

คดีวินัยทางการคลังที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจ  
ของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ  
Fiscal Discipline Cases that are not under the Jurisdiction of the  
Budgetary and Financial Discipline Divisions of Administrative Court

อานันท์ กระบวนศรี<sup>1</sup>

Anan Krabuansri

(Received: November 13, 2022, Revised: November 14, 2023, Accepted: November 14, 2023)

**บทคัดย่อ**

ศาลปกครองเป็นหนึ่งในองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ ในฐานะองค์กรตุลาการที่มีอำนาจตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายการคลังกำหนดหรือไม่ ในช่วงเวลาที่มีการปฏิรูปกฎหมายการคลังภายใต้กรอบที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ศาลปกครองได้ประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทั่วประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการรักษาวินัยทางการคลังที่ต้องการให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการคลังเป็นไปโดยรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังไม่ได้ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณไปเสียทุกคดี บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา วิเคราะห์ และตั้งข้อสังเกตถึงคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังที่ไม่ตกอยู่ภายใต้แผนกดังกล่าวของศาลปกครองผ่านกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้อง

**คำสำคัญ:** วินัยทางการคลัง, วินัยการคลังและการงบประมาณ, ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

**Abstract**

The Administrative Court is one organization that plays an essential role in maintaining the country's fiscal discipline. This Court has powers to control administrations' actions in

---

<sup>1</sup> พนักงานคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง, เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210, อีเมล anan.travailler@gmail.com.

Administrative case official, Office of the Administrative Courts, 120 Moo 3, Chaeng Wattana Road, Thung Song Hong Sub - district, Lak Si District, Bangkok 10210, Email: anan.travailler@gmail.com.

accordance with public finance laws. According to the judicial reform under the framework provided by the Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim) B.E. 2557 (2014), the Budgetary and Financial Discipline Divisions were inaugurated throughout the Supreme Administrative Court and the Administrative Courts of First Instance. To maintain fiscal discipline, it is necessary to expedite the Administrative Court's proceedings in order to provide timely compensation for damages. However, not all administrative cases related to fiscal discipline fall under the jurisdiction of the Budgetary and Financial Discipline Divisions of the Administrative Court. Thus, this article has objectives to study, analyze and provide observations on the administrative cases involving fiscal discipline that do not fall under this division of the Administrative Court through the relevant laws and judgments.

**Keywords:** Fiscal discipline, Budgetary and Financial Discipline, Budgetary and Financial Discipline Divisions of Administrative Court

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้รัฐต้องรักษา “วินัยทางการคลัง”<sup>2</sup> อย่างเคร่งครัด<sup>3</sup> บรรดาองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจในการจัดสรรเงินแผ่นดินจึงต้องยอมจำนนตกอยู่ภายใต้

---

<sup>2</sup> ในความหมายอย่างกว้าง วินัยทางการคลัง หมายความว่า กรอบการดำเนินการทางการคลังทั้งหมดที่ใช้ในการควบคุมเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลัง การบริหาร จัดการรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะ ทรัพย์สินของรัฐ เงินคงคลัง ตลอดจนภาวะผูกพัน ทางงบประมาณอื่น ฯลฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ กรอบการดำเนินการดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง หรือ กรอบในทางกฎหมายก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้จะทำการศึกษาเฉพาะในส่วนของกรอบในทางกฎหมายเท่านั้น ซึ่งกรอบในทางกฎหมาย หมายถึง กรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย การดำเนินการทางการคลังของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการ จัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับการบริหารการคลังที่ดีเพื่อให้รัฐสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551 เป็นต้น (โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 22 (3) (2565), น. 6-17)

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กรอบวินัยทางการคลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าวินัยทางการคลังจะได้รับการเคารพและปฏิบัติตามโดยหน่วยรับตรวจ (des services contrôlés) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรควบคุมตรวจสอบจากภายนอกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยวินัยทางการคลังของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>4</sup> ในประเทศไทย การควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินโดยองค์กรตรวจสอบจากภายนอกโดยหลักแล้วเป็นบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ) และศาลปกครอง (ในฐานะองค์กรตุลาการ)

ในส่วน of ศาลปกครองนั้น ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) และเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการยกระดับความเข้มข้นในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย ศาลปกครองได้ประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นทั่วไปเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในทุกกรณี ดังนั้น เพื่อให้การศึกษากฎหมายการคลังและกฎหมายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาคดีปกครองทั้งที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ<sup>6</sup> และที่ไม่ได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจดังกล่าว ซึ่งในบทความนี้จะทำการศึกษาโดยเน้นไปที่คดีวินัยทางการคลังที่ไม่อยู่ภายใต้ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเนื่องจากยังเป็นพรมแดนที่ไม่ค่อยมีการศึกษาในวงการวิชาการกฎหมายมหาชนไทยมากนัก เพราะฉะนั้น ในบทความนี้จะ

---

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

<sup>4</sup> ปฏิญญาลิม่าว่าด้วย แนวทางการปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (La déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques (1977))

หมวดที่ 3 การตรวจสอบภายในและภายนอก (Section 3. Contrôle interne et externe) และ

หมวดที่ 5 หลักความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (Section 5. Indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques)

<sup>5</sup> ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองสูงสุด และประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองชั้นต้น. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 พฤศจิกายน 2558, น. 16 และ น. 18.

<sup>6</sup> คดีที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ คือ คดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นกรณีศาลปกครองมีบทบาทในการรักษาวินัยทางการคลังโดยอ้อม เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทโดยตรงในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณ (เช่น มีหน้าที่รับผิดชอบในการรับหรือการจ่ายเงินแผ่นดิน) ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองมีหน้าที่แต่เพียงตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองไม่ได้มีอำนาจโดยตรงในการลงโทษวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำการฝ่าฝืนวินัยทางการคลังหรือไม่ (โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 22 (3) (2565), น. 65-68.)

ทำการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ วินัยทางการคลังในศาลปกครองในส่วนที่ 1 ของบทความนี้และประเภทของคดีวินัยทางการคลังที่ไม่อยู่ภายใต้ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในส่วนที่ 2 ของบทความนี้

## 1. วินัยทางการคลังในศาลปกครอง

ส่วนที่ 1 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1.1 ความทั่วไป และ ส่วนที่ 1.2 ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

### 1.1 ความทั่วไป

เพื่อที่จะตอบคำถามว่าศาลปกครองมีบทบาทอย่างไรในการรักษาวินัยทางการคลัง ก่อนอื่นจะต้องทำการศึกษาคดีปกครองประเภทใดที่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครอง หรือมีคดีปกครองอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลังแต่ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของแผนกดังกล่าวหรือไม่ ในการตอบประเด็นปัญหาดังกล่าว ลำดับแรกต้องจำกัดขอบเขตในการรักษาวินัยทางการคลังเอาไว้เฉพาะแค่วินัยทางการคลังที่เป็น*กรอบในทางกฎหมาย* ต่อมา และในส่วนของวัตถุประสงค์จะต้องมีลักษณะเป็นเครื่องมือทางการคลัง<sup>7</sup> ที่มีสถานะเป็น*การกระทำในทางปกครอง* ไม่รวมไปถึงการกระทำในทางรัฐบาลของฝ่ายบริหาร ที่จะต้องปล่อยให้เป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองหรือการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี<sup>8</sup>

ในส่วนของการกระทำทางปกครองนั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>9</sup> ประกาศจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558 และคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณลงวันที่ 6 พฤศจิกายน

<sup>7</sup> เครื่องมือทางการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐใช้ในการบริหารประเทศ การกำหนดแนวทาง เป้าหมาย การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ ส่งเสริมการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยทั่วไปแล้วสามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) รายได้สาธารณะ (2) รายจ่ายสาธารณะ และ (ซึ่งอาจจำแนกออกเป็นรายจ่ายในงบประมาณและนอกงบประมาณ) (3) หนี้สาธารณะ (โปรดดู อธิพนธ์ ผลสุวรรณ สบายรูป, *กฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 67-134., สุปรียา แก้วละเอียต, *กฎหมายการคลัง : ภาวะงบประมาณแผ่นดิน*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2563), น. 30-50., และ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *หลักกฎหมายการคลัง*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2558), น. 60-91.

<sup>8</sup> อานันท์ กระบวนศรี, การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 22 (3) (2565), น. 3-11.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มี อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2558 และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว พบว่าไม่ใช่ทุกคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับ “กฎหมายการคลัง” หรือ “วินัยทางการคลัง” จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ภายใต้อำนาจของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง

ดังนั้น ในความหมายอย่างกว้าง คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังอาจจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (ที่ไม่ใช่คำวินิจฉัยความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า คดีที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณได้แก่คดีปกครองลักษณะที่ 1) เท่านั้น ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไปใน ส่วนที่ 1.2 ของบทความนี้

## 1.2 ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

ในการตอบปัญหาว่าคดีประเภทใดที่ศาลปกครองจะถือว่าเป็นคดีวินัยการคลังและการงบประมาณที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณนั้น ปัจจุบันยังไม่ได้มีการให้คำนิยามของ “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จะมีก็แต่เพียงคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น และการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2558<sup>10</sup>

ในข้อ 1 ของคำแนะนำนี้กำหนดว่า **“คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” หมายถึง คดีพิพาททางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนนี้ผู้กักพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือ สิทธิใช้จ่าย หรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษ**

<sup>10</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 พฤศจิกายน 2558, น. 21.

**ปรับทางปกครองตามกฎหมาย”** เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายการคลังเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 หรือในระดับกฎ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 เป็นต้น แต่จากคำนิยามดังกล่าว **ไม่ใช่ว่าการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังทุกกรณี จะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่จะต้องเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังและถูกลงโทษปรับทางปกครอง** ทั้งนี้ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบและลงโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่เคารพต่อวินัยทางการคลังของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่เป็นวัตถุแห่งคดีของแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง จึงถูกจำกัดอยู่เพียงแค่**คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน**<sup>11</sup>

เมื่อมีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ศาลปกครองจะต้องทำการตรวจสอบว่าคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลปกครองจะต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย<sup>12</sup> หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าว ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อง. 2/2563 ที่ อง. 6/2564 และที่ อง. 7/2564 ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)<sup>13</sup>

<sup>11</sup> ความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นฐานความผิดที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายการคลังของฝรั่งเศส เป็นแนวคิดที่เกิดจากความจำเป็นในการปราบปรามการละเมิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณอย่างร้ายแรง รวมไปถึงการใช้จ่ายเงินในกองทุนสาธารณะไปอย่างสูญเปล่า (la nécessité de réprimer sévèrement les manquements aux règles relatives à l'exécution du budget, ainsi que le gaspillage des deniers publics)<sup>11</sup> เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกระทำ ความผิดทางการคลัง (les actes des agents publics constituant des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques) อันเป็นการกระทำละเมิดต่อมาตรการทางการคลัง (l'infraction à l'ordre public financier) ที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและกำหนดโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่เคารพและปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษ ประเทศไทยรับและดัดแปลงมาจากสถาบันต้นแบบในประเทศฝรั่งเศส คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière) แต่เมื่อองค์กรวินิจฉัยความผิดดังกล่าวไม่ใช่องค์กรตุลาการเหมือนอย่างในประเทศฝรั่งเศส แต่มีสถานะเป็นฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง (โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง, *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 22 (3) (2565), น. 59-60)

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 240 วรรคสาม

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

## 2. ประเภทของคดีวินัยทางการคลังที่ไม่อยู่ภายใต้ศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ศาลปกครองได้เคยหยิบวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาคดีปกครองใน 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ 2) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### 2.1 การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

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

(ก) วินัยการเงินการคลังเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายปกครองที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในทางการคลัง การงบประมาณ และการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามวินัยทางการคลังที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดเอาไว้อย่างเคร่งครัด ดังนั้น โดยหลักแล้ว หากฝ่ายปกครองมีการกระทำที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และหรือกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจที่จะหยิบยกวินัยทางการคลังมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) ตามลำดับ

(ข) วินัยทางการคลังที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม ไม่ได้ปรากฏตัวอยู่เพียงในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ<sup>14</sup> หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังอีกด้วย

---

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่ง อย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณี ที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>14</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), น. 91-92.

เพื่อทำความเข้าใจมากขึ้น อาจมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาพัฒนาการของกฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในอดีต ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐปฏิเสธไม่ยอมรับ “หลักในทางการคลัง” มาใช้ในฐานะที่เป็น “หลักกฎหมาย” ในการการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน สภาแห่งรัฐเริ่มยอมรับหลักในทางการคลังเข้ามาปรับใช้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม<sup>15</sup> ตัวอย่างเช่น การนำหลักความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินแผ่นดิน (la bonne gestion des deniers publics)<sup>16</sup> มาใช้ในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดี Titran ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 เป็นต้น<sup>17</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้เครื่องมือทางการคลังและเครื่องมือทางการคลังนั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นการกระทำทางปกครอง เครื่องมือนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2546 ในคดีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 101 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะ) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการขอลดหย่อนภาษีนำเข้าโดยไม่ให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ประกอบการนำเข้าวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าดังเช่นกฎกระทรวงฉบับที่ผ่านมา จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56/2547 ในคดีฟ้องเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 และระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การงดหรือลดเบี้ยปรับและเงินเพิ่มตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2542 (เครื่องมือทางการคลังประเภทรายได้สาธารณะ) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกกฎขึ้นมาใช้บังคับในขณะที่ประเทศกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำและซบเซา ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ

หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 23/2551 ในคดีฟ้องเพิกถอนระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ซึ่งออกตามความในมาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (เครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณะ (เงินในงบประมาณ)) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ระเบียบ

<sup>15</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 147.

<sup>16</sup> คดีนี้สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า หากศาลพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทแล้ว จะทำให้ฝ่ายปกครองต้องริเริ่มดำเนินการปฏิบัติราชการในการจัดเก็บข้อมูลใหม่ทั้งหมดโดยไม่จำเป็น ทำให้สูญเสียทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์ทั้ง ๆ ที่ความบกพร่องของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทเป็นความบกพร่องในทางรูปแบบหรือขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขให้กลับมาถูกต้องสมบูรณ์ได้

<sup>17</sup> Alix Perrin, *Contentieux administratif*, 2<sup>e</sup> éd., (Paris: Dalloz, 2021), p. 235.

ดังกล่าวออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีการให้ประโยชน์สำหรับข้าราชการเพียงกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นการเฉพาะ

หรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 93/2560 ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งของกระทรวงการคลังที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการให้องค์การของรัฐบาลที่เงินทุนหรือทุนหมุนเวียนนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 พ.ศ. 2556 ซึ่งออกตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กำหนดให้กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็น “ทุนหมุนเวียน” ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 นำเงินสภาพคล่องส่วนที่เกินความจำเป็นของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวน 2,000 ล้านบาท (เครื่องมือทางการคลังประเภทรายจ่ายสาธารณสุข (เงินนอกงบประมาณ)) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ยังไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดและการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์กรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ

การใช้อำนาจของศาลปกครองในลักษณะดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายทางการคลังในระดับพระราชบัญญัติ หรือมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้วินัยทางการคลังที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้รับการเคารพและปฏิบัติตามในความเป็นจริง

การใช้อำนาจดังกล่าวของศาลปกครองได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังใน 2 ลักษณะ ได้แก่

(ก) ศาลปกครองนำวินัยทางการคลัง<sup>18</sup>มาใช้ในฐานะที่เป็นกรอบทางกฎหมายในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง (หรือหน่วยรับตรวจ)<sup>19</sup>

(ข) ศาลปกครองควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลัง<sup>20</sup> ของฝ่ายปกครอง (หรือหน่วยรับตรวจ) ที่มีสถานะเป็นนิติกรรมทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม คดีพิพาทดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกจัดกลุ่มให้อยู่ในประเภทคดีวินัยการคลังและการงบประมาณแต่อย่างใด ศาลปกครองยังถือว่าเป็นคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั่วไปเท่านั้น

<sup>18</sup> กฎหมายการคลังในฐานะที่เป็น “มาตรฐาน” หรือ “กฎเกณฑ์” (norm) ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบ

<sup>19</sup> นิติกรรมทางปกครองที่พิพาทอาจจะมีสถานะเป็นเครื่องมือทางการคลังหรือไม่ก็ได้ (แต่โดยหลักแล้วก็มักจะเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่งประเภทใด)

<sup>20</sup> กฎหมายการคลังในฐานะที่เป็น “วัตถุ” (object) ที่ถูกควบคุมตรวจสอบ

## 2.2 การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในเบื้องต้นพึงทำความเข้าใจเสียก่อนว่า กรณีตาม 2.2 ศาลปกครองไม่ใช่องค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เองโดยตรง แต่เป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง<sup>21</sup> ในทางวิชาการ หน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดไม่ว่าจะเป็น (ก) การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง (l'act administratif) ภายในฝ่ายปกครองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในกรณีที่คู่กรณีร้องขอให้ทบทวน (le recours administratif) ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเอง (le recours gracieux) หรือการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาอีกชั้นหนึ่ง (le recours hiérarchique)<sup>22</sup> หรือ การทบทวนโดยที่ไม่ต้องมีการร้องขอของคู่กรณีซึ่งได้แก่การเพิกถอน (retrait) หรือ ยกเลิก (abrogation)<sup>23</sup> นิติกรรมทางปกครอง<sup>24</sup> (ข) การควบคุมตรวจสอบพฤติกรรม (le comportement) ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลัง หน่วยงานต้นสังกัดจะเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบพิจารณาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโทษด้วยตนเอง เช่น ความรับผิดทางแพ่ง (หรือความรับผิดทางละเมิด) หรือความรับผิดทางวินัยข้าราชการ หรือกรณีที่ไม่ม่มีอำนาจกำหนดโทษด้วยตนเอง เช่น ความรับผิดทางอาญา ที่หน่วยงานจะต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวน<sup>25</sup> เพื่อดำเนินการตามกฎหมายอาญาต่อไป<sup>26</sup> อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่ 2.2 ของบทความนี้จะเกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเฉพาะในกรณี (ข) เท่านั้น

<sup>21</sup> การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเป็นถ้อยคำที่ใช้ในตำรากฎหมายปกครอง ในส่วนของตำรากฎหมายการคลังนั้น มักจะใช้คำว่า การควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยรับตรวจ (le contrôle interne) ที่จะต่างกับคำว่า การควบคุมตรวจสอบภายนอกหน่วยรับตรวจ (le contrôle externe) ที่ได้รับหลักประกันความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ (โปรดดู OCDE, “Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance supervision, analyse et prospective”, (Extraits traduits du rapport en anglais Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight, 2016), p. 21. และ Aurélien Baudu, *Droit des Finances Publiques*, 3<sup>e</sup> éd., (Paris: Dalloz, 2021), pp. 616-641.

<sup>22</sup> Gustave Peiser, *Contentieux administratif*, 16<sup>e</sup> éd., (Paris: Dalloz, 2014), pp. 164-166.

<sup>23</sup> Bertrand Seiller, *Droit administratif t.2 ; l'action administrative*, 7<sup>e</sup> éd., (Paris: Collection Champs (Flammarion), 2018), pp. 184-194.

<sup>24</sup> ในประเทศไทย หลักการดังกล่าวปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแบ่งออกเป็น การพิจารณาทบทวนโดยฝ่ายปกครองเองโดยที่ไม่ต้องมีการร้องขอของคู่กรณี ได้แก่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 49 ถึงมาตรา 53) และการทบทวนโดยมีการร้องขอของคู่กรณี ได้แก่ การพิจารณาอุทธรณ์ (มาตรา 44 ถึงมาตรา 48)

<sup>25</sup> ในระบบกฎหมายไทย กรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องแจ้งต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เพื่อดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

<sup>26</sup> Aurélien Baudu, *supra note 19*, pp. 569-572., Éric Oliva, *Finances Publiques*, 3<sup>e</sup> éd., (Paris : Sirey, 2015), pp. 309-311., Jacques Buisson, *Finances publiques*, 16<sup>e</sup> éd., (Paris: Dalloz, 2015), pp. 85-86., Philippe Boucheix et al., *Les finances publiques*, 1<sup>e</sup> éd., (Paris: Dunod, 2019), pp. 224-227., Raymond Muzellec et al., *Finances Publiques*, 16<sup>e</sup> éd., (Paris: Sirey, 2013), pp. 291-292., Stéphanie Damarey, *Droit public financier*, 2<sup>e</sup> éd., (Paris: Dalloz, 2021), pp. 707-708.

เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและมีหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว หน่วยงานก็จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือคำสั่งเรียกให้เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วแต่กรณี โดยการกำหนดโทษดังกล่าว หน่วยงานจะต้องพิจารณาตาม ระดับความร้ายแรงของพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เมื่อคำสั่งดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ทั้งนี้ ในการพิจารณาของศาลปกครองว่าคำสั่งทางปกครองที่พิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองจะควบคุมตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาทใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (ก) ความถูกต้องสมบูรณ์ในทางเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท ซึ่งศาลก็มีความจำเป็นอยู่เองที่จะต้องเข้าไปพิจารณาตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษ ไม่ว่าจะจำเป็นความรับผิดชอบในทางวินัยข้าราชการ หรือความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ว่ามีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนต่อวินัยทางการคลังหรือไม่ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือไม่ เพียงใด เป็นไปตามที่หน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างจริงหรือไม่ นอกจากนี้ ศาลปกครองจะต้องพิจารณา (ข) ความถูกต้องสมบูรณ์ในทางรูปแบบของนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้อย่างถูกต้องตามรูปแบบและขั้นตอนซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นสาระสำคัญในการกระทำนั้นหรือไม่ เช่น ได้มีการเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ เป็นต้น

ปัจจุบัน มีกรณีที่ฝ่ายปกครองได้นำหลักกฎหมายวินัยการคลังและการงบประมาณมาใช้เป็นฐานในการพิจารณาพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนว่าเป็นการกระทำที่เป็นความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณหรือไม่ และได้นำความผิดดังกล่าวมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดและสร้างความเสียหายแก่รัฐ ตัวอย่างการปรับใช้หลักวินัยทางการคลังดังกล่าวปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1013/2560 อ. 1039/2560 อ. 1061/2560 และ อ. 1062/2560 ในการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้ากองคลังได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการเสนอความเห็นขอการจ่ายเงินสะสมประจำปีงบประมาณไปใช้ผิดประเภท ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การเบิกจ่ายเงินสะสมจัดซื้อครุภัณฑ์ทั้ง 6 รายการ แม้จะเป็นโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามแผนพัฒนาสามปีฯ แต่โครงการดังกล่าวเป็นการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งครุภัณฑ์ไว้สำหรับใช้ประโยชน์ประจำสำนักงานของผู้ถูกฟ้อง (เทศบาลตำบล) โดยเฉพาะ จึงมิใช่กิจการที่เกี่ยวกับด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เบิกจ่ายเงินสะสมฯ จึงเป็นการใช้จ่ายเงินสะสมที่ไม่เป็นไปตามข้อ 89 วรรคหนึ่ง (1) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งถือเป็นการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายผิดประเภทอันเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง อย่างไรก็ตาม การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดวินัย

ทางงบประมาณและการคลังจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่นั้น ย่อมต้องพิจารณาด้วยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุที่ต้องดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์ฯ โดยขออนุมัติใช้จ่ายเงินสะสมจากสภาเทศบาล ตำบล ล. ก็เนื่องมาจากได้มีการประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ไปแล้ว จึงไม่สามารถนำเงินงบประมาณประจำปีมาดำเนินการได้ และการเบิกจ่ายเงินสะสมฯ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เมื่อไม่ปรากฏว่าราคาครุภัณฑ์ที่จัดซื้อจัดจ้างสูงกว่าความเป็นจริง และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้เข้าใช้ประโยชน์จากครุภัณฑ์นั้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายจากการใช้จ่ายเงินสะสมเป็นค่าจัดซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า ประเด็นพิพาทในคดีนี้คือการพิพาทโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน ซึ่งเป็นคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ทั้งนี้ ในการออกคำสั่งดังกล่าว ฝ่ายปกครองผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างอิงหลักวินัยทางงบประมาณและการคลังในเรื่องของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณอย่างไม่ถูกประเภท เพื่อที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ระบุถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน จึงต้องค้นหากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองฉบับนี้ จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินงบประมาณอย่างไม่ถูกประเภทปรากฏในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ส่วนที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน ข้อ 24 กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ โดยมีชอบ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติว่า รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายจะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้

การนำเงินสะสมที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการจ่ายเป็นค่าครุภัณฑ์มาเบิกจ่ายค่าครุภัณฑ์ทั้ง 6 รายการ จึงเป็นการใช้จ่ายเงินผิดประเภท เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อกำหนดแห่งระเบียบที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและเห็นว่า ถึงแม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณ แต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอีกทั้งยังไม่ได้สร้างความเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หรือในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ. 346/2564 ที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเอาไว้ไปในแนวทางเดียวกัน ในคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่

หน่วยงาน จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกเทศบาลตำบล น. มีมติให้เบิกจ่ายเงินสะสมเป็นค่าดำเนินโครงการก่อสร้างซุ้มเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งมีใช้กิจการที่เกี่ยวกับด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน และประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการโดยตรง จึงเป็นการใช้จ่ายเงินสะสมที่ไม่เป็นไปตามข้อ 89 วรรคหนึ่ง (1) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 **ซึ่งถือเป็นการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายผิดประเภทอันเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง** อย่างไรก็ตาม โครงการก่อสร้างซุ้มเฉลิมพระเกียรติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นั้น ถือได้ว่าเป็นกิจการเพื่อบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ เทศบาลตำบล น. ตามนัยมาตรา 50 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496<sup>27</sup> เมื่อไม่ปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้มีมติให้ใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างซุ้มเฉลิมพระเกียรติ จึงมิใช่การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยผิดกฎหมายเป็นเหตุให้เทศบาลตำบล น. ได้รับความเสียหาย อันจะถือเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ข้อสังเกตจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด มี 3 ประการ คือ

(ก) คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการนำหลักวินัยการคลังและการงบประมาณมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง ในขณะที่บทบาทของศาลปกครองในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานอันเป็นการรักษาวินัยทางการคลังโดยอ้อมอีกทีหนึ่ง<sup>28</sup>

(ข) การออกคำสั่งทางปกครองที่พิพาทนี้เป็นการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ไม่ใช่การควบคุมตรวจสอบตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544<sup>29</sup>

<sup>27</sup> การใช้เทคนิคทางกฎหมายดังกล่าวของศาลปกครองในทางทฤษฎีเรียกว่า “การพิพากษาเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายอ้างอิงของนิติกรรมทางปกครองที่บกพร่องโดยอาศัยฐานทางกฎหมายอื่นที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เพิกถอนนิติกรรมพิพาท (la substitution de base légale)” เนื่องจากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองโดยที่มีข้อบกพร่องในเรื่องของการอ้างอิงหลักกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยหลักแล้วการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการกระทำที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการกระทำเดียวกันนี้อาจจะชอบด้วยกฎหมายอื่น ๆ ที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ยกขึ้นมาตั้งแต่แรก ดังนั้น หากศาลปกครองทำการพิพากษานิติกรรมทางปกครองที่พิพาท ฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะออกนิติกรรมทางปกครองฉบับใหม่ที่มีเนื้อหาลักษณะเดียวกันกับนิติกรรมทางปกครองที่ถูกศาลเพิกถอนไปแล้วได้อยู่ดี โดยการอาศัยฐานจากกฎหมายฉบับอื่นที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการออกนิติกรรมฉบับดังกล่าว การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองด้วยข้อบกพร่องเช่นนี้จึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ทำให้การปฏิบัติภารกิจของฝ่ายปกครองเกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น โปรดดู Bertrand SEILLER, L'illégalité sans annulation, *AJDA*, 18 (2004), p. 963, Gustave Peiser, *Contentieux administratif*, *supra note 20*, p. 252.

<sup>28</sup> ต่างกับกรณีตามส่วนที่ 2.1 ของบทความนี้ (การควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย) ซึ่งศาลปกครองมีบทบาทในการเข้ามารักษาวินัยทางการคลังโดยตรง

<sup>29</sup> หรือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

(ค) วินัยการคลังและการงบประมาณสามารถถูกหยิบยกขึ้นใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการอ้างอิงถึงระเบียบดังกล่าวอย่างชัดเจนหรืออ้างอิงแต่เพียงหลักวินัยทางการคลังและการงบประมาณและในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปก็ตาม

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ฝ่ายปกครองหรือหน่วยรับตรวจสามารถนำหลักวินัยการคลังและการงบประมาณที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 มาใช้ปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีได้เอง (เป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาความรับผิดทางวินัยข้าราชการหรือความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่) มิได้หมายความว่าหลักการดังกล่าวจะถูกจำกัดเอาไว้ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนำมาใช้ในการลงโทษทางปกครองแต่เพียงองค์กรเดียวแต่ประการใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการอ้างอิงข้อกำหนดในระเบียบดังกล่าวโดยตรงหรือไม่ได้ระบุเอาไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม และเมื่อผลผลิตจากการใช้อำนาจดังกล่าวของหน่วยรับตรวจมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวก็ย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองอีกชั้นหนึ่งตามหลักนิติรัฐ

จะเห็นได้ว่า วินัยการคลังและการงบประมาณเป็นหลักกฎหมายที่อาจนำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ อย่างไรก็ตาม การนำระเบียบดังกล่าวมาปรับใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่กอนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ตกอยู่ใต้บังคับของกฎหมายนั้น ถูกวิจารณ์ว่าไม่ชอบด้วยหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตยเนื่องจากไม่ใช่กฎหมายที่ออกมาโดยผ่านความยินยอมของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย<sup>30</sup> ต่อมา ระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 ที่ได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายการคลังและรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการคลังและการงบประมาณ (ในชื่อของ “วินัยการเงินการคลัง”) และการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากบรรดาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ 3 วินัยการเงินการคลัง แล้วจะเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในทางการคลังให้ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตาม เช่น มาตรา 34 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้เงินทั้งปวงที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรณีสิทธิ์ จะต้องนำส่งคลัง หรือมาตรา 40 ที่กำหนดให้เงินที่ขอเบิกจากคลังถ้าไม่ได้ใช้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด หน่วยงานของรัฐจะต้องนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า หรือมาตรา 44 ที่กำหนดให้การบริหารจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความประหยัด เป็นต้น

<sup>30</sup> อานันท์ กระบวนศรี, เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยทางการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” (ตอนที่ 1), *วารสารกฎหมายปกครอง*, 34 (1), (2565), น. 129-132.

ถึงแม้ว่าการกระทำทางปกครองในหลายกรณีจะเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณแผ่นดินของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในปัจจุบัน (พศ.จกายน พ.ศ. 2565) ยังไม่มีคดีปกครองที่มีการนำพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาใช้เป็นฐานในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองแต่อย่างใด สาเหตุสำคัญที่ยังไม่มีการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้ก็เนื่องมาจาก

(ก) กฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงถือว่าเป็นกฎหมายใหม่ที่ยังไม่ค่อยมีการกล่าวถึงในวงการกฎหมายปกครอง ส่วนมากมักจะเป็นที่สนใจกันในวงการกฎหมายการคลัง โดยเฉพาะภาคส่วนของการบริหารรัฐกิจที่เป็นเรื่องในทางบริหารอันอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภา กระทรวงการคลัง หรือสำนักงบประมาณ เป็นต้น ยังคงห่างไกลกับการเป็น “คดีปกครอง” ในศาลปกครอง

(ข) สภาพบังคับของกฎหมายดังกล่าวมีความไม่แน่นอนชัดเจนว่าจะเป็นกฎหมายในทางนโยบายหรือกฎหมายในทางปกครองที่สามารถนำมาปรับใช้กับการกระทำทางปกครองได้โดยตรง และแม้กระทั่งในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มี “พฤติกรรม” ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ยังมีการถกเถียงกันในทางวิชาการอยู่ในปัจจุบันว่ากฎหมายดังกล่าวมีขอบเขตในการใช้บังคับและกำหนดโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม คดีพิพาทดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกจัดกลุ่มให้อยู่ในประเภทคดีวินัยการคลังและการงบประมาณแต่อย่างใด ศาลปกครองยังถือว่าเป็นคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองทั่วไปเท่านั้น

การที่ฝ่ายปกครองนำวินัยการคลังและการงบประมาณมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนโดยตรงสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของกฎหมายการคลังมหาชนไทยได้เป็นอย่างดี แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นเครื่องยืนยันถึงความเป็นไปได้ในการหยิบยกวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้นใช้เพื่อให้การรับจ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยที่ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการลงโทษทางปกครองในความผิดวินัยการคลังและการงบประมาณโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด สอดคล้องกับแนวทางของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่ไม่ต้องการให้มีคดีวินัยการคลังและการงบประมาณเป็นจำนวนมากเหมือนอย่างในอดีต เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาพลักษณ์ขององค์กรที่มุ่งจ้อง “จับผิด” หน่วยรับตรวจ มากกว่าที่จะเป็นการตรวจสอบเพื่อยกระดับคุณภาพในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจอย่างที่ควรจะเป็น<sup>31</sup> หากหน่วยรับตรวจยกระดับการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองอย่างเข้มข้นมากขึ้นเหมือนอย่างเช่นกรณีศึกษานี้แล้ว ย่อมเป็นการสนับสนุนการปรับเปลี่ยนบทบาทในการทำงานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินให้มีความ “สร้างสรรค์” มากขึ้น กล่าวคือ แทนที่จะเน้นไปที่การนำเสนอ “ข้อตรวจ

<sup>31</sup> นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง, *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17 (2) (2562), น. 29-33.

พบ” (audit finding) เป็นหลักเหมือนอย่างในอดีต องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะได้ทุ่มทรัพยากรไปกับการนำเสนอ “ข้อเสนอแนะ (audit recommendations)” ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน มากยิ่งขึ้น<sup>32</sup>

## บทสรุป

คติวินัยทางการคลังในศาลปกครองได้ทำให้บรรยากาศในทางกฎหมายระหว่างกฎหมายการคลังและกฎหมายปกครองไทยในปัจจุบันมีความใกล้ชิดมากขึ้นในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่าง *วินัยทางการคลัง* และ *หลักความชอบด้วยกฎหมาย* ช่วยสนับสนุนให้ศาลปกครองในฐานะองค์กรผู้ใช้กฎหมายในการควบคุมตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองสามารถนำวินัยทางการคลังมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และก็เป็นส่วนที่สนับสนุนรัฐในการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรงอย่างเคร่งครัดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเวลาเดียวกัน และรวมไปถึงการรักษาวินัยทางการคลังโดยอ้อมผ่านการควบคุมตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิดให้แก่หน่วยงานต้นสังกัด (หน่วยรับตรวจ) แล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม บทบาทของศาลปกครองในการรักษาวินัยทางการคลังที่ได้กล่าวมาข้างต้นยังเป็นพรหมแดนที่ยังไม่ค่อยได้รับการศึกษาในทางวิชาการมากนัก ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจาก

(ก) คดีปกครองประเภทดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณของศาลปกครอง แต่ปรากฏอยู่อย่างกระจัดกระจายในคดีปกครองทั่วไปที่ไม่ได้ถูกนำมาจัดประเภทคดีและทำการศึกษาวิเคราะห์มากนัก และ

(ข) คดีปกครองประเภทนี้เป็นเรื่องที่มีความซ้อนทับกันอยู่ระหว่างพรหมแดนวิชากฎหมายปกครองและกฎหมายการคลัง นักกฎหมายปกครองมักจะไม่ได้มีความสนใจกฎหมายการคลังมากนักเนื่องจากเห็นว่าเป็นหลักในทางการเมืองหรือยิ่งไปกว่านั้นมักจะเห็นว่าเป็นเรื่องในทางเศรษฐศาสตร์ จึงใช้เวลานานกว่าจะมีการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในกรอบในทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับกับคดีได้เหมือนอย่างเช่นในประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่นักกฎหมายการคลังส่วนมากก็มักจะศึกษาการคลังมหาชนในฐานะที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ จึงยังไม่ปรากฏตำราหรือคำอธิบายกฎหมายการคลังในส่วนที่เป็นการควบคุมตรวจสอบทางการคลังมากนัก

การศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคติวินัยทางการคลังที่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นกรณีตัวอย่างในบทความนี้ย่อมเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเจริญงอกงามในทางวิชาการกฎหมายมหาชน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายปกครองและกฎหมายการคลังและสามารถนำ “วินัยทางการคลัง” มาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งจากการปรับใช้โดยศาลปกครอง องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>32</sup> สุทธิ สุนทรานุรักษ์, องค์กรตรวจเงินแผ่นดินกับการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน, *thaipublica*, 29 มิถุนายน 2019, สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://thaipublica.org/2019/06/sutti-10/>

หรือแม้กระทั่งโดยฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นสมบัติร่วมกันของประชาชนเจ้าของแผ่นดินนั่นเอง

### บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2562). *กฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ : วิธีการงบประมาณและการตรวจเงินแผ่นดิน*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต. (2562). องค์การอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17 (2).
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุทธิ สุนทรานุรักษ์. (2565). องค์การตรวจเงินแผ่นดินกับการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, จาก <https://thaipublica.org/2019/06/sutti-10/>
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2563). *กฎหมายการคลัง : ภาควงงบประมาณแผ่นดิน*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2557). *กฎหมายการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอื้ออารีย์ อังจะนิล. (2558). *หลักกฎหมายการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- อานันท์ กระบวนศรี. (2565). การศึกษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 22 (3).
- อานันท์ กระบวนศรี (2565). บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 22 (3).
- อานันท์ กระบวนศรี. (2565). เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยทางการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” (ตอนที่ 1). *วารสารกฎหมายปกครอง*, 34 (1).
- Alix Perrin. (2021). *Contentieux administratif*. 2<sup>e</sup> éd.. Paris: Dalloz.
- Aurélien Baudu. (2021). *Droit des Finances Publiques*. 3<sup>e</sup> éd.. (Paris: Dalloz.
- Bertrand Seiller. (2018). *Droit administratif t.2 ; l'action administrative*. 7<sup>e</sup> éd.. Paris: Collection Champs (Flammarion).
- Bertrand SEILLER. (2004). L'illégalité sans annulation. *AJDA*, 18.
- Éric Oliva. (2015) *Finances Publiques*. 3<sup>e</sup> éd.. .Paris: Sirey.
- Gustave Peiser. (2014). *Contentieux administratif*. 16<sup>e</sup> éd.. Paris: Dalloz.

Jacques Buisson. (2015). *Finances publiques*. 16<sup>e</sup> éd.. Paris: Dalloz.

OCDE. (2016). Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance supervision, analyse et prospective. (Extraits traduits du rapport en anglais  
Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight.

Philippe Boucheix et al.. (2019). *Les finances publiques*. 1<sup>e</sup> éd.. Paris: Dunod.

Raymond Muzellec et al.. (2013). *Finances Publiques*, 16<sup>e</sup> éd.. Paris: Sirey.

Stéphanie Damarey. (2021). *Droit public financier*, 2<sup>e</sup> éd.. Paris: Dalloz.