

คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา ๖. โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำต่อจากของเดิม ภายในโรงเรียนบ้านจองคำ และ ๗. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน และก่อสร้างถนน คสล. และรางระบายน้ำ ผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนเห็นว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการทั้ง ๗ โครงการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งเป็นโครงการที่ดำเนินการในที่ดินของวัดและโรงเรียนซึ่งไม่สังกัดเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน และในกรณีนี้นางรวงทิพย์ ใจกันมา สมาชิกสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ได้เคยมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ขอให้วินิจฉัยหรือส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทย วินิจฉัยว่า โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถกระทำได้ ขอให้ระงับการดำเนินการตามโครงการฯ ไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำวินิจฉัย ต่อมา รองผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวแล้ว สรุปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว และจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า โครงการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ หากจะดำเนินการต้องส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนวินิจฉัยก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำคำชี้แจงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนวินิจฉัย ซึ่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีหนังสือแนะนำผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ใช้วิธีการอุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในด้านความโปร่งใส สอนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับดำเนินการตามโครงการดังกล่าวด้วยตนเอง โดยจัดทำโครงการไว้ในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง มิใช่เป็นการให้เงินอุดหนุน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้โครงการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวม ๗ โครงการ คือ โครงการที่กระทำในวัดจำนวน ๔ วัด ได้แก่ วัดพระนอน วัดปางล้อ วัดม่วยต่อ และวัดกลางทุ่ง และโครงการที่กระทำในโรงเรียน ๓ โรงเรียน คือ โรงเรียนห้องสอนศึกษา โรงเรียนบ้านจองคำ และโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน เป็นโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/ไม่ชอบ...

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ศาลส่งคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น ได้สำรวจสภาพปัญหา ความต้องการของชุมชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ และหารือแนวทางพัฒนาเพื่อตอบสนองปัญหาและหาแนวทางแก้ไข เมื่อได้รับโครงการที่ชุมชนหรือหน่วยงานอื่นเสนอแล้ว ได้มีการประชาคมโครงการต่างๆ และเมื่อโครงการที่เสนอผ่านประชาคมชุมชนแล้ว จึงนำมาบรรจุไว้ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติตามลำดับ โครงการทั้ง ๗ โครงการดังกล่าว เป็นโครงการก่อสร้างภายในวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการสาธารณประโยชน์จำนวน ๔ โครงการ และโครงการในโรงเรียนของรัฐภายในเขตเทศบาล จำนวน ๓ โครงการ โดยกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กระทำได้ตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นงานในด้านการจัดให้มีการสาธารณูปการ เพื่อให้ผู้ปกครอง ครู นักเรียน และประชาชนทั่วไปได้รับความสะดวกในการจราจร ไม่ได้รับอันตรายในฤดูฝน และเพื่อความสะดวกในการบำเพ็ญกุศลทางศาสนาของวัดและชุมชน แต่เนื่องจากคำว่า “สาธารณูปการ” เป็นคำที่ไม่มีความหมายสมบูรณ์ในตัวเองจึงต้องแสวงหาเจตนารมณ์ที่แท้จริง ซึ่งคำว่า การสาธารณูปการ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายความว่า การก่อสร้างและบูรณปฏิสังขรณ์ทางศาสนา ซึ่งชุมชนและวัดได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการอนุวัตรเทียบเคียงความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ นอกจากนี้วัดยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าดำเนินการ เพราะวัดไม่มีบุคลากรผู้ชำนาญในด้านดังกล่าว ส่วนความหมายของคำว่า “สาธารณูปการ” ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ความหมายว่า



/การจัดให้มี...

การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง นั้น เป็นเพียงเพื่อต้องการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริหารราชการระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจนเฉพาะกรณีที่ภารกิจซ้ำซ้อนกัน เท่านั้น และประกาศ ฉบับดังกล่าวเป็นเพียงกฎหมายประกอบกฎหมายหลัก จะกำหนด หรือบัญญัติความหมายนอกเหนือจากกฎหมายหลักไม่ได้ ประกอบกับการตั้งงบประมาณ รายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนนั้น ในหลักการเทศบาลจะอุดหนุนเงินให้กับหน่วยงานที่จะ ขอรับเงินอุดหนุน จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๖๑๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่จะขอรับเงินอุดหนุนได้แก่ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรประชาชน โดยมีหลักเกณฑ์การตั้ง งบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน ดังนี้ ๑. โครงการ/กิจกรรมที่ขอรับเงินอุดหนุนต้อง เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้ ๒. ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์โดยตรงในกิจการที่ขอรับงบประมาณเงินอุดหนุน ซึ่งหากไม่ดำเนินการในกิจการนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ ๓. ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาสถานะทางการคลังซึ่งมีภาระด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม รักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติโดยรวม ตามแนวนโยบายของรัฐเป็นเบื้องต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามโครงการทั้ง ๗ โครงการ โดยผู้แทนของหน่วยงานได้ยินยอมให้ดำเนินการได้ ทั้งนี้ โครงการดังกล่าว ไม่ได้จัดไว้ในหมวดเงินอุดหนุน และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไป ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ที่จะเข้าไปดำเนินการตามโครงการทั้ง ๗ โครงการด้วยตนเองให้แก่วัดและโรงเรียน แต่ควร เป็นไปในลักษณะส่งเสริม ทำนุบำรุง หรือจัดสรรงบประมาณสนับสนุนแก่หน่วยงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณูปการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ



/ให้แก่...

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้ภารกิจด้านสาธารณูปการ เป็นภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีได้เพียงการจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง อีกทั้งโครงการดังกล่าวมิใช่โครงสร้างพื้นฐานที่จัดให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ แต่อย่างใด เพราะผู้ใช้ประโยชน์ในโครงการดังกล่าวนั้นมีแต่พระ นักเรียน ครู ผู้ปกครอง มิใช่ประชาชนโดยทั่วไป จึงไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สำหรับคำว่าบูรณปฏิสังขรณ์ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างนั้น หมายถึง สาธารณสถาน โบราณสถานที่อยู่ในเขตเทศบาล และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแล หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น แต่กรณีของวัดนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ส่วนโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน เขต ๑ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถอ้างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนที่ ๓ ข้อ ๑๕๐ ได้ อีกทั้งการได้มาซึ่งพัสดุยังมีเงื่อนไข ในการโอนกลับไปเป็นทรัพย์สินของวัดและโรงเรียน แม้เจ้าของพื้นที่จะอนุญาตให้ เข้าดำเนินการได้ แต่ก็ไม่มีกรยกหรือโอนกรรมสิทธิ์พื้นที่นั้นๆ ให้เป็นของเทศบาล อีกทั้ง เอกสารหลักฐานที่หน่วยงานต่างๆ ขอรับงบประมาณจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นหลักฐาน ที่กระทำขึ้นในภายหลัง ซึ่งเป็นเอกสารเท็จ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำงบประมาณ แผ่นดินในวงเงินสูงไปจัดซื้อจัดจ้างให้ได้มาซึ่งพัสดุและจำหน่ายในภายหลัง จึงเป็น การกระทำที่ไม่ชอบ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามโครงการ ดังกล่าวจริง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีหนังสือให้คำแนะนำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่อาจให้คำวินิจฉัย อันเป็นที่สุดเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวได้ การดำเนินโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมุ่งหา แต่ประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง ๑. โครงการก่อสร้างอาคารโรงครัวภายในวัดพระนอน ๒. โครงการ



/ก่อสร้าง...

ก่อสร้างโรงครัวภายในวัดปางล้อยพร้อมก่อสร้างรั้ว ๓. โครงการปรับปรุงโรงครัวหลังอาคาร
 อเนกประสงค์และปรับปรุงโรงครัวของพระภายในวัดม่วยต่อ ๔. โครงการก่อสร้างกำแพงวัด
 พร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง ๕. โครงการก่อสร้างถนน คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา
 ๖. โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำต่อจากของเดิมภายในโรงเรียนบ้านจองคำ และ
 ๗. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน พร้อมก่อสร้างถนน คสล.
 และรางระบายน้ำ รวม ๗ โครงการ ขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ เห็นว่า โครงการจำนวน
 ๔ โครงการ ได้แก่ ๑. โครงการก่อสร้างอาคารโรงครัวภายในวัดพระนอน ๒. โครงการ
 ก่อสร้างโรงครัวภายในวัดปางล้อยพร้อมก่อสร้างรั้ว ๓. โครงการปรับปรุงโรงครัวหลังอาคาร
 อเนกประสงค์และปรับปรุงโรงครัวของพระภายในวัดม่วยต่อ ๔. โครงการก่อสร้างกำแพงวัด
 พร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง ซึ่งถูกกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเภทรายจ่ายเพื่อการลงทุน หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและ
 สิ่งก่อสร้าง เป็นการสาธารณูปการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจจัดทำได้ในเขตเทศบาล
 ตามมาตรา ๕๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 จะกระทำกิจการใดๆ ตามบทบัญญัติดังกล่าว ต้องกระทำภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย
 ที่เกี่ยวกับการนั้น ซึ่งก็หมายความว่าต้องกระทำโดยมีกฎหมายในเรื่องนั้นให้อำนาจไว้
 เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๖ ประกอบมาตรา ๓๗
 เจ้าอาวาสมีหน้าที่บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี ดังนั้น
 เมื่อหน้าที่ทำการสาธารณูปการภายในวัดเป็นของเจ้าอาวาส ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจ
 จัดทำการสาธารณูปการภายในวัดได้ ส่วนโครงการที่จัดสร้างถนน รางระบายน้ำ และปรับ
 ภูมิทัศน์ ภายในโรงเรียน ๓ แห่ง คือ โรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน โรงเรียนบ้านจองคำ
 โรงเรียนห้องสอนศึกษา ซึ่งถูกกำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเภทรายจ่ายเพื่อการลงทุน หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและ
 สิ่งก่อสร้าง นั้น ไม่ใช่การจัดให้มีการสาธารณูปการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง
 เพราะไม่ใช่ความหมายตามที่พจนานุกรมกำหนดไว้เช่นกัน นอกจากนี้ โรงเรียนเป็นสถานศึกษา
 ตามมาตรา ๓๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ
 พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงไม่ใช่สถานที่สาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่จะเข้าไปทำทางระบายน้ำ
 และทำถนน ตามมาตรา ๕๓ (๕) และ (๑) ประกอบมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ



/เทศบาล...

เทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่การทำทางระบายน้ำและทำถนนภายในโรงเรียน เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริการด้านการศึกษา จึงถือเป็นการจัดการศึกษาซึ่งถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๑๖ (๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเข้าไปจัดการศึกษาให้กับโรงเรียนทั้ง ๓ แห่งดังกล่าว จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจของโรงเรียนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า โรงเรียนทั้ง ๓ แห่ง ยังอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน เขต ๑ กระทรวงศึกษาธิการ อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาจึงยังเป็นของผู้อำนวยการโรงเรียน หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๖ ดังนั้น โครงการทั้ง ๗ โครงการดังกล่าว จึงมิใช่โครงการหรือกิจการในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะเข้าไปดำเนินการจัดให้มีได้ด้วยตนเอง หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประสงค์จะเข้าไปจัดให้มีการสาธารณูปการและการจัดการศึกษาให้แก่วัดและโรงเรียนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ควรกระทำในลักษณะการส่งเสริมความสามารถในการดำเนินการ หรือสนับสนุนงบประมาณโดยใช้จ่ายจากงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนมิใช่เข้าไปกระทำการเสียเอง โดยกระทำตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๖๑๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหลักเกณฑ์ คือ ๑. โครงการ/กิจกรรมที่ขอรับเงินอุดหนุนต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้ ๒. ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์โดยตรงในกิจการที่ขอรับงบประมาณเงินอุดหนุน ซึ่งหากไม่ดำเนินการในกิจการนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ ๓. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาสถานะทางการคลังซึ่งมีภาระด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติโดยรวมตามแนวนโยบายของรัฐเป็นเบื้องต้น โดยวัดและโรงเรียนดังกล่าวต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายภายในหน่วยงานที่ตนสังกัดก่อนที่จะขอรับงบประมาณเงินอุดหนุนจาก



/ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าชุมชนและวัดได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าไปดำเนินการและวัดไม่มีบุคลากรผู้ชำนาญก็ไมอาจนำมาเป็นข้ออ้างให้ละเว้นการปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และโดยที่ข้อ ๑๓ และข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ งบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งรายจ่ายตามแผนงานแบ่งออกเป็นสองลักษณะคือ (๑) รายจ่าย ประจำ ประกอบด้วย หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น (๒) รายจ่ายเพื่อการลงทุนประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งการจัดทำงบประมาณตามระเบียบดังกล่าว จะต้องเป็นกิจกรรมหรือโครงการที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับ โครงการทั้ง ๗ โครงการดังกล่าว ไว้ในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จึงฝ่าฝืนระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๖๑๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับ ๑.โครงการก่อสร้างอาคารโรงครัวภายใน วัดพระนอน ๒. โครงการก่อสร้างโรงครัวภายในวัดปางล้อพร้อมก่อสร้างรั้ว ๓. โครงการ ปรับปรุงโรงครัวหลังอาคารอเนกประสงค์และปรับปรุงโรงครัวของพระภายในวัดม่วยต่อ ๔. โครงการก่อสร้างกำแพงวัดพร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง ๕. โครงการก่อสร้างถนน คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา ๖. โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำต่อจากของเดิมภายใน โรงเรียนบ้านจองคำ และ ๗. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน พร้อมก่อสร้างถนน คสล. และรางระบายน้ำ รวม ๗ โครงการ เป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แต่เมื่อผลบังคับทางกฎหมายของเทศบัญญัติดังกล่าวได้สิ้นสุดลงก่อน



/ศาลมี...

ศาลมีคำพิพากษา จึงไม่มีเหตุที่ศาลต้องออกคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าวอีก

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน จำนวน ๗ โครงการ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อผลบังคับทางกฎหมายของเทศบัญญัติดังกล่าวได้สิ้นสุดลงก่อนศาลมีคำพิพากษา จึงไม่มีเหตุที่ศาลต้องเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าวนั้น ผู้ฟ้องคดีขออุทธรณ์ให้ศาลเพิกถอนเทศบัญญัติ เนื่องจากกรณีนี้ นางรวงทิพย์ กันใจมาได้มีหนังสือขอให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนวินิจฉัย หรือส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินโครงการในวัดและโรงเรียน โดยเห็นว่า เป็นการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และขอให้ระงับการดำเนินโครงการไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งต่อมาสำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวสรุปว่า เทศบาลไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว จังหวัดแม่ฮ่องสอนจึงได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ไม่สามารถดำเนินการได้ หากจะดำเนินการต้องชี้แจงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนวินิจฉัยก่อน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำคำชี้แจงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนวินิจฉัย ซึ่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด มีหนังสือแจ้งว่า ได้ส่งเรื่องหรือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนแล้ว แต่ยังไม่ทราบผล พร้อมทั้งแนะนำให้ใช้วิธีอุดหนุนงบประมาณ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับให้มีการดำเนินการ โดยอ้างว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจหน้าที่จะเข้าไปดำเนินการด้วยตนเอง แต่ควรเป็นไปในลักษณะส่งเสริม ทำนุบำรุง หรือจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้แก่หน่วยงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้ภารกิจด้านสาธารณสุขเป็นการกิจการกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีได้เพียงการจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง ส่วนโครงการดังกล่าว มิใช่ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จัดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ ผู้ใช้ประโยชน์มีแต่พระ นักเรียน ครู ผู้ปกครอง มิใช่ประชาชน



/โดยทั่วไป...

โดยทั่วไป และมีใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สำหรับคำว่า บุรณปฏิสังขรณ์ หมายถึง
 สาธารณสถาน โบราณสถานที่อยู่ในเขตเทศบาล แต่วัดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน
 พระพุทธศาสนาแห่งชาติ ส่วนโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
 จังหวัดแม่ฮ่องสอน เขต ๑ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจหน้าที่
 ก็ไม่อาจอ้างข้อ ๑๕๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหาร
 ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ การได้มาซึ่งพัสดุมีเงื่อนไขโอนกลับไปเป็นทรัพย์สิน
 ของวัดและโรงเรียน แม้เจ้าของพื้นที่จะอนุญาตให้เข้าดำเนินการ แต่ไม่มีการยกให้หรือ
 โอนกรรมสิทธิ์พื้นที่นั้นๆ ให้เป็นของเทศบาล หากเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จริง
 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีหนังสือให้คำแนะนำตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
 พ.ศ. ๒๔๙๖ ส่วนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่อาจให้คำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดเกี่ยวกับ
 โครงการได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการจ่ายงบประมาณราชการโดยไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบ
 อนุญาต ทั้งยังขัดต่อมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่บัญญัติว่า
 ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ
 ดังนั้น เทศบาลจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินโครงการไม่ชอบ
 ด้วยระเบียบ กฎหมาย ด้วยการจ่ายงบประมาณของเทศบาลโดยไม่มีกฎหมาย หรือ
 ระเบียบอนุญาตให้จ่ายได้ รวม ๗ โครงการ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะเข้าไป
 ดำเนินการให้มีได้ด้วยตนเองตามที่อ้างไว้ อันเป็นการตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยไม่กระทำ
 ตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจจ่ายเงินได้ตามข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย
 ดังกล่าว ที่กำหนดว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินตามข้อความที่กำหนดไว้
 ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๑๖๙
 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ตราเทศบัญญัติโดยไม่กระทำตามที่มีกฎหมายกำหนด (ไม่มีอำนาจหน้าที่) การจ่าย
 งบประมาณของราชการจึงเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย
 วิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และเมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอร่างเทศบัญญัติ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ



พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๗ โครงการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว จำต้องมีคำบังคับของศาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ สั่งให้เพิกถอนเทศบัญญัติ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะแต่ส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แสดงว่า ศาลสามารถเพิกถอนเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และเพื่อมิให้ขัดต่อมาตรา ๗๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ องค์กรคณะพิพากษา ผู้เป็นข้าราชการตุลาการพึงมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การไม่เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว น่าจะไม่ใช่เป็นการรักษาเงินแผ่นดินที่ถูกใช้ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย น่าจะไม่ใช่เป็นหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่การเพิกถอนเทศบัญญัติย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะมากกว่า กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่นเสียโอกาสที่จะได้รับบริการสาธารณะ ส่วนวัดและโรงเรียนได้รับโครงการทั้งที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน แม้จะไม่ดำเนินการในปีงบประมาณนั้น ก็ไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่แสดงหลักฐานหรือให้การว่าเป็นโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน จึงรอคำวินิจฉัยที่ชัดเจนจากจังหวัดได้ โดยหน่วยงานรอรับประโยชน์ในปีงบประมาณถัดไป และเมื่อได้รับคำวินิจฉัยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็อุดหนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ การทิ้งงบประมาณจำนวน ๕.๖๕ ล้านบาท ถูกตั้งไว้ในโครงการที่ไม่จำเป็นเร่งด่วน นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเสียโอกาสอย่างมากที่จะได้รับบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยทิ้งงบประมาณดังกล่าวเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่สูงถึง ๕.๖๕ ล้านบาท ย่อมพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่นให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้เป็นอย่างมาก การเพิกถอนเทศบัญญัติเพื่อให้มีการชดใช้เงินแล้วนำไปจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่นย่อมเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าความเห็นที่ว่า เพิกถอนเทศบัญญัติแล้วไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ นอกจากนี้ โรงเรียนทั้ง ๓ แห่ง ไม่อาจได้รับการอุดหนุนงบประมาณจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ว่าปีงบประมาณใด เพราะเป็นโครงการที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยในการขอรับงบประมาณอุดหนุน โครงการในโรงเรียนทุกแห่ง มีกระทรวงศึกษาธิการ



/ซึ่งมีอำนาจ...

ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และงบประมาณปฏิบัติโดยตรงอยู่แล้ว (โดยผู้อำนวยการโรงเรียน) จึงไม่อาจอุดหนุนงบประมาณได้ อีกทั้ง จังหวัดแม่ฮ่องสอนวินิจฉัยว่า เทศบาลไม่ได้ประโยชน์จากถนนหรือรางระบายน้ำในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน เทศบาลก็ย่อมไม่ได้ประโยชน์อะไรจากถนนในโรงเรียนห้องสอนศึกษา และไม่ได้ประโยชน์อะไรจากรางระบายน้ำในโรงเรียนบ้านจองคำเช่นกัน จึงไม่อาจอุดหนุนงบประมาณได้เพราะขัดต่อหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่ให้อุดหนุนกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประโยชน์ นอกจากนี้ ยังขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากผู้ใช้ประโยชน์มีแต่พระ นักเรียน ครู ผู้ปกครอง มิใช่ประชาชนทั่วไป จึงมิใช่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่คัดค้าน ไม่แสดงหลักฐานคัดค้านในประเด็นดังกล่าว ตามเวลาที่กำหนด จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยอมรับข้อเท็จจริงว่า โครงการดังกล่าว มิใช่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ตามข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มาตรการการใช้จ่ายของเทศบาล เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่าย และการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน ที่ไม่อนุญาตให้จ่ายถ้าเทศบาลและประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง เมื่อโครงการในโรงเรียนไม่เป็นไปตามหนังสือสั่งการดังกล่าว จึงไม่อาจอนุญาตให้จ่ายเงินได้ ทั้งยังขัดต่อมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะโครงการไม่เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ไม่บริการประชาชนได้ทั่วถึง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตั้งงบประมาณโครงการในวัดสูง จึงขอให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงว่า โครงการสร้างรั้ววัดกลางทุ่งแบบแปลนน่าจะเป็นรั้วแบบปูนปั้น สร้างจริงเป็นแบบปูนแปะ ทำพิมพ์เป็นลวดลาย หล่อปูนให้แห้งแล้วฉาบติดรั้วไม่คงทนมีการหลุดร่วง และขอให้ตรวจสอบรั้ววัดปางล้อเช่นกัน หากเป็นวิธีอุดหนุนแก้ววัดจะเป็นการโปร่งใสดังที่จังหวัดชี้แนะ น่าจะเสนอวงเงินไม่สูงเท่ากับที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตั้งงบประมาณ เพราะจ้างช่างท้องถิ่นที่มีค่าแรงไม่สูงนัก หรือจ้างแรงงานต่างด้าว (การจัดซื้อจัดจ้างอาจตั้งราคากลางสูง มีค่าตอบแทนคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการตรวจการจ้าง ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ผู้รับเหมาต้องจ่ายเงินเดือนพนักงานธุรการเสียค่าใช้จ่าย



/สำนักงาน)...

สำนักงาน) หากพบว่า โครงการในวัดไม่เป็นไปตามระบุในแบบแปลนแล้ว ก็หมายความว่า ทำให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล ไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง กรณีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งศาลปกครองได้เคยมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎและคำสั่งย้อนหลังมาแล้ว เช่น กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ที่เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการระดับ ๘ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งลงนามคำสั่งโดยนายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช ปลัดกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น เนื่องจากการออกคำสั่งโดยมิชอบ และกรณีที่ศาลปกครองกลางพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ ที่แต่งตั้ง พลตำรวจโท วัชรพล ประสารราชกิจ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผช.ผบ.ตร.) ให้ดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ดังนั้น หากศาลเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมต่อเงินภาษีของประชาชน สมเหตุสมผลในทางระเบียบกฎหมาย และต่อหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยที่หน่วยงานดังกล่าวไม่ได้รับผลกระทบ เพื่อคุ้มครองเงินแผ่นดินจำนวน ๕.๖๕ ล้านบาท เข้าสู่ระบบการคลังของเทศบาลโดยมีการชดเชยคืนตามควร เพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ส่งเสริมคุณภาพของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนต่อไป

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๗๙ (ที่ถูกต้อง ๒๕๗๙) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๗๖ โดยในหลักการต้องมีองค์ประกอบ ๔ ประการ กล่าวคือ ต้องเป็นนิติบุคคล มีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีงบประมาณและพนักงานของตนเอง



/และที่สำคัญ...

และที่สำคัญมีพื้นที่และขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๔ (ที่ถูกต้องคือ หมวด ๙) การปกครอง ส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๒ ซึ่งบัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระ แก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา ๒๘๔ บัญญัติให้ มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ มาตรา ๒๘๙ บัญญัติให้ มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการ ภายในท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐ ... (๕) ให้มีและ บำรุงทางระบายน้ำ ซึ่งมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ... (๒) ให้มีและบำรุง ทางบกและทางน้ำ... (๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม... (๘) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมาตรา ๕๔ บัญญัติว่า ภายใต้ บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ... (๖) ให้มี การสาธารณูปการ ซึ่งคำว่า "สาธารณูปการ" นั้น ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้บัญญัติความหมายไว้ จึงอาศัยความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดว่า หมายถึง การก่อสร้างและบูรณปฏิสังขรณ์ทางศาสนา ซึ่งก่อน ดำเนินการทั้ง ๗ โครงการ กล่าวคือ วัด ๔ โครงการ และโรงเรียน ๓ โครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการจัดประชุมหรือประชาคมชุมชนทั้ง ๖ ชุมชน ภายในเขตเทศบาล เพื่อรับฟัง ความต้องการของชุมชนว่า แต่ละชุมชนมีสภาพปัญหาความต้องการและเดือดร้อนเรื่องใดบ้าง เพื่อที่จะให้ชุมชนเสนอโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล ดังนี้ ๑. ชุมชน ตะวันออกได้เสนอโครงการให้เทศบาลดำเนินการก่อสร้างกำแพงวัดพร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง เนื่องด้วยกำแพงวัดได้ทำการก่อสร้างมานานมากและได้พังทลายลง จำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะรีบดำเนินการให้อย่างเร่งด่วน ประกอบกับเมืองแม่ฮ่องสอนเป็นแหล่งท่องเที่ยว ทางวัฒนธรรม ซึ่งวัดกลางทุ่งก็เป็นสถานที่ท่องเที่ยวแห่งหนึ่ง ตั้งอยู่ใกล้สนามบิน



/จังหวัด...

จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นวัดด่านแรกที่นักท่องเที่ยวจะต้องพบเห็นเมื่อเดินทางเข้าชมเมืองแม่ฮ่องสอน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อรอการตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อไป ๒. ชุมชนปางล้อ โดยที่ประชุมประชาคมชุมชน เสนอโครงการก่อสร้างโรงครัวภายในวัดปางล้อพร้อมก่อสร้างรั้ว โครงการก่อสร้างถนน คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา และโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และก่อสร้างถนน คสล. และวางระบายน้ำภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน ด้วยเหตุผลเนื่องจากวัดปางล้อนั้นใช้เป็นสถานที่ในการตั้งศพและบำเพ็ญกุศล และจัดงานประเพณีต่างๆ แต่ยังคงขาดโรงครัวที่จะปรุงอาหารและประกอบอาหารในการส่งเสริมและสนับสนุนการบำเพ็ญกุศลทางศาสนาของวัดและชุมชน และเห็นว่าการบำเพ็ญกุศลทางศาสนาของวัดและชุมชนซึ่งกิจกรรมดังกล่าวเป็นจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นที่คนไทยแม่ฮ่องสอนนับถือ ศาสนาพุทธถือปฏิบัติกันมาอย่างยาวนานและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๔ (๖) ประกอบมาตรา ๕๐ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงได้บรรจุโครงการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อรอการตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป ๓. โครงการก่อสร้างถนน คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา เนื่องด้วยถนนภายในโรงเรียนยังเป็นดินลูกรังเป็นหลุมเป็นบ่อ ในช่วงฤดูร้อนและฤดูหนาวเป็นฝุ่นละออง รบกวนการเรียนการสอนของครูและนักเรียนทางสมาธิ เมื่อถึงช่วงฤดูฝนถนนเป็นขี้โคลน สกปรก ไม่สะดวกต่อการเดินทางเข้า - ออก ของครูนักเรียน และผู้ปกครอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๓ (๑) ประกอบมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเป็นการส่งเสริมเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ตามมาตรา ๒๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้บรรจุโครงการนี้ไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อรอการตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป ๔. โครงการก่อสร้างถนน คสล. และวางระบายน้ำปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน เนื่องด้วยถนนภายในโรงเรียนยังเป็นดินลูกรังเป็นหลุมเป็นบ่อ ในช่วงฤดูร้อนและฤดูหนาวเป็นฝุ่นละอองฟุ้ง รบกวนการเรียนการสอนของครูและนักเรียนทางสมาธิ เมื่อถึงช่วงฤดูฝน ถนนเป็นขี้โคลน สกปรก ไม่สะดวกต่อการเดินทางเข้า - ออก ของครู นักเรียน และผู้ปกครอง โดยผู้ถูกฟ้องคดี



/ทั้งสอง...

ทั้งสองเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่เทศบาลตามมาตรา ๕๓ (๑) ประกอบกับมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเป็นการส่งเสริม เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ตามมาตรา ๒๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบรรจุโครงการนี้ไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อรอการตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป ๕. ชุมชนกาดเก่า โดยที่ประชุมประชาคมชุมชน เสนอโครงการก่อสร้างอาคารโรงครัวภายในวัดพระนอน และโครงการปรับปรุงโรงครัวหลังอาคารอเนกประสงค์ และปรับปรุงโรงครัวของพระภายในวัดม่วยต่อ ด้วยเหตุผลเนื่องจากภายในวัดพระนอน และวัดม่วยต่อใช้เป็นสถานที่ในการตั้งศพ ในการส่งเสริมและสนับสนุนการบำเพ็ญกุศลทางศาสนาของวัดและชุมชนและเห็นว่าการบำเพ็ญกุศลทางศาสนาของวัดและชุมชนเป็นจารีตประเพณีอันดีที่คนไทยแม่ฮ่องสอน นับถือศาสนาพุทธถือปฏิบัติกันมาอย่างช้านาน และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๔ (๖) ประกอบมาตรา ๕๐ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงได้บรรจุโครงการดังกล่าวนี้ไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อรอการตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป ๖. ชุมชนดอนเจดีย์ โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำต่อจากเดิมภายในโรงเรียนบ้านจองคำ เนื่องจากสภาพถนนภายในโรงเรียนยังไม่มีรางระบายน้ำและสภาพพื้นที่โรงเรียนสูงกว่าพื้นที่ชุมชนรอบโรงเรียนบ้านจองคำ ในช่วงฤดูฝนทำให้น้ำฝนไหลป่าเข้าท่วมชุมชน เห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๓ (๑) ประกอบมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเป็นการส่งเสริมการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ตามมาตรา ๒๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้บรรจุโครงการนี้ไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อรอการตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป

เมื่อได้รับทราบปัญหาและความต้องการจากการประชาคมทุกชุมชนแล้วได้มาจัดทำเป็นแผนพัฒนาเทศบาลระยะ ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๑) ให้คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้แผนพัฒนาเทศบาลสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรณีข้อพิพาทโครงการดังกล่าวได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้สภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนให้ความเห็นชอบ สมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ครั้งที่ ๒ ประจำปี ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ และเทศบาล



/ได้เสนอ...

ได้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว และเทศบาลได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ใช้เป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ และในขั้นตอนสรรหาผู้รับจ้าง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนชุมชนเป็นคณะกรรมการรับและเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการตรวจการจ้าง ร่วมกับพนักงานเทศบาลทุกชั้นตอนปรากฏหลักฐานในสำนวนคดีศาลปกครองชั้นต้น

สำหรับการดำเนินการที่กระทำภายในวัด จำนวน ๔ วัด ได้แก่ วัดกลางทุ่ง วัดพระนอน วัดม่วยต่อ และวัดปางล้อย เห็นว่า วัด ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แบ่งทรัพย์สินของวัดไว้ดังนี้ ที่วัด คือ ที่ดินที่เป็นพื้นที่ในเขตวัด ตลอดจนอาณาเขตของวัด ไม่ว่าจะเป็นที่ที่มีการก่อสร้างกุฏิ ศาลา โบสถ์ วิหารต่างๆ ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัดที่ศาสนสมบัติกลาง เป็นทรัพย์สินของพระศาสนา แต่ทรัพย์สินนั้นไม่เป็นของวัดใดวัดหนึ่ง วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป ซึ่งมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ศาสนสมบัติ แบ่งออกเป็นสองประเภท (๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนา ซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง (๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง วรรคสอง บัญญัติว่า การดูแลรักษาและจัดการ ศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อการนี้ให้ถือว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย ประกอบกับ มาตรา ๑๔๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่วัดถือเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ หมายความว่า ทรัพย์สินนั้น ไม่สามารถถือเอาได้และทรัพย์สินที่โอนแก่กันมิได้โดยชอบด้วยกฎหมาย มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และในการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ได้รับความยินยอมจากเจ้าอาวาสวัดกลางทุ่ง วัดพระนอน วัดม่วยต่อ และวัดปางล้อย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดการทั่วไป เป็นไปตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และเจ้าอาวาสวัดทั้ง ๔ ผู้มีอำนาจลงนาม ได้แก่ พระใบฎีกาสมพงษ์ ปากโร เจ้าอาวาสวัดกลางทุ่ง พระใบฎีกาศาสน์ เจ้าอาวาสวัดพระนอน เจ้าอธิการอนรรัตน์ อภิวิฑูณโน เจ้าอาวาสวัดม่วยต่อ และพระอาจารย์เล็ก โชติปัญญา เจ้าอาวาสวัดปางล้อย จากข้อเท็จจริงคดีพิพาทนี้ปรากฏหลักฐานในสำนวนคดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วว่า เจ้าอาวาส



/ทั้ง ๔ วัด...

ทั้ง ๔ วัด ได้ให้ความยินยอมให้เทศบาลเข้าไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งการกระทำ โดยให้ความยินยอมของเจ้าอาวาสทั้ง ๔ วัด ถือว่าได้กระทำไปโดยใช้อำนาจหน้าที่ตำแหน่ง เจ้าอาวาสวัด ฉะนั้น ในการก่อสร้าง วัดไม่จำเป็นต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กับเทศบาลแต่ประการใด

ส่วนการดำเนินการที่กระทำภายในโรงเรียนทั้ง ๓ โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียน หอสงสอนศึกษา โรงเรียนบ้านจองคำ โรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน เป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ โรงเรียนทั้งสาม เป็นสถานที่มีการเรียนการสอนของรัฐ เป็นบริการที่รัฐจัดทำและเป็นกิจกรรมบริการสาธารณะ หรือเป็นเครื่องมือให้รัฐบรรลุผลให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม และผู้อำนวยการสถานศึกษา ของโรงเรียนทั้งสาม ผู้มีอำนาจลงนาม ได้แก่ นายเจริญไชย ไชยวงศ์ ผู้อำนวยการ โรงเรียนหอสงสอนศึกษา นางสุพัตรา ไชยพรหม ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านจองคำ และ นางสุวิมล ทรัพย์อนันต์ ผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน ได้ให้ความยินยอมก่อน ดำเนินการก่อสร้างแล้ว ซึ่งในการดำเนินการก่อสร้างทั้ง ๗ โครงการ เทศบาลสามารถ ดำเนินการได้ ๒ วิธี ได้แก่ วิธีที่หนึ่ง เทศบาลดำเนินการเอง โดยวิธีจัดซื้อวัสดุมาดำเนินการเอง และหรือดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาผู้มีอาชีพรับจ้างที่มีความชำนาญ วิธีที่สอง เทศบาล ตั้งงบประมาณอุดหนุนตามแนวทางหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๒๖๑๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ ซึ่งหน่วยงานที่จะขอรับเงินอุดหนุนได้แก่ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรประชาชน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เลือกที่จะ บริหารเทศบาล โดยใช้วิธีการจ้างเหมาผู้มีอาชีพรับจ้างที่มีความชำนาญและสามารถ ดำเนินการได้รวดเร็วทันต่อความต้องการของประชาชนและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่ง มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

สำหรับเรื่องทรัพย์สินจากที่ได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เห็นว่า ย่อมเป็นไปตามหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๖ ซึ่งบัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือ โรงเรือนนั้น ความข้อนี้ให้ใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งมีผู้มีสิทธิในที่ดิน ของผู้อื่นใช้สิทธิในนั้นปลูกสร้างไว้ในที่ดินนั้นด้วย จากข้อความตอนท้ายกล่าวคือ “โรงเรือน



/หรือสิ่งปลูกสร้าง...

หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกสร้างไว้ในที่ดินนั้นด้วย”
 โรงเรือน หมายถึง ที่อยู่อาศัยของคนหรือที่คนสามารถเข้าใช้บริการได้ ส่วนสิ่งปลูกสร้าง
 อย่างอื่นนั้นเป็นอะไรก็ได้ ข้อสำคัญคือ การก่อสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นต้องเป็น
 การปลูกลงในที่ดินของผู้อื่นโดยมีสิทธิจะปลูกสร้างได้ อาจจะใช้สิทธิตามสัญญาหรือ
 หนังสือยินยอม จากกรณีการก่อสร้างทั้ง ๗ โครงการ ได้ทำการปลูกสร้างบนที่ดินสาธารณสมบัติ
 ของแผ่นดินและศาสนสมบัติ ซึ่งผู้ดูแลทรัพย์สินนั้นได้ให้ความยินยอมแล้ว ดังนั้น โรงเรือน
 หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นจึงไม่ถือเป็นส่วนควบกับที่ดิน โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง
 มีเจตนากรรมที่จะให้บริการสาธารณประโยชน์โดยส่วนรวมและอาจจะโอนทรัพย์สินที่ก่อสร้าง
 ดังกล่าวให้เป็นศาสนสมบัติและสาธารณสมบัติของวัดหรือโรงเรียน ซึ่งการกระทำดังกล่าว
 สอดคล้องกับหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๘๒๘๓
 ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจหน้าที่
 ตามกฎหมายที่จะเข้าไปดำเนินการตามโครงการทั้ง ๗ โครงการ ด้วยตนเองให้แก่วัด
 และโรงเรียน แต่ควรเป็นไปในลักษณะส่งเสริมทำนุบำรุงหรือจัดสรรงบประมาณสนับสนุน
 อุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานดังกล่าวนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเชื่อโดยสุจริตใจว่า
 การดำเนินการกิจการทั้ง ๗ โครงการ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๙ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๕
 และมาตรา ๕๓ (๑) ประกอบกับมาตรา ๕๐ (๒) (๖) (๘) และมาตรา ๕๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ
 เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรู้และเข้าใจว่าการกระทำกิจการใดๆ ที่นอกเหนือ
 อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการเองหรืออุดหนุนงบประมาณให้หน่วยงานอื่น
 ก็ไม่สามารถกระทำได้ทั้งสิ้น จึงได้ดำเนินการโครงการเป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบ
 กฎหมายโดยทุกโครงการได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล แล้วนำมาตราเป็นเทศบัญญัติ
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนให้
 ความเห็นชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนให้ความเห็นชอบ และได้ทำการ
 ประกาศไว้ให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป จึงเห็นว่าสมบูรณครบถ้วนทุกขั้นตอนแล้ว
 เทศบัญญัติงบประมาณถือเป็นกฎหมายท้องถิ่น จึงสามารถนำไปเบิกจ่ายได้ไม่ขัดต่อ
 ข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครอง



/ส่วนท้องถิ่น...

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับข้อพิพาทคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ ย่อมมีความเป็นอิสระในการบริหารดำเนินการตามเจตนารมณ์ในมาตรา ๒๘๔ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่เกิด ข้อพิพาทในคดีนี้รับรองไว้ และผู้ฟ้องคดีเองยังเห็นว่ากิจกรรมทั้ง ๗ โครงการ เป็นอำนาจหน้าที่จึงเห็นว่าให้ตั้งงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุน เพียงแต่โต้แย้งวิธีการ ดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเท่านั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามระเบียบ ขั้นตอน ของกฎหมายและเปิดเผย โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน และผู้ฟ้องคดีเข้าใจผิดในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ จึงไม่น่าเชื่อถือ

ขอให้ศาลพิพากษาว่า กิจกรรมโครงการทั้ง ๗ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีด้วย

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๔ โต้แย้งคำแก้อุทธรณ์ว่า ไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการตามมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการคัดค้าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยการยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลที่มีคำพิพากษา หรือคำสั่งภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (ศาลปกครองชั้นต้น มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะคัดค้านคำพิพากษา จะต้องยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลภายในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๓) กระบวนการต่างๆ ย่อมถูกส่งถึง ศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีแก้คำอุทธรณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้รับเอกสารเพื่อทำ คำแก้อุทธรณ์ อันแสดงถึงการอุทธรณ์คดีของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่ประการใด จึงขอให้ ศาลปกครองสูงสุดดำเนินการตรวจสอบไปยังศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ยื่นคำอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หากเป็นกรณีผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ดำเนินการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมหมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ยอมรับในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งจะทำให้คดีนั้นเป็นอันถึงที่สุดสำหรับ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยปริยาย ดังนั้น คำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด (ที่ถูกคือ คำแก้อุทธรณ์) เป็นโมฆะ ไม่มีผลในทางกฎหมาย และย่อมไม่มีผลต่อการพิจารณาของ ศาลปกครองสูงสุด



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีเห็นชอบในข้อกฎหมายต่าง ๆ ประกอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในประเด็นที่ว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอ นำข้อกฎหมายต่าง ๆ นี้เป็นข้อสนับสนุนในการดำเนินคดีนี้จนถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยต่อคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ว่า เมื่อผลบังคับทางกฎหมาย ได้สิ้นสุดลงก่อนศาลมีคำพิพากษา จึงไม่มีเหตุที่ศาลต้องออกคำสั่งบังคับให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าวอีก ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ในประเด็นนี้ต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หากไม่มีอิสระในการปกครองตนเองโดยไม่มีกฎหมายใดควบคุมไว้ ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเข้าใจ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยอมรับว่า จะต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๓ ดังนั้น การดำเนินการในคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องดำเนินโครงการตามกรอบกฎหมายตามที่ศาลปกครองชั้นต้น นำมาประกอบการวินิจฉัยคดีและมีคำพิพากษาว่า เป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กล่าวอ้างว่า การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ นั้น เป็นการขัดต่อคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๓๖ ประกอบกับ มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ว่า เจ้าอาวาสมีหน้าที่บำรุงรักษาวัด จัดกิจกรรมและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดีมาวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อหน้าที่ทำการสาธารณูปการภายในวัดเป็นของเจ้าอาวาส ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจจัดทำ การสาธารณูปการภายในวัดได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็เป็นการยอมรับว่าหน้าที่ทำการสาธารณูปการภายในวัด เป็นของเจ้าอาวาส ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจจัดทำ การสาธารณูปการภายในวัดได้ การกล่าวอ้างนี้ นอกจากจะฟังไม่ขึ้นแล้ว ยังมีผลเป็นโมฆะ กรณีที่อ้างว่าเจ้าอาวาสทั้ง ๔ วัด ได้ให้ความยินยอมให้เทศบาลเข้าไปดำเนินการ ซึ่งการกระทำโดยให้ความยินยอมของเจ้าอาวาส ทั้ง ๔ วัด ถือว่ากระทำไปโดยใช้อำนาจหน้าที่ตำแหน่งเจ้าอาวาสวัด ฉะนั้น ในการก่อสร้าง วัดไม่จำเป็นต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กับเทศบาลแต่ประการใด นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้ออ้าง



/ดังกล่าว...

ดังกล่าวเป็นการขัดต่อข้อกำหนดที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยไว้ และขัดต่อความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยวินิจฉัยไว้ว่า มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองแก่ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์และ ที่ศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นสมบัติสำหรับพระศาสนา ผู้หนึ่งผู้ใดจะโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น ไปไม่ได้ การกระทำใดๆ ก็ตามที่มีผลทำให้ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์พ้นไปจากสภาพการเป็น ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ ถือเป็น การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ จะต้องดำเนินการตาม ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เท่านั้น จึงจะมีผล ตามกฎหมาย ดังนั้น การแสดงเจตนาสละ หรือการอุทิศกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ ให้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีได้ดำเนินการตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ห้ามผลทำให้ที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ พ้นจากสภาพการเป็นที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์แต่อย่างใดไม่

สำหรับโครงการที่ดำเนินการในโรงเรียนนั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หน้าที่ในการจัด การศึกษายังเป็นของผู้อำนวยการโรงเรียน มิใช่โครงการหรือกิจการในอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะเข้าไปดำเนินการจัดให้มีด้วยตนเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็เป็น การยอมรับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า หน้าที่ในการจัดการศึกษายังเป็น ของผู้อำนวยการโรงเรียน การกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนอกจากจะฟังไม่ขึ้นแล้ว ยังมีผลเป็นโมฆะด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ทุกโครงการในคดีล้วนเป็นโครงการที่ไม่เร่งด่วน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้แสดงหลักฐานว่า เป็นโครงการที่เร่งด่วนแต่อย่างใด หากเป็น โครงการเร่งด่วนจริงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งต่อศาลปกครองสูงสุดว่า กำแพงวัดกลางทุ่ง ได้พังทลายลงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะรีบดำเนินการให้อย่างเร่งด่วน เพื่อให้ดำเนินการได้รวดเร็ว ทันต่อความต้องการของประชาชน กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องเร่งใช้วิธีอุทธรณ์ งบประมาณให้หน่วยงานไปดำเนินการเอง โดยการขอให้มีการเปิดการประชุมสภาเทศบาล สมัยวิสามัญเพื่อโอนงบประมาณจากเดิมที่ตั้งไว้แบบเทศบาลดำเนินการเอง ไปเป็นหมวด เงินอุดหนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานไปดำเนินการเอง เพราะเมื่อเทศบาลเลือกใช้วิธี อุทธรณ์งบประมาณแล้ว วัดกลางทุ่งก็สามารถรับงบประมาณไปดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในเวลาอันรวดเร็วอย่างแน่นอน และหน่วยงานอื่นก็สามารถรับเงินอุดหนุนจาก



/เทศบาล...

เทศบาลไปดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จโดยเร็วด้วยเช่นกัน ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า เทศบัญญัติงบประมาณเป็นกฎหมายท้องถิ่นจึงสามารถนำไปเบิกจ่ายได้ ไม่ขัดต่อข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำว่า กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย ตามข้อ ๓๔ ของระเบียบดังกล่าว มิได้หมายถึง เทศบัญญัติงบประมาณที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าเป็นกฎหมาย (ท้องถิ่น) แต่ต้องเป็นกฎหมายที่อนุญาตให้จ่ายเงินงบประมาณเท่านั้น

นอกจากนี้ยังปรากฏว่า หน่วยงานที่ได้รับโครงการในคดีนี้ คือ วัด และโรงเรียน รวม ๗ แห่ง น่าจะมีได้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๒๖๑๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ ข. ที่ว่า ...ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่จะขอรับเงินอุดหนุนจัดทำโครงการพร้อมรายละเอียด วัตถุประสงค์และค่าใช้จ่าย... เพราะหน่วยงานทั้ง ๗ แห่ง ได้จัดทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่มิได้จัดทำโครงการพร้อมรายละเอียด วัตถุประสงค์และค่าใช้จ่ายแนบหนังสือด้วยแต่ประการใด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่อาจจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่หน่วยงานเหล่านี้ได้ และไม่อาจดำเนินการโดยวิธีตั้งงบประมาณอุดหนุนตามอ้างได้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาแล้วว่า เป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกรณีโครงการในวัดเจ้าอาวาสมีหน้าที่บำรุงรักษา วัด จัดกิจการ และศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี หน้าที่ทำการสาธารณูปการภายในวัดเป็นของเจ้าอาวาส ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจจัดทำสาธารณูปการภายในวัดได้ ส่วนกรณีโครงการในโรงเรียน หน้าที่ในการจัดการศึกษายังเป็นของผู้อำนวยการโรงเรียน มิใช่โครงการหรือกิจการในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะเข้าไปดำเนินการจัดให้มีได้ด้วยตนเอง อีกทั้ง การที่หน่วยงานทั้ง ๗ แห่ง คือ วัดและโรงเรียน มิได้จัดทำโครงการพร้อมรายละเอียดแนบหนังสือ จึงเป็นผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจจ่ายเงินอุดหนุนแก่หน่วยงานได้ การเบิกจ่ายงบประมาณแก่โครงการทั้ง ๗ โครงการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีขออุทธรณ์เพิ่มเติมว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจจ่ายเงินอุดหนุนแก่หน่วยงานได้แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเบิกจ่ายงบประมาณแก่โครงการทั้ง ๗ โครงการ น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ จึงต้อง



/คืนเงิน...

คืนเงินที่จ่ายไปทุกจำนวนเงินแก่ทางราชการเพียงประการเดียว โดยไม่อาจอ้างว่า ไม่เกิดประโยชน์ใดๆ ที่จะให้มีการเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว เพราะเทศบาลยังสามารถอุดหนุนงบประมาณแก่หน่วยงานได้เช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่เพื่อประชาชนในพื้นที่โดยตรง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองระบุในคำแก้ทุกข์คดีว่า โครงการในโรงเรียนเป็นโครงการเพื่อครู นักเรียน และผู้ปกครองของเด็กนักเรียน โครงการก่อสร้างถนน คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา และโครงการก่อสร้างถนน คสล. และวางระบายน้ำปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนบ้านจองค์่า จึงมิได้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ส่วนกรณีโครงการในวัดทั้ง ๓ แห่งนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจอธิบายได้ว่า จะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ได้อย่างไร เพราะเป็นโครงการที่รองรับความต้องการของประชาชนที่จะมาใช้งานตามเทศกาลตามประเพณีเท่านั้น ไม่เป็นบริการสาธารณะตามความหมายคำว่า สาธารณะ ของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งหมายความว่า เพื่อประชาชนทั่วไป ทั้งไม่เป็นสาธารณสถานซึ่งเทศบาลพึงจัดทำเพื่อให้ประชาชนทั่วไปใช้บริการตามความหมายคำว่า สาธารณสถาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ ซึ่งมีความหมายว่า สถานที่ใดๆ ซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ (วัดและโรงเรียนเป็นนิติบุคคล เมื่อวัดและโรงเรียนปิดประตูรั้ว ประชาชนทั่วไปก็ไม่อาจเข้าไปใช้บริการได้ กรณีโครงการในวัดต้องขออนุญาตเจ้าอาวาสก่อนจึงจะสามารถใช้งานได้) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณโดยน่าจะไม่ต้องระเบียบของทางราชการ เพราะเป็นโครงการที่ไม่เข้าข่ายบริการสาธารณะ และไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วน ย่อมเกิดความเสียหายต่อทางราชการ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา ให้ชดใช้เงินเพื่อให้ทางราชการนำไปจัดทำบริการสาธารณะอื่นต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว



/ข้อเท็จจริง...

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ และสิ้นผลในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่า มีโครงการตามเทศบัญญัติดังกล่าว จำนวน ๗ โครงการ เป็นโครงการที่ดำเนินการในที่ดินของวัดและโรงเรียนซึ่งไม่อยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดโครงการที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเทศบาล ได้แก่ ๑. โครงการก่อสร้างอาคารโรงครัวภายในวัดพระนอน ๒. โครงการก่อสร้างโรงครัวภายในวัดปางล่อพร้อมก่อสร้างรั้ว ๓. โครงการปรับปรุงโรงครัวหลังอาคารอเนกประสงค์และปรับปรุงโรงครัวของพระภายในวัดม่วยต่อ ๔. โครงการก่อสร้างกำแพงวัดพร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง ๕. โครงการก่อสร้างถนน คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา ๖. โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำต่อจากของเดิมภายในโรงเรียนบ้านจองคำ และ ๗. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน และก่อสร้างถนน คสล.

ก่อนประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังกล่าว นางรวงทิพย์ ใจกันมา สมาชิกสภาเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ได้มีหนังสือร้องเรียน ฉบับลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน ขอให้วินิจฉัย หรือส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยว่า โครงการทั้ง ๗ โครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการก่อสร้างในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ตามคำฟ้องเป็นโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยโดยด่วน และขอให้ระงับโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยที่ชัดเจน ซึ่งต่อมา รองผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๕๙.๔/ว ๙๘ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๙ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจหน้าที่ ไม่สามารถดำเนินการตามโครงการดังกล่าว จำนวน ๓ โครงการ และจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าโครงการดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ หากจะดำเนินการต้องชี้แจงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนวินิจฉัยก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนพิจารณาทบทวนหนังสือดังกล่าว และยืนยันว่า ได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบของทางราชการแล้ว ต่อมา รองผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน



/ปฏิบัติราชการ...

ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ได้ส่งเรื่องหรือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนแล้ว แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาข้อหาหรือแต่อย่างใด และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการ โดยอุทธรณ์งบประมาณให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการก็สามารถทำได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ และโปร่งใส และสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สามารถดำเนินการเองได้ ประกอบกับผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนห้องสอนศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนบ้านจองคำ และเจ้าอาวาส วัดพระนอน เจ้าอาวาสวัดกลางทุ่ง เจ้าอาวาสวัดม่วยต่อ และเจ้าอาวาสวัดปางล้อ ได้มีหนังสือ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำโครงการดังกล่าว และได้ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายแล้ว จึงได้ดำเนินการสอบราคาเพื่อดำเนินการตามเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตรีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการ จำนวน ๗ โครงการ คือ โครงการที่กระทำในวัดจำนวน ๔ วัด ได้แก่ วัดพระนอน วัดปางล้อ วัดม่วยต่อ และวัดกลางทุ่ง และโครงการที่กระทำในโรงเรียน ๓ โรงเรียน คือ โรงเรียนห้องสอนศึกษา โรงเรียนบ้านจองคำ และโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน เป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งเป็นโครงการที่ดำเนินการในพื้นที่ ของวัดและโรงเรียนซึ่งไม่สังกัดเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นฟ้องด้วย จึงอุทธรณ์ คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามรายละเอียดประกอบเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ งบประมาณรายจ่ายทั่วไปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๒.๒.๒ ข้อ ๒.๒.๓ ข้อ ๒.๒.๔ ข้อ ๒.๒.๑๓ ข้อ ๒.๒.๑๔ และข้อ ๒.๒.๒๐ มีกรณีที่ต้องเพิกถอนหรือไม่ เพียงใด



/พิเคราะห์...

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับโครงการดังต่อไปนี้ ๑. โครงการก่อสร้างอาคารโรงครัวภายในวัดพระนอน ๒. โครงการก่อสร้างโรงครัวภายในวัดปางล้อพร้อมก่อสร้างรั้ว ๓. โครงการปรับปรุงโรงครัวหลังอาคารอเนกประสงค์และปรับปรุงโรงครัวของพระภายในวัดม่วยต่อ ๔. โครงการก่อสร้างกำแพงวัดพร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง ๕. โครงการก่อสร้างถนน คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา ๖. โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำต่อจากของเดิมภายในโรงเรียนบ้านจองคำ และ ๗. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน พร้อมก่อสร้างถนน คสล. และรางระบายน้ำรวม ๗ โครงการ เป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อผลบังคับทางกฎหมายของเทศบัญญัติดังกล่าวได้สิ้นสุดลงก่อนศาลมีคำพิพากษา จึงไม่มีเหตุที่ศาลต้องออกคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าวอีก ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอร่างเทศบัญญัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าว จำต้องมีคำสั่งของศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ สั่งให้เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าวเฉพาะแต่ส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แสดงว่าศาลสามารถเพิกถอนเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ อีกทั้ง ศาลก็ได้เคยมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎหมายและคำสั่งให้มีผลย้อนหลังมาแล้ว ดังนั้น หากศาลเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าวย่อมเกิดความเป็นธรรมต่อเงินภาษีของประชาชน สมเหตุผลในทางกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า มีกรณีที่ศาลจะต้องพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ในรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังกล่าว หรือไม่ เห็นว่า เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ



/กระทำการ...

กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคสอง บัญญัติว่า ในการมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่า จะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี เมื่อการตราเทศบัญญัติถึงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ข้อ ๒.๒.๒ ข้อ ๒.๒.๓ ข้อ ๒.๒.๔ ข้อ ๒.๒.๑๓ ข้อ ๒.๒.๑๔ และข้อ ๒.๒.๒๐ เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ จึงเป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อเทศบัญญัติดังกล่าว เป็นกฎที่ออกมาใช้บังคับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามเทศบัญญัตินั้นไปดำเนินการจัดทำโครงการก่อสร้างในวัดและโรงเรียน โดยการสอบราคาเพื่อดำเนินการก่อสร้างตามเทศบัญญัติดังกล่าวแล้ว จึงส่งผลให้กิจการหรือสิ่งก่อสร้างตามโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยอาศัยฐานอำนาจตามเทศบัญญัตินั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย เมื่อเทศบัญญัติถึงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่พิพาทเป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่วันที่ประกาศใช้และมีผลใช้บังคับเรื่อยมา จนสิ้นผลลงด้วยเงื่อนไขเวลาสิ้นสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจที่จะอาศัยฐานอำนาจจากเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ไปดำเนินการจัดทำโครงการต่างๆ ได้ โดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายจะต้องพิจารณาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องมีคำพิพากษาว่า ให้เพิกถอนเทศบัญญัติถึงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ข้อ ๒.๒.๒ ข้อ ๒.๒.๓ ข้อ ๒.๒.๔ ข้อ ๒.๒.๑๓ ข้อ ๒.๒.๑๔ และข้อ ๒.๒.๒๐ หรือไม่เพียงใด ส่วนการที่จะออกคำสั่งบังคับหรือไม่ เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะดำเนินการต่อไป หากศาลปกครองไม่เพิกถอนเทศบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็จะไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้ ดังนั้น เมื่อเทศบัญญัติถึงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่พิพาททั้ง ๖ โครงการ เป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงต้องเพิกถอนเทศบัญญัติถึงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ทั้ง ๖ โครงการดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว โดยให้มี



/ผลย้อนหลัง...

ผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ได้มีการประกาศใช้เทศบัญญัติเป็นต้นไปจนถึงวันที่เทศบัญญัตินั้น
สิ้นผลลง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟั่งขึ้น

สำหรับโครงการก่อสร้างกำแพงวัดพร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง นั้น ไม่ปรากฏว่า
มีโครงการก่อสร้างกำแพงวัดพร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่งระบุไว้ในรายละเอียดประกอบ
เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ และในแผนการดำเนินงาน
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนแต่อย่างใด ในประเด็นนี้
แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และผู้ฟ้องคดี
มิได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่เมื่อปรากฏว่าโครงการก่อสร้างกำแพงวัดพร้อม
ซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง มิได้กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ขอให้เพิกถอน การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า โครงการก่อสร้าง
กำแพงวัดพร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการวินิจฉัยเกินกว่า
ประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อย
ของประชาชนที่ศาลปกครองสูงสุดจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไปได้
เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๖ โครงการ ในพื้นที่ของวัดและโรงเรียนซึ่งไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่
ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
ดังนั้น การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ ของ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๖ โครงการดังกล่าว จึงเป็นการออกกฎหมายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับ ๑. โครงการก่อสร้างอาคารโรงครัวภายใน
วัดพระนอน ๒. โครงการก่อสร้างโรงครัวภายในวัดปางล่อพร้อมก่อสร้างรั้ว ๓. โครงการ
ปรับปรุงโรงครัวหลังอาคารอเนกประสงค์และปรับปรุงโรงครัวของพระภายในวัดม่วยต่อ
๔. โครงการก่อสร้างกำแพงวัดพร้อมซุ้มประตูวัดกลางทุ่ง ๕. โครงการก่อสร้างถนน คสล.
ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา ๖. โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำต่อจากของเดิมภายใน
โรงเรียนบ้านจองคำ และ ๗. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน
พร้อมก่อสร้างถนน คสล. และรางระบายน้ำ รวม ๗ โครงการ เป็นเทศบัญญัติที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย แต่เมื่อผลบังคับทางกฎหมายของเทศบัญญัติดังกล่าวได้สิ้นสุดลงก่อนศาลมี




/คำพิพากษา...

คำพิพากษา จึงไม่มีเหตุที่ศาลต้องออกคำสั่งบังคับให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าวอีก นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนเทศบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เฉพาะข้อ ๒.๒.๒ โครงการก่อสร้างอาคารโรงครัวภายในวัดพระนอน ข้อ ๒.๒.๓ โครงการปรับปรุงโรงครัวภายในวัดปางล้อพร้อมก่อสร้างรั้วด้านหลังยาว ๑๕๖ เมตร ข้อ ๒.๒.๔ โครงการก่อสร้างถนน คสล. ภายในโรงเรียนห้องสอนศึกษา ข้อ ๒.๒.๑๓ โครงการก่อสร้างรางระบายน้ำต่อจากของเดิมภายในโรงเรียนบ้านจองคำ ข้อ ๒.๒.๑๔ โครงการปรับปรุงภายในโรงเรียนอนุบาลแม่ฮ่องสอน และข้อ ๒.๒.๒๐ โครงการปรับปรุงโรงครัวหลังอาคารอเนกประสงค์จำนวน ๑ หลัง พร้อมปรับปรุงโรงครัวของพระ จำนวน ๑ หลัง ภายในวัดม่วยต่อ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่เทศบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

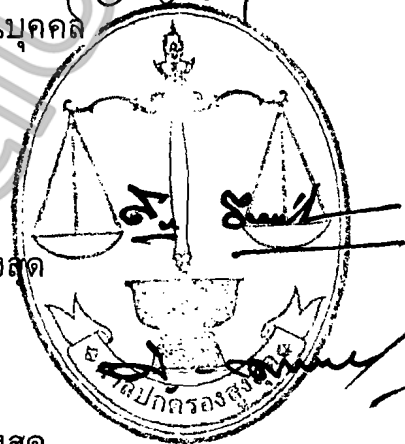
นายพรชัย มั่นศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

 ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายวรารุช ศิริยุทธ์วัฒนา
ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคล
ในศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายสุชาติ มงคลเลิศพล
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นางสุมาลี ลิ้มป้อวาท

