล้ว จึงเบิกจ่ายเงินตามสัญญาให้แก่ผู้รับจ้าง

(2) การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ต่อมา เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 3 จังหวัดนครปฐม ได้ตรวจสอบสืบสวนสัญญาจ้างดังกล่าวพบว่า ผู้รับจ้างก่อสร้างถนนและลานจอดรถได้พื้นที่น้อยกว่าพื้นที่ ที่กำหนดไว้ในสัญญา นอกจากนี้ ในบริเวณศาสนสถานกลับไม่ปรากฏพระพุทธรูปและรูปหล่อรัชกาลที่ 6 ไม่ปรากฏป้อมยามซึ่งเป็นอาคารโครงไม้วางบนทางเท้าสามารถเคลื่อนย้ายได้ และยังไม่มีการทาสีรั้ว โรงเรียนตามสัญญาจ้าง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายโดยได้เนืองงานไม่ครบตามสัญญา คิดเป็นเงิน จำนวน 643,842.98 บาท ภายหลังการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดี ได้ยืนยันว่าในขณะเกิดเหตุ พระพุทธรูปและรูปหล่อรัชกาลที่ 6 เป็นของมีค่า จึงเก็บไว้ในที่ปลอดภัย เนื่องจากการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจึงนำมาประดิษฐานไว้ที่เดิม ส่วนสีรั้วมีการทาสีคล้ายกับสีเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวกำแพงเดิม ส่วนป้อมยามนั้น นาย ย. ส่งให้ย้ายไปตั้งไว้ที่อื่น เนื่องจากกีดขวาง การสัญจรของครู นักเรียน และผู้รับจ้างรายอื่น แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้ทำการพิจารณา ประเด็นดังกล่าวที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาแต่ประการใด

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบฯ เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 65 (1) และ (4) โดยมีขอบ นําเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ฐานเป็นเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจงานจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐ เข้าข่ายความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. 2544 จึงได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อดำเนินการ พิจารณาความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครองกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในการพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ สำนวนได้รวบรวมข้อเท็จจริง โดยมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งภายหลัง คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้รับบันทึกสรุปเรื่องเบื้องต้นแล้ว ประธานคณะกรรมการ วินัยทางงบประมาณและการคลังได้มีหนังสือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดี และให้จัดทำบันทึกชี้แจง พร้อมแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ยืนยัน หักล้าง หรือแก้ข้อกล่าวหา ทั้งในข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2558 และได้ชี้แจง ด้วยวาจาต่อหน้ากรรมการไต่สวน เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังพิจารณาหลักฐานจากการสอบสวนของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วมีมติวินิจฉัยความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณในกรณีดังกล่าวในส่วนของผู้ฟ้องคดีว่า พฤติการณ์ตามพยานหลักฐานที่ปรากฏเป็นการรับรองเอกสารอันเป็นเท็จ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 65 (1) และ (4) โดยมีชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นเงินจำนวน 643,842.98 บาท เป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 44 วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 4 กำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือน 9 เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิด เดือนละ 39,020 บาท คิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น 351,180 บาท

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 5/2559 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 ตามความเห็นของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยให้หน่วยงานที่สังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า 14,640 บาท จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่

(3) การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า กระบวนการตรวจสอบสืบสวนเบื้องต้นและการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอหรือไม่ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2558 ย่อมเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิในการชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาในชั้นสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนและคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้ากรรมการไต่สวน เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 กระบวนการพิจารณาชั้นไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริงจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อ 19 ข้อ 20 ข้อ 21 และข้อ 22 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และเป็นการดำเนินการตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แล้ว

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร่วมตรวจรับงานจ้าง โดยลงลายมือชื่อรับรองเป็นหลักฐานในเอกสารใบตรวจรับงานจ้างว่าผู้รับจ้างทำการก่อสร้างงานถูกต้องตามสัญญา ทั้งที่ผู้รับจ้างก่อสร้างงานไม่ตรงตามแบบรูปรายการที่กำหนดไว้ในสัญญา การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 65 (1) และ (4) โดยมีชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นเงินจำนวน 643,842.98 บาท ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิด

วินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 5/2559 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 ให้ผู้ฟ้องคดีรับโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน 9 เดือน ซึ่งเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเท่ากับ 39,020 บาท จึงคิดเป็นค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น 351,180 บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

(4) การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า กระบวนการสอบสวนเพื่อให้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 5/2559 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับการทำคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้โดยเฉพาะแล้ว มาตรา 20 วรรคสาม บัญญัติว่า วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง การคัดค้านกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ทั้งนี้ ต้องให้ออกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าต้องรับผิดชอบวินัยมีสิทธิชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบส่วนคนหนึ่งมีหน้าที่ในการทำสำนวน รวบรวมข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นโดยอิสระแก่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ข้อ 20 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าการไต่สวนเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้กรณีชี้แจงแถลงด้วยวาจาต่อหน้ากรรมการไต่สวนและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงแถลงด้วยวาจาของตนได้ตามควรแก่กรณี

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียืนยันถึงความมีอยู่ของพระพุทธรูป รูปหล่อรัชกาลที่ 6 ป้อมยาม และมีการทาสีแล้ว แต่ในชั้นสอบสวนของกรรมการไต่สวนก็ดี คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังก็ดี ต่างมิได้ทำการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนี้ให้ปรากฏชัดว่าเป็นดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างตามภาพถ่ายที่ส่งต่อศาลตามเอกสารในสำนวนคดีศาลปกครองชั้นต้นอันดับที่ 2/23 ถึง 2/26 หรือไม่ อย่างไร หรือจัดให้มีการสอบพยานผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล ท.นายกเทศมนตรีเมือง ท. ผู้รับเหมาก่อสร้าง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนรอบด้านตามที่ผู้ฟ้องคดีต่อสู้โต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน แล้วนำพยานหลักฐานดังกล่าว



มาซึ่งน้ำหนักรายงานว่าฝ่ายใดมีน้ำหนักพยานที่เชื่อถือได้แล้วจึงวินิจฉัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีหาได้แสวงหาข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ แต่กลับใช้เฉพาะพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้นโดยมิได้ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการไต่สวนและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามข้อ 20 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งสอดคล้องกับคำชี้แจงของนาย ย. อติตนายกเทศมนตรีเมือง ท. และคำชี้แจงของนาง ส. อติผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล ท. ฉบับลงวันที่ 21 กันยายน 2560 ทั้งสองฉบับ ที่ยืนยันว่า ในขณะเกิดเหตุ พระพุทธรูปและรูปหล่อรัชกาลที่ 6 เป็นของมีค่า จึงเก็บไว้ในที่ปลอดภัย เนื่องจากมีการก่อสร้างโครงการต่าง ๆ เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจึงนำมาประดิษฐานไว้ที่เดิม ส่วนสิ่วมีการทาสีคล้ายกับสีเดิมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวกำแพงเดิม ส่วนป้อมยามนั้น นาย ย. สั่งให้ย้ายไปตั้งไว้ที่อื่น เนื่องจากกีดขวางการสัญจรของครู นักเรียน และผู้รับจ้างรายอื่น จึงเห็นว่ากระบวนการสอบสวนในส่วนของพระพุทธรูป รูปหล่อรัชกาลที่ 6 ป้อมยามเคลื่อนที่ได้ และรั้วโรงเรียนของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ยังมีความบกพร่องและยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ การสอบสวนพิจารณาเพื่อวินิจฉัยกรณีตามฟ้องไม่ได้แสวงหาข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง มาหาข้อเท็จจริงให้สิ้นกระแสความตามระบบไต่สวน แต่กลับรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นได้ชัดว่า ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี และไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับกรณีเห็นได้ชัดว่ากระบวนการดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เพื่อให้การสอบสวนพิจารณาได้ความจริงและยุติธรรม เมื่อการสอบสวนพิจารณาตามฟ้องดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีผลให้คำวินิจฉัยตามผลการสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ วค 5/2559 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559

(5) การวางหลักกฎหมายของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. 2/2563 ได้วางหลักถึง “ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการพิจารณาและกำหนดโทษทางวินัยทางการคลัง และการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์ประกอบแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุจากภายนอกหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้โทษซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การพิจารณาของคณะกรรมการจึงต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่ คณะกรรมการมีหน้าที่ในการรับฟังข้อเท็จจริงในการสืบสวนสอบสวนอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้มาซึ่งความจริงและความยุติธรรม คณะกรรมการไม่สามารถรับฟังแต่เพียงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแต่ฝ่ายเดียว เนื่องจากเป็นเพียงการกลั่นกรองเบื้องต้นก่อนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิฉะนั้นแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าว

ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีความบกพร่องถึงขนาดเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองอาจพิพากษาเพิกถอนได้

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้ควบคุมตรวจสอบในประเด็นปัญหาเรื่องความบกพร่องในขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กล่าวคือ หากฝ่ายปกครองไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว ย่อมส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี อันเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีได้คำสั่งทางปกครองอย่างมีนัยสำคัญ หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการสอบข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างตามภาพถ่ายที่ส่งต่อศาลตามเอกสารในสำนวนคดีศาลปกครองชั้นต้นอันดับที่ 2/23 ถึง 2/26 หรือจัดให้มีการสอบพยานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนเทศบาล ท. นายกเทศมนตรีเมือง ท. ผู้รับเหมาก่อสร้าง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนรอบด้าน แล้วนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาชั่งน้ำหนักแล้วจึงวินิจฉัย ไม่เฉพาะแต่พยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี อาจทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับข้อเท็จจริงที่แตกต่างออกไปอันเป็นเหตุให้มีความวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น อันเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้ดำเนินการไต่สวนและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามข้อ 20 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ วค 5/2559 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 จึงเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำการนั้น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุภายในของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณที่ออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณด้วยเหตุภายใน ดังปรากฏจากตัวอย่างในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. 7/2565 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 16/2560 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2560 เรื่อง การควบคุมงานและการตรวจการจ้างงานก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ของเทศบาลตำบล เนื่องจากไม่ชอบด้วยระเบียบ

(1) ข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษา

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการตรวจการจ้าง มีหน้าที่ตรวจการจ้างงานโครงการก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ตามสัญญาจ้างระหว่างเทศบาลตำบล ห. โดยนายกเทศมนตรีตำบล ห. ผู้ว่าจ้าง กับ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ผู้รับจ้าง เมื่อผู้รับจ้างทำงานแล้วเสร็จได้มีหนังสือขอส่งมอบงานจ้าง ผู้ควบคุมงานตรวจสอบแล้วเห็นว่างานเสร็จจริง จึงมีหนังสือรายงานสรุปงานก่อสร้างต่อผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ควบคุมงาน ผู้ว่าจ้าง โดยนายกเทศมนตรีตำบล ห. ผู้รับจ้าง ผู้ฟ้องคดี

และกรรมการตรวจการจ้างได้ร่วมกันตรวจรับงาน โดยนาย ส. กรรมการตรวจการจ้าง และนาย จ. ผู้ควบคุมงาน ได้ทำการตรวจสอบแล้วพบว่า พื้นศาลาอเนกประสงค์ไม่มีการใส่เหล็ก Dowel Bar และไม่มีการจัดทำ Contraction Joint แต่ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการตรวจการจ้างคนอื่นเห็นร่วมกันว่าการก่อสร้างเป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดี มีความเหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ และพื้นมีความสวยงาม จึงรายงานให้นายกเทศมนตรีตำบล ห. ในฐานะผู้ว่าจ้างทราบ และได้ลงนามรับรองว่าได้ทำการตรวจรับงานจ้างถูกต้องตามสัญญาจ้างแล้ว นายกเทศมนตรีตำบล ห. จึงได้มีคำสั่งอนุมัติ ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2557 ให้เบิกจ่ายค่าก่อสร้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้รับจ้าง

(2) การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดราชบุรีเข้าตรวจสอบโครงการฯ แล้วเห็นว่า การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนท้ายสัญญาจ้าง กล่าวคือ พื้นคอนกรีตภายในอาคารไม่ได้จัดทำรอยต่อ และไม่มีเหล็กเสริมเชื่อมรอยต่อระหว่างบล็อกคอนกรีต (Contraction joint และเสริมเหล็ก Dowel Bar) ทำให้พื้นคอนกรีตแตกร้าวบางจุดและมีพื้นคอนกรีตหลุดประมาณ 1 เซนติเมตร จึงแจ้งให้แก้ไข เทศบาลตำบล ห. ได้ให้ผู้รับจ้างทำการแก้ไขแล้ว สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดราชบุรีจึงเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) เพื่อพิจารณาความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณกับผู้ควบคุมงาน และคณะกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งกรรมการไต่สวนได้ทำการไต่สวนและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีแถลงด้วยวาจาแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 44 วรรคหนึ่ง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจการจ้างไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ จึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 16/2560 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2560 ลงโทษปรับทางปกครอง ขั้นที่ 3 โดยกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือน 5 เดือน ของเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ 16,920 บาท คิดเป็นเงินค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น 84,600 บาท

(3) การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเพชรบุรี)

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อการก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ไม่เป็นไปตามแบบแปลนท้ายสัญญาจ้าง เนื่องจากพื้นคอนกรีตภายในอาคารไม่ได้จัดทำรอยต่อและไม่มีเหล็กเสริมเชื่อมรอยต่อระหว่างบล็อกคอนกรีต (Contraction joint และเสริมเหล็ก Dowel Bar) แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการตรวจการจ้างกลับตรวจรับงานก่อสร้างดังกล่าว และได้ลงนามรับรองว่าได้ทำการตรวจรับงานจ้างถูกต้องตามสัญญาจ้างแล้ว จึงเป็นการมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง โดยมีได้ตรวจและควบคุมงานก่อสร้างของผู้รับจ้างให้ถูกต้องครบถ้วนตามแบบรูป รายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาตามระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 66 (1) (3) และ (4) ซึ่งเป็นกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ และเป็นการจงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณตามคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่นั้น นอกจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจแล้ว การกระทำดังกล่าวจะต้องเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐด้วย กรณีตามปัญหา ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า

- เมื่อวิศวกรผู้เขียนแบบได้ทำการถอดแบบแปลนและกำหนดรายการวัสดุ แรงงาน ปริมาณงาน และราคาของงานจ้างอย่างละเอียดแล้ว ปรากฏว่าไม่ได้มีการกำหนดรายการวัสดุ แรงงาน ปริมาณ และราคาในการจัดทำรอยต่อและมีเหล็กเสริมเชื่อมรอยต่อระหว่างบล็อกคอนกรีตของพื้นคอนกรีตภายในอาคารไว้

- มีหลักฐานภาพถ่ายของศาลาอเนกประสงค์ในลักษณะเดียวกันนี้ที่ก่อสร้างโดยหน่วยงานอื่น ๆ ภายในจังหวัดราชบุรีอีกหลายแห่ง ปรากฏว่าทุกแห่งได้ก่อสร้างพื้นคอนกรีตภายในอาคารเป็นพื้นคอนกรีตขัดมันเรียบ โดยไม่มีการใส่เหล็ก Dowel Bar และจัดทำ Contraction Joint เช่นเดียวกัน

- รูปแสดงการเสริมเหล็กและภาพขยายรอยต่อและมีเหล็กเสริมเชื่อมรอยต่อระหว่างบล็อกคอนกรีต ในแบบแปลนได้กำหนดให้มีการใช้เหล็กเชื่อมรอยต่อระหว่างบล็อกคอนกรีต เฉพาะด้านขวาง ซึ่งไม่ตรงหรือไม่สอดคล้องกับพื้นคอนกรีตภายในอาคารตามโครงการนี้

ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้เขียนแบบได้คัดลอกแบบแปลนโดยผิดหลง จึงมีเหตุผลรับฟังได้ การที่ผู้รับจ้างไม่ได้ใส่เหล็ก Dowel Bar และจัดทำ Contraction Joint ย่อมจะไม่ส่งผลทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายจากการจ่ายเงินค่าจ้างมากกว่าความเป็นจริง หรือมากกว่าเนื้องาน ที่ผู้รับจ้างดำเนินการแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณตามข้อ 44 วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 16/2560 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2560 ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดวินัยการคลัง และการงบประมาณ และลงโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน 5 เดือน ที่ได้รับขณะกระทำความผิด จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลังของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ วค 16/2560 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2560 เฉพาะในส่วนที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณ และลงโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือน 5 เดือน ที่ได้รับขณะกระทำความผิด เดือนละ 16,920 บาท คิดเป็นเงินค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น 84,600 บาท โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มิใช่คำวินิจฉัยดังกล่าว

(4) การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์ที่ไม่ได้มีการใส่เหล็ก Dowel Bar และจัดทำ Contraction Joint เป็นเรื่องการดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการช่างในการก่อสร้างพื้นอาคารศาลาอเนกประสงค์ หากจำเป็นต้องฝันให้มีการก่อสร้างงานต่อไปทั้ง ๆ ที่กำหนดแบบผิดพลาด จึงจะได้ชื่อว่าเป็นการปฏิบัติราชการได้ถูกต้องแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น ผู้ควบคุมงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและตรวจรับงานจ้างตามมาตรฐานหลักวิชาการช่างในงานก่อสร้างศาลาอเนกประสงค์แล้ว การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องโดยยึดเนื้อหาของงานที่พึงจัดทำมากกว่าการยึดถือตามแบบแปลนที่เขียนผิดพลาด ซึ่งหากจะยึดถือให้เป็นไปตามแบบแปลนที่เขียนผิดพลาดก็จะเป็นผลเสียให้ทางราชการได้รับงานก่อสร้างที่ไม่ถูกต้องต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำพิพากษายืน

(5) การวางหลักกฎหมายของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้

จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้ควบคุมตรวจสอบความบกพร่องในการใช้อำนาจดุลพินิจวินิจฉัยให้ลักษณะข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องตรวจสอบว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่จงใจฝ่าฝืนกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณหรือไม่ ดังนั้น ขั้นตอนแรก ศาลปกครองจะต้องตรวจสอบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจรับพัสดุหรือไม่ ขั้นตอนต่อมา หากศาลปกครองพบว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีมี “พฤติกรรม” ที่มีลักษณะเป็นการ “จงใจ” ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นหรือไม่ และการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่

ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้ทำการตรวจสอบโดยเริ่มจากการพิจารณาว่า งานที่ผู้รับจ้างส่งมอบนั้น เป็นไปตามสัญญาหรือไม่ และหากไม่เป็นไปตามสัญญา งานดังกล่าวเป็นไปตามหลักวิชาการช่างหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า งานจ้างที่ตรวจดังกล่าวขัดกับแบบแปลนประกอบสัญญาจ้างที่กำหนดให้พื้นอาคารต้องทำการใส่เหล็ก Dowel Bar และจัดทำ Contraction Joint แต่การตรวจรับงานจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างได้กระทำไปเพื่อให้สอดคล้องตามหลักวิชาการช่างในการก่อสร้างพื้นอาคารศาลาอเนกประสงค์ซึ่งเป็นพื้นอาคารในร่ม โดยหลักวิชาการช่างด้านวิศวกรรมโครงสร้าง งานอาคารจะไม่ใช้พื้นที่มีรอยต่อ เนื่องจากพื้นอาคารไม่ได้อยู่กลางแจ้งที่มีสภาพอากาศอุณหภูมิที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีปัญหาในการขยายหรือหดตัวของพื้นคอนกรีต จึงไม่จำเป็นต้องใส่เหล็ก Dowel Bar และจัดทำ Contraction Joint กับทั้งพื้นอาคารศาลาอเนกประสงค์จะเป็นพื้นผิวเรียบ ไม่มีรอยต่อ ไม่มีเหล็กเสริมเชื่อมรอยต่อระหว่างบล็อกคอนกรีต และไม่มีการยาแนวรอยต่อด้วยยางมะตอย จึงเป็นการตรวจรับงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แล้ว ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐตามข้อ 44 วรรคหนึ่ง

ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 แต่อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ วค 16/2560 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2560 จึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจวินิจฉัยที่บกพร่อง อันมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจที่มีชอบของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บทสรุป

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง (วินัยการเงินการคลังของรัฐ) ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองในการลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เคารพต่อกรอบวินัยทางการคลัง โดยมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และหมายความรวมถึง วินัยทางการคลังตามกฎหมายอื่นหรือวินัยทางการคลังที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนด คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครองที่ให้โทษ” แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ผู้ถูกสั่งลงโทษอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ศาลปกครองได้เข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่ไปกระทบต่อสิทธิของประชาชน กล่าวคือ สถานะในทางเศรษฐกิจของผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองที่จะต้องสูญเสียเงินจำนวนมากเป็นค่าปรับในทางปกครอง จากการยกตัวอย่างแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดทั้งสองฉบับจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองเข้าควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปควบคุมตรวจสอบทั้งจากความบกพร่องในทางกฎหมายอันเนื่องมาจากเหตุภายนอกของนิติกรรมทางปกครอง และตรวจสอบความบกพร่องในทางกฎหมายอันเนื่องมาจากเหตุภายในของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นการเข้ามาควบคุมตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณถึงสองชั้น ทำให้เกิดความรอบคอบและความเป็นธรรมแก่กรณีมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างระมัดระวัง และเป็นธรรมแก่ผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครอง โดยคำนึงถึงหลักทั่วไปทางกฎหมายมหาชน และกฎหมายปกครอง และจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การป้องปรามไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณ และหลักประกันพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างระมัดระวัง เพื่อให้เกิดความสมดุลและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย



บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กฤตติกา ยูวะนะเตมีย์, “หมายเหตุท้ายความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 1323/2564,” วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 ฉบับที่ 1, 2565.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วิชญ์ วรวิญญู, “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย,” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 7 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2562).

ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณ และการตรวจเงินแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2562, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

อานันท์ กระบวนศรี, “การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565.

_____, “คดีปกครองที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23 ฉบับที่ 2, 2566.

_____, “บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3, 2565.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Aurélien Baudu, Droit des finances publiques, 3^e éd. : 2021, Paris : Dalloz.

Bertrand Seiller, Droit administratif : 2. L'action administrative, 7^e éd. : 2014, Champs université.

Francis Fabre et al., Les grands arrêts de la jurisprudence financière, 7^e éd. : 2019, Paris : Dalloz.

Franck Waserman, Les finances publiques, 9^e éd. : 2018, la documentation française.

Frank Mordacq, Les finances publiques, 5^e éd. : 2018, Paris : PUF.

Gilles Lebreton, Droit administrative, 10^e éd. : 2019, Paris : Dalloz.

Mattias Guyomar et al., Contentieux administratif, 6^e éd. : 2021, Paris : Dalloz.

Stéphanie Damarey, Droit public financier, 2^e éd. : 2021, Paris : Dalloz.



Vie – publique, “Ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics,” [online], Retrieved from : <https://www.vie-publique.fr/loi/284550-ordonnance-23-mars-2022-responsabilite-financiere-gestionnaires-publics>.

_____, “Qu’était la Cour de discipline budgétaire et financière ?,” [online], Retrieved from : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21903-la-cour-de-discipline-budgetaire-et-financiere-cbdf>.

วารสารวิชาการศาลปกครอง