

ประกาศสำนักงานศาลปกครอง

เรื่อง ศาลปกครองพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ

ศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๖ ระหว่าง เทศบาลนครระยอง ผู้ฟ้องคดี กับ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๑/๒๕๕๕ ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕

พรทิพย์ ทองดี

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและ
 ช่วงเวลาจัดที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
 โดยไม่มีการรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น
 ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการ
 ฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรม ดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริม
 การปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป
 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวไม่มีความชอบธรรม
 ในการสั่งการ ไม่ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 เนื่องจากหลักสูตรที่กำหนดโดยสถาบันพัฒนาบุคลากร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
 กระทรวงมหาดไทย อาจจะไม่สอดคล้องหรือครอบคลุมกับความต้องการที่หลากหลายอย่าง
 แท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ
 แห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น ยังขัดกับหลักการบริหารและไม่ได้คำนึงถึงการกระจาย
 อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพราะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่นย่อมทราบข้อมูลที่เป็นลักษณะเด่นหรือลักษณะด้อยของสมาชิกสภาท้องถิ่น
 ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถที่จะกำหนดแนวทางการบริหาร
 และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการเสริมสร้าง ส่งเสริม เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่
 อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องได้ เช่น ผู้ฟ้องคดีจะจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอน
 วิชาภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานครูเทศบาล โดยจัดส่งพนักงานครู
 ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนา
 การเรียนการสอนภาษาต่างประเทศซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญมาก จึงเป็นสิ่งที่องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นกระทำได้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดระยอง เรื่อง หลักเกณฑ์
 และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ข้อ ๓๐๕

ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก
 ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ
 การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยอาศัยอำนาจในการบริหารงานตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณ ตามคำฟ้องที่กล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการออกแนวปฏิบัติที่ขัดต่อหลักการบริหารตามมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ในแต่ละปีมีหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้จัดทำหลักสูตรการอบรมสัมมนาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมภายใต้ภาวะงบประมาณอันจำกัดของท้องถิ่นอาจเกิดผลเสีย ดังนี้ (๑) การฝึกอบรมในลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ แต่ละหน่วยงานจะเน้นหลักสูตรและเนื้อหาของวิชาตลอดจนวิทยากรที่สอดคล้องกับภารกิจและบุคลากรของหน่วยงานนั้น ๆ จึงเป็นการกำหนดหลักสูตรและหัวข้อวิชาตามความต้องการของหน่วยงานฝึกอบรมมากกว่าคำนึงถึงความต้องการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) เนื้อหาวิชาเฉพาะที่มีความจำเป็นสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ การบริหารงานงบประมาณ การคลัง การบัญชี การพัสดุ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น งานด้านช่าง การเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐ เมื่อพิจารณาโดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการถ่ายทอดให้มีความรู้ ความสามารถเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะเนื้อหาวิชาดังกล่าวมีผลกระทบต่อการทำงานในอำนาจหน้าที่และการบริการประชาชนโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานฝึกอบรมได้จัดทำเนื้อหาหลักสูตรขึ้นเองทำให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานของหลักสูตร (๓) สืบเนื่องจากผลเสียทั้งสามประการดังกล่าวจึงเป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจเลือกหน่วยงานและหลักสูตรในการเข้ารับการอบรม โดยพิจารณาจากเนื้อหาวิชา ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ครั้นเมื่อได้รับการฝึกอบรมไปแล้ว ปรากฏว่าไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ก็จะไปเลือกเข้ารับการอบรมในหลักสูตรอื่น ๆ ต่อไปอีก ซึ่งอาจจะมีความซ้ำซ้อนกันของวิชาที่ผ่าน



/การอบรมไปแล้ว...

การอบรมไปแล้ว จึงทำให้เกิดการสูญเสียเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสูญเสียเวลาในการจัดส่งบุคลากรไปอบรมอย่างไม่คุ้มค่า และมีแนวโน้มว่าจะมีหน่วยงานต่าง ๆ จัดอบรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ท้องถิ่น โดยได้จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวนทั้งสิ้น ๑๘๖,๖๕๑ คน จำนวน ๕๖ หลักสูตร แยกเป็นหลักสูตรฝ่ายการเมือง ๑๕ หลักสูตร และหลักสูตรฝ่ายข้าราชการประจำ ๔๑ หลักสูตร เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการฝึกอบรมระหว่างหน่วยงานอื่นกับหลักสูตร และการฝึกอบรมตามแผนพัฒนาบุคลากรดังกล่าว และเพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเบิกงบประมาณค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรม และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๙๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการอบรมว่า การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ๆ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง ฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุมอาคาร หรือกรมการปกครองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้วสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การฝึกอบรมที่จัดโดยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นเป็นเพียงการให้ความรู้ขั้นพื้นฐานในเนื้อหาวิชาเฉพาะที่จำเป็นในการบริหารงานเท่านั้น แต่มิได้เป็นการปิดกั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับการฝึกอบรมเฉพาะจากสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



/ยังเปิดโอกาส...

ยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับความรู้ที่หลากหลายจากหน่วยงานฝึกอบรมที่มีหน้าที่สนับสนุนให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและครอบคลุมกับความต้องการอย่างแท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่งอีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีจะจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานเทศบาล โดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการศึกษอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ จะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ หรือไม่นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า (๑) ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดระยอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ข้อ ๓๐๕ กำหนดว่า วิธีการพัฒนาพนักงานเทศบาล ให้เทศบาลดำเนินการเองหรืออาจมอบหมายให้สำนักงาน ก.ท. สำนักงาน ก.ท.จ. หรือผู้ที่เหมาะสมดำเนินการ หรือดำเนินการร่วมกับสำนักงาน ก.ท. สำนักงาน ก.ท.จ. หรือส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น โดยวิธีพัฒนาวิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ ตามความจำเป็นเหมาะสม ดังนี้ การประชุมนิเทศ การฝึกอบรม การศึกษาหรือดูงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการสัมมนา การสอนงาน การให้คำปรึกษาหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม (๒) ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานเทศบาลโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศและการให้ไปศึกษาฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้เดินทางไปราชการได้ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนซึ่งเป็นหลักการเดียวกับระเบียบของกระทรวงการคลังกรณีไปศึกษาอบรมในต่างประเทศ ก็จะต้องขออนุมัติเป็นกรณี ๆ ไปเช่นเดียวกัน (๓) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว๘๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถเบิกจ่ายเงินได้จะต้องเป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือ



/จัดรวมกันกับ...

จัดรวมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาจาก (๑) ถึง (๓) แล้วเห็นได้ว่า กรณีผู้ฟ้องคดีจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานครูเทศบาลโดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนนั้น นายกเทศมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้พนักงานครูเทศบาลไปศึกษาอบรมในสถาบันต่างประเทศได้ แต่เนื่องจากการศึกษาอบรมที่มีได้จัดโดยหน่วยงานตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดดังความใน (๓) ดังนั้น กรณีดังกล่าวผู้เข้ารับการฝึกอบรมจึงไม่อาจเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ หากจะให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รับสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจะต้องทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อน เพื่อจะได้ตรวจสอบความคุ้มค่าของหลักสูตรและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของเทศบาลในด้านงบประมาณและระยะเวลาที่ต้องสูญเสียไประหว่างเข้ารับการฝึกอบรม

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การจัดทำโครงการหลักสูตรการสัมมนาฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีการกำหนดและจำกัดจำนวนบุคลากรที่จะเข้ารับการอบรม ทำให้ไม่พอเพียงต่อความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งมีจำนวนบุคลากรแตกต่างกัน จึงเป็นการฝึกอบรมที่ไม่ทั่วถึง นอกจากนั้น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีจำนวนมาก การดำเนินการฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณจึงไม่ครอบคลุมและครบถ้วนตามจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดหลักสูตรโครงการฝึกอบรมของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ให้หน่วยงานที่กำหนดหลักสูตรทำการสำรวจความเห็นของประชาชน แสวงหาข้อมูลศึกษาปัญหาแนวทางแก้ไข และผลสำเร็จของโครงการก่อนกำหนดเป็นหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการจัดทำเนื้อหาหลักสูตรได้พิจารณาถึงความจำเป็นและสำคัญต่อการบริหารโดยพิจารณาจากหลักสูตรที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด นอกจากนั้น ในการจัดอบรมยังได้เชิญบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานอื่นรวมทั้งประชาชนที่สนใจได้เข้าร่วมอบรมในหลักสูตรด้วย จึงทำให้เป็นหลักสูตรที่สอดคล้องและครอบคลุมกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/ถ้วนมาก...

จำนวนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว๙๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ มีหลักการเช่นเดียวกับหนังสือ
 จำนวนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการออกหลักเกณฑ์
 และเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา-๒๘๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง
 การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ส่วนการจัดส่งครูเทศบาลไปเข้ารับ
 การศึกษาอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนเป็นอำนาจ
 ของนายกเทศมนตรีตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และ
 เงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ข้อ ๓๐๕ โดยไม่ต้องทำความตกลงกับ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนด
 หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตามคำฟ้อง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
 ต่าง ๆ มีแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เป็นไปตามกฎหมายและเป็นมาตรฐานเดียวกัน หากให้
 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการกันเองแบบต่างคนต่างทำตามที่แต่ละท้องถิ่นต้องการ
 ในเรื่องของงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การคลัง เป็นต้น จะทำให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์
 ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมาย
 บัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ด้านการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นให้เกิด
 ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
 แต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่าย
 ในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย จำนวนมาก
 ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย
 หรือไม่ เห็นว่า หนังสือ จำนวนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖
 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ซึ่งลงนามโดยนายประชา มาสินนทร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการ
 แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหนังสือที่กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกเงินค่าใช้จ่าย
 ในการฝึกอบรมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศถือปฏิบัติโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ



/แก้กรณีใด...

แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ หนังสือฉบับดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และแม้ว่าหนังสือดังกล่าวจะเป็นการลงนามโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจโดยชอบในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม แต่ปรากฏว่า มีสาระเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ซึ่งการกำหนดระเบียบเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฉบับเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องจัดทำเป็นรูปแบบระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกันกับฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติม จึงจะมีศักดิ์เทียบเท่ากันและมีผลใช้บังคับได้โดยชอบ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ในเชิงกำกับดูแลมิใช่เป็นการควบคุมบังคับบัญชา หรือมิได้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกลางกับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลและอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เพราะฉะนั้น ในการออกระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องปฏิบัติตามรูปแบบที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเคร่งครัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นหนังสือเวียนสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาตามสายงานบริหาร หรือการที่หน่วยงานกลางแจ้งให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติถือปฏิบัติได้ ดังนั้น การออกระเบียบข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยการออกเป็นหนังสือเวียน ต่วนมากที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของรูปแบบ นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือเวียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า หนังสือ ต่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล



พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของ
ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ซึ่งกำหนดว่า การฝึกอบรมหมายรวมถึง การอบรม การประชุมทางวิชาการหรือ
เชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา
การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการ
หรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพ
ในการปฏิบัติงานโดยไม่มีการรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ และให้เบิกค่าใช้จ่าย
ได้เฉพาะการฝึกอบรมที่มีเงื่อนไขดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการอบรมของกรมส่งเสริมการ
ปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ
เป็นคราว ๆ ไป เห็นว่า แม้การกำหนดระเบียบตามหนังสือเวียนฉบับนี้จะเป็นกรณีการเบิก
จ่ายเงินจากคลังก็ตาม แต่ก็มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาบุคลากรและการบริหารจัดการ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการออกระเบียบห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิก
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าว เท่ากับเป็นการจำกัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จัดการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง จึงเป็นการกำหนดระเบียบที่มีผลเป็นการจำกัด
มิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มทำการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง ด้วยตนเอง หรือ
เข้าร่วมการฝึกอบรมที่ผู้อื่นจัดขึ้น มีผลกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง
และกระทำไปโดยไม่คำนึงถึงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองประการหนึ่งก็
คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองใน
เรื่องแผนงาน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลได้ แต่การที่จะบริหารจัดการกิจการ
ของตนเองได้นั้น อำนาจในกระบวนการตัดสินใจจะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในกรณีนี้ ถึงแม้ว่าจะมีข้อยกเว้นให้เบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมได้บางประเภท
การฝึกอบรมที่ยกเว้นนั้นก็เพียงการฝึกอบรมโดยผู้อื่นเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้เสนอแนะ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมที่ต้องมีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดอบรมร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้แจ้งให้ทราบเป็นคราว ๆ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้กำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการสำหรับการขอทำความตกลงให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ ดังนั้น การที่จะจัดทำข้อตกลง



/ร่วมกันได้...

ร่วมกันได้หรือจัดอบรมร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ หรือจะแจ้งให้ทราบเป็นคราว ๆ ได้ เมื่อใด จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจและกระบวนการตัดสินใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจของตนเองเลย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองตามหลักการปกครองตนเองได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในการออกระเบียบดังกล่าว หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการบริหารจัดการกิจการของตนเองไปในทางที่ขัดต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้ตามที่เป็นอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่แล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังนี้ (๑) เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวง และของ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หน่วยงานของรัฐในกำกับและ ความรับผิดชอบในสังกัดกระทรวง เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน เป็นต้น โดยรัฐมนตรีว่าการอาจมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้ (๒) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่ คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ โดยให้มีรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนก็ได้ ทั้งนี้ การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงให้เป็นไปภายใต้บทบัญญัติของ กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องหรือตามมติคณะรัฐมนตรี และโดยที่ มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๙ ประกอบกับมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖



/และมาตรา...

และมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศเกี่ยวกับการคลัง และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น โดยเนื้อความของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เช่น ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ เป็นต้น และหากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเรื่องใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้กำหนดไว้ ก็ให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังในเรื่องนั้นไปก่อนโดยอนุโลม ซึ่งปัจจุบันให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕

แต่เนื่องจากกรณีการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ มีเพียงระเบียบดังกล่าวที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังมาใช้ โดยอนุโลม และโดยที่รูปแบบ โครงสร้างขององค์กรการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกับส่วนราชการจึงมีผลทำให้ระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวที่นำมาใช้โดยอนุโลมอาจจะไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางกรณี เช่น การฝึกอบรมบางหลักสูตรที่ไม่มีมาตรฐานและตอบสนองความต้องการของผู้เข้ารับการฝึกอบรมอย่างแท้จริง รวมทั้งการฝึกอบรมขององค์กรเอกชนเพื่อแสวงหาผลกำไรและประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ และนำระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งข้อบังคับ คำสั่ง และหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการออกหนังสือสั่งการดังกล่าวเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ถึงแม้จะมีข้อพิจารณาได้ว่าเป็น “กฎ” ซึ่งใช้บังคับโดยทั่วไป และสมควรออกเป็นระเบียบโดยประกาศ



/ในราชกิจจา...

ในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี สารสำคัญของหนังสือสั่งการดังกล่าวก็ไม่ขัดต่อกฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ การไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเพียงจะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควรเท่านั้น นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการกำหนดให้ถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลัง ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยอนุโลม ซึ่งการนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นเป็นการนำมาใช้บังคับโดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกัน และอาจแก้ไขรายละเอียดของหลักการที่นำมาบังคับได้ตามสมควร กรณีดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการร่างกฎหมายปลีกย่อย ซึ่งมีศักดิ์ใกล้เคียงกันกับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับการออกหนังสือสั่งการดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณากลับกรองมาเป็นลำดับขั้นแล้วโดยอาศัยข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งพบว่าการฝึกอบรมในแต่ละหลักสูตรไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่สอดคล้องต่อการเพิ่มประสิทธิภาพหรือสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนเป็นภาระในด้านงบประมาณที่ใช้เพื่อการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกหนังสือสั่งการฉบับดังกล่าวเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยรวม

และตามที่มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย



/การปกครอง...

การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวมิได้หมายความว่า รัฐจะไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากรัฐปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่แล้ว อาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับ มาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้น ความเป็นอิสระดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และโดยที่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอาจจะอ้างหลักการกระจายอำนาจเพื่อปฏิเสธการกำกับดูแลจากส่วนกลางที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมายได้

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน ดังนั้น ในการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลยังจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของการฝึกอบรมดังกล่าว เพื่อให้การใช้งบประมาณที่ได้มาจากภาษีของประชาชนเกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการฝึกอบรมดังกล่าว จึงไม่ขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะได้กระทำโดยเท่าที่จำเป็นและกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ รวมทั้งมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำแก้อุทธรณ์



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ
ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจ
ตามความในมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐
มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ
การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยออกหนังสือ
กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖
แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติดังนี้ การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมซึ่ง
หมายรวมถึงการอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการ
หรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกอย่างอื่น
ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอน
ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยไม่มีการรับ
ปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและ
พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจน
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของ
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
(๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือ
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป
ผู้ฟ้องคดีได้รับแนวทางดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖ และได้ยื่นคำฟ้องต่อศาล
เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งการชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติ
เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือ
กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๘๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้
ผู้ฟ้องคดีทราบว่า หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย



/ด่วนมาก...

ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ นั้น เป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เคยกำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การเบิกจ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดโดยหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่รวมถึง การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ๆ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมืองฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุมอาคาร หรือกรมการปกครองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้ว โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับกรณีการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นค่าฝึกอบรมที่หน่วยดำเนินการฝึกอบรมจะต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ หมายถึงการฝึกอบรมที่จัดโดยหน่วยงานตามความหมายนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น โดยมีหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนซึ่งจะต้องให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตรได้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและความเป็นมาตรฐานของหลักสูตรที่จะเกิดประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีให้เข้าช้อนกับแผนการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๕ ประกอบกับมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นโดยเนื้อความของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เช่น ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ เป็นต้น และหากค่าใช้จ่าย



/เกี่ยวกับ...

เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเรื่องใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้กำหนดไว้ ก็ให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังในเรื่องนั้นไปก่อนโดยอนุโลม ซึ่งปัจจุบันให้ถือปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นย่อย ที่ต้องพิจารณาว่าหนังสือเวียนดังกล่าวชอบด้วยรูปแบบและชอบด้วยเนื้อหาหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการตราระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการ ปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๓๘ ง เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งตามข้อ ๔ ของระเบียบ ดังกล่าวกำหนดไว้ว่า ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของ ส่วนราชการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ข้อ ๕ กำหนดให้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่ได้กำหนดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ไว้แล้ว ให้คงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง และข้อ ๗ กำหนดไว้ว่า ค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเรื่องใดที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดไว้ตามข้อ ๕ ให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังในเรื่องนั้นไปก่อน โดยอนุโลม ซึ่งก่อนมีการออกหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยฉบับพิพาท ก็ได้มีระเบียบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศใช้บังคับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องถือบังคับตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าว โดยอนุโลม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของหนังสือเวียน



/ตามหนังสือ...

ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมหมายรวมถึงการอบรม การประชุมทางวิชาการ หรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน จะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้

(๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป การออกหนังสือเวียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีเนื้อหาเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามข้อเท็จจริงของการฟ้องคดีนี้ การออกหนังสือเวียนดังกล่าวก็เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเทศบาลถือปฏิบัติ ทั้งที่ตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ในรูปแบบของการตราเป็นระเบียบข้อบังคับ ดังนั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะต้องปฏิบัติตามรูปแบบที่กฎหมายให้อำนาจกำหนดไว้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับมาก่อนหน้านี้แล้ว ซึ่งกำหนดให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แม้โดยเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายประเภทใด ๆ ไว้ก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่ได้กำหนดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการไว้แล้ว ให้คงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง ส่วนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเรื่องใดที่กระทรวงมหาดไทย



ยังไม่ได้กำหนด...

ยังไม่ได้กำหนดไว้ ให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลัง ในเรื่องนั้นไปก่อนโดยอนุโลม ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตราเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ตามที่กฎหมายกำหนดไว้และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นการปฏิบัติเช่นเดียวกับที่ได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวใช้บังคับมาก่อนแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยออกเป็นหนังสือเวียนฉบับพิพาท จึงไม่ชอบด้วยรูปแบบ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่อ้างว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการร่างกฎหมายปลีกย่อยซึ่งมีศักดิ์ใกล้เคียงกับระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินจึงฟังไม่ขึ้น

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า เนื้อหาของหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย ฉบับพิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ประกอบกับมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีอำนาจตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ในการตราระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณของเทศบาลได้ก็ตาม แต่การกำหนดระเบียบข้อบังคับดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังตามมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย เพราะโดยทั่วไปแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความสัมพันธ์กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเทศบาลในลักษณะการควบคุมกำกับดูแล มิใช่การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งการควบคุมกำกับดูแลนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์



/ของประชาชน...

ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม และจะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือเวียนฉบับพิพาท โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมที่จะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป นั้น จึงเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้พัฒนาบุคลากรของตนให้มีทักษะ ความรู้ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ตามที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรได้รับการพัฒนา เพื่อนำความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ในการให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งการจัดการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น การฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นคราว ๆ ไป ก็เป็นเรื่องที่ไม่มีความแน่นอน และเป็นไปตามความริเริ่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อความเป็นอิสระของเทศบาลในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินและการคลัง ซึ่งแม้มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกระเบียบข้อกำหนดเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มีได้เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม และกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งอ้างว่าจำเป็นต้องออกหนังสือเวียนดังกล่าวเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมจึงฟังไม่ขึ้น การออกหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย ฉบับพิพาทในส่วนของเนื้อหาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา

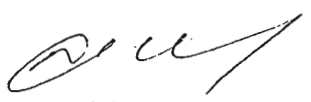


/ให้เพิกถอน...

ให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายพีระพล เชาวนศิริ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

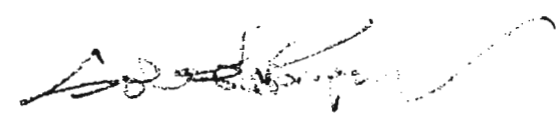
นายธงชัย ลำดับวงศ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสวงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายวิษณุ วรรณุญ

มีความเห็นแย้ง

