



คดีหมายเลขคำที่ ๓๑๒๕๔๖
คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๒๕๔๖

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองระยอง

วันที่ ๒๙ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๔๖

}	เทศบาลนครระยอง กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒	ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี
	}	
	}	

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๑๓๑๓.๑/๖๓๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยให้ปฏิบัติดังนี้ การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมหมายถึงรวมถึงการอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนและมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคลหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยไม่มีกรรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ



สามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นการฝึกอบรม ดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนองการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า

(๑) ไม่มีความชอบธรรมในการสั่งการ ไม่ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หลักฐานที่กำหนดโดยสถาบันพัฒนาบุคลากร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย อาจจะไม่สอดคล้องหรือครอบคลุมกับความต้องการที่หลากหลายอย่างแท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง

(๒) ขัดหลักการบริหารและไม่ได้คำนึงถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพราะที่ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทราบข้อมูลที่เป็นลักษณะเด่น หรือลักษณะค้ำของสมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะกำหนดแนวทางการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการเสริมสร้าง ส่งเสริม เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นระบบ

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามคำพิลองข้อหาที่หนึ่งซึ่งกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการออกแนวปฏิบัติที่ขัดต่อหลักการบริหาร ตามมาตรา ๒๔๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้คำฟ้องว่าในแต่ละปีมีหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จัดทำหลักสูตรการอบรมสัมมนาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดผลเสีย ดังนี้ (๑) การฝึกอบรมในลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ แต่ละหน่วยงานจะเน้นหลักสูตรและเนื้อหาของวิชา ตลอดจนวิทยากรที่สอดคล้องกับภารกิจและบุคลากรของหน่วยงานนั้น ๆ จึงเป็นการกำหนดหลักสูตรและหัวข้อวิชาตามความต้องการของหน่วยงานฝึกอบรมมากกว่าการคำนึงถึงความต้องการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) เนื้อหาวิชาเฉพาะที่มีความจำเป็นสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ การบริหารงานงบประมาณ การคลัง การบัญชี การพัสดุ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น งานค้าขาย การเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐ เมื่อพิจารณาโดยหลักการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการถ่ายทอดให้มีความรู้ ความสามารถเป็นมาตรฐานเดียวกันเพราะเนื้อหาวิชาดังกล่าวมีผลกระทบต่อการทำงานในอำนาจหน้าที่และการบริการประชาชนโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานฝึกอบรมได้จัดทำเนื้อหาหลักสูตรขึ้นเอง ทำให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานของหลักสูตร (๓) สืบเนื่องจาก (๑) - (๒) จึงเป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจเลือกหน่วยงานและหลักสูตรในการเข้ารับการอบรม โดยพิจารณาจากเนื้อหาวิชา ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ครั้นเมื่อได้รับการฝึกอบรมไปแล้ว ปรากฏว่าไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ก็จะไปเลือกเข้ารับการอบรมในหลักสูตรอื่น ๆ ต่อไปอีก ซึ่งอาจจะมีความซ้ำซ้อนกันของวิชาที่ผ่านการอบรมไปแล้ว ดังนั้น จึงทำให้เกิดการสูญเสียบudgetขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่เงินงบประมาณและสูญเสียวลาในการจัดส่งบุคลากรไปอบรมอย่างไม่คุ้มค่า และมีแนวโน้มว่าจะมีหน่วยงานต่าง ๆ จัดอบรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ได้จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ระหว่างปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ จำนวน ๑๔๖,๖๕๓ คน ๕๖ หลักสูตร แยกเป็นหลักสูตรฝ่าย



การเมือง...

การเมือง ๑๕ หลักสูตรและหลักสูตรฝ่ายข้าราชการประจำ ๑๑ หลักสูตร เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการฝึกอบรมระหว่างหน่วยงานอื่นกับหลักสูตรและการฝึกอบรมตามแผนพัฒนาบุคลากรดังกล่าว และเพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเบิกงบประมาณค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๔ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท ๐๔๐๘.๓/ว ๖๑๔ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินงบประมาณในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๘.๓/ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ชักข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการอบรมว่า การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ๆ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง ฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุมอาคาร หรือกรมการปกครองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้วสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สรุปแล้วการฝึกอบรมที่จัดโดยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นเป็นเพียงการให้ความรู้ขั้นพื้นฐานในเนื้อหาวิชาเฉพาะที่จำเป็นในการบริหารงานเท่านั้น เช่น หลักสูตรนายกเทศมนตรี ควรรู้ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การจัดทำเทศบัญญัติ หลักสูตรการคลัง ควรรู้ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบพัสดุ การเบิกจ่ายเงินและการลงบัญชี หลักสูตรด้านช่าง ควรรู้ในเรื่องการออกแบบ



การควบคุม...

การควบคุมอาคาร การประมาณราคาค่าก่อสร้าง หลักสูตรสมาชิกสภาท้องถิ่น ความรู้ในเรื่อง
 ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น การแปรรูปที่ดิน การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบการบริหารงาน
 เป็นต้น แต่มิได้เป็นการปิดกั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับการฝึกอบรมจากสถาบัน
 พัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีเปิดโอกาสให้องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับความรู้ที่หลากหลายจากหน่วยงานฝึกอบรมที่เจ้าหน้าที่สนับสนุน
 ให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและครอบคลุมกับความ
 ต้องการอย่างแท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่งอีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์เป็นอิสระและ
 การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีจะจัดทำโครงการ
 พัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานเทศบาล
 โดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันต่างประเทศ
 แล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศนั้น จะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์และ
 เงื่อนไขตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท ๐๔๐๔.๗/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์
 ๒๕๔๖ หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชี้แจงดังนี้ (๑) ตามประกาศคณะกรรมการพนักงาน
 เทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเทศบาล ข้อ ๓๐๕ กำหนด
 ว่าวิธีการพัฒนาพนักงานเทศบาลให้เทศบาลดำเนินการเองหรืออาจมอบหมายให้สำนักงาน
 ก.ท. สำนักงาน ก.ท.จ. หรือผู้ที่เหมาะสมดำเนินการ หรือดำเนินการร่วมกับสำนักงาน ก.ท.
 สำนักงาน ก.ท.จ. หรือส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น โดยวิธีพัฒนาวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือ
 หลายวิธีก็ได้ ตามความจำเป็นเหมาะสมดังนี้ การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม การศึกษาหรือดูงาน
 การประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการสัมมนา การสอนงาน การให้คำปรึกษาหรือวิธีการอื่น
 ที่เหมาะสม (๒) ตามประกาศพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานเทศบาล
 โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศและการให้ไปศึกษาฝึกอบรม ดูงานหรือปฏิบัติการวิจัย
 ในต่างประเทศ ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้เดินทางไปราชการได้
 แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการวันแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ก่อน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับระเบียบของกระทรวงการคลังกรณีไปศึกษาอบรมในต่างประเทศ
 ก็จะต้องขออนุมัติเป็นกรณี ๆ ไปเช่นเดียวกัน (๓) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก
 ที่ มท ๐๔๐๔.๗/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และคำวนมาก ที่ มท ๐๔๐๔.๓/ว ๕๔๗
 ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรมและ



คดีใช้จ่าย...

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกจ่ายเงินได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาจาก (๓) - (๓) แล้ว เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานครูเทศบาลโดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการศึกษอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนนั้น นายกเทศมนตรี มีอำนาจอนุมัติให้พนักงานครูเทศบาลไปศึกษอบรมในสถาบันต่างประเทศได้ แต่เนื่องจากเป็นการศึกษาอบรมที่มีได้จัดโดยหน่วยงานตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดดังความใน (๓) ดังนั้นกรณีนี้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจึงไม่อาจเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ หากแต่จะให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รับสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจะต้องหาความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อน เพื่อให้ได้ตรวจสอบความคุ้มค่าของหลักสูตรและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของเทศบาลในตำแหน่งประมาณ และระยะเวลาที่ต้องสูญเสียไประหว่างเข้ารับการฝึกอบรม

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การจัดทำโครงการหลักสูตรการสัมมนา ฝึกอบรม ในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีการจำกัดจำนวนบุคคลที่จะเข้ารับการอบรม ซึ่งไม่พอเพียงต่อความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งมีจำนวนบุคลากรแตกต่างกัน จึงเป็นการฝึกอบรมที่ไม่ครอบคลุมและครบถ้วน การดำเนินการกำหนดหลักสูตรโครงการฝึกอบรมนั้นผู้ฟ้องคดี ได้สำรวจความเห็นของประชาชน แสวงหาข้อมูล ศึกษาปัญหาแนวทางแก้ไข และผลสำเร็จของโครงการก่อนกำหนดเป็นหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อสนองความต้องการส่วนท้องถิ่น และการจัดทำเนื้อหาหลักสูตรให้พิจารณาถึงความจำเป็นและสำคัญต่อการบริหารโดยพิจารณาจากหลักสูตรที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด นอกจากนั้นยังได้เชิญบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานอื่น รวมทั้งประชาชนมาเข้าร่วมอบรมในหลักสูตรด้วย จึงทำให้เป็นหลักสูตรที่สอดคล้องและครอบคลุมกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๑ ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ยังมีหลักการเช่นเดียวกันกับหนังสือ ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการออกหลักเกณฑ์และเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ส่วนการจัดส่งครูเทศบาลไปเข้ารับการศึกษาอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนเป็นอำนาจของนายบทเทศมนตรีตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ข้อ ๓๐๕ โดยไม่ต้องทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตามค่าจ้าง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เป็นไปตามกฎหมายและเป็นมาตรฐานเดียวกัน หากให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการกันเองแบบต่างคนต่างทำตามทีละท้องถิ่นต้องการ ในเรื่องของงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การคลัง เป็นต้น จะทำให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมได้ สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานครูเทศบาล โดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการศึกษาอบรมในสถาบันต่างประเทคนั้น ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจอนุมัติให้พนักงานครูไปศึกษาอบรมได้ แต่เนื่องจากการฝึกอบรมที่มีได้จัดโดยหน่วยงานตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด หรือมีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมจึงไม่อาจเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ ตามหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ นอกนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมมาในทำนองเดียวกันกับคำให้การ

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว



ศาลได้...

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดแนวทาง
ปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือ
กระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๗/ ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แจ้งให้
ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติดังนี้ การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมซึ่งหมายรวมถึง
การอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ
การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกอย่างอื่นทั้งในประเทศ
และต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ
พัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยไม่มีการรับปริญญา หรือ
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการ
เดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรม
ดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มี
ข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะ
ได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป ผู้ฟ้องคดีได้รับแนวทางดังกล่าว
เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖ และได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ต่อมา
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งการชักข้อแนะนำทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการ
ฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท
๐๘๐๘.๗/ ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า หลักเกณฑ์การเบิก
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย คำวนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๗/ ๖๑๑
ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ นั้น เป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เคย
กำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การเบิกจ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดโดยหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า แต่หลักเกณฑ์
ดังกล่าวไม่รวมถึง การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัด
โดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม



กฎหมาย...

กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ๆ เช่นกรมโยธาธิการและผังเมือง ผูกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุมอาคาร หรือ กรมการปกครองผูกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้ว โดยไม่ต้องขอท่าความตกลงกับ ผูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับกรณีการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นค่าผูกอบรมที่หน่วยดำเนินการผูกอบรมจะต้องขอท่าความตกลงกับ ผูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ หมายถึงการผูกอบรมที่จัดโดยหน่วยงานตามความหมายนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น โดยมีหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอน ซึ่งจะต้องให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตรได้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและความเป็นมาตรฐานของหลักสูตรที่จะเกิดประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีให้เข้าช้กับแผนการผูกอบรมของ ผูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นระหว่างปี ๒๕๔๖ - ๒๕๔๘ จำนวน ๘๖ หลักสูตร แยกเป็นหลักสูตรฝ่ายการเมือง ๔๕ หลักสูตร หลักสูตรฝ่ายข้าราชการประจำ ๔๑ หลักสูตร ผู้เข้ารับการอบรม ๓๘๖,๖๔๑ คน ผูกฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของ ผูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ให้เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้คนหลักการบริหารโดยไม่ว่านึ่งถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ ผูกฟ้องคดีที่ ๑ โดย ผูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการผูกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการผูกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมสองฉบับ ฉบับแรกเป็นหนังสือ ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการผูกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งลงนามโดยนายประชา มาสินนทร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทน ผูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับที่สองเป็นหนังสือ ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๘๔๘ ลงวันที่ ๑๘



มีนาคม

อันเป็นการขัดแย้งกับสาระสำคัญของหลักเกณฑ์ตามหนังสือฉบับแรกอย่างชัดเจน เนื่องจาก
 มูลเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดหลักเกณฑ์ตามหนังสือฉบับแรกนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ
 การจัดมิกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จึงจะเห็นได้จากความตอนต้นของ
 หนังสือฉบับแรกที่ว่า “ด้วยในปัจจุบันได้มีหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรต่าง ๆ จัดหลักสูตรการฝึกอบรมให้กับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิก
 สภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งการ
 ฝึกอบรมแต่ละหลักสูตรไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่สอดคล้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพ
 ที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการราชการแก่ประชาชน
 ตลอดจนเป็นการระไนตำแหน่งประมาณที่ใช้เพื่อฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก...” เพราะฉะนั้น หนังสือฉบับที่สองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็น
 การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ ซึ่งอำนาจในการกำหนดระเบียบดังกล่าวเป็นอำนาจเฉพาะของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖ แห่ง
 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ
 สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
 หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่
 รับผิดชอบควบคุมราชการประจำกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติ
 ราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน จึงไม่มีอำนาจในการกำหนด
 ระเบียบดังกล่าวได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้า
 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ออกหนังสือ ส่วนมาก
 ที่ มท ๐๕๐๘.๓/ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยมีเนื้อหาในลักษณะข้างต้น
 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สำหรับหนังสือ ส่วนมาก ที่ มท ๐๕๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่
 ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ นั้น แม้ว่าจะเป็นการลงนามโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
 ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจโดยชอบในการกำหนดระเบียบ
 เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าว แต่ปรากฏว่า มีสาระเป็นการแก้ไข
 เพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๖



ประกาศใน...

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ซึ่งการกำหนดระเบียบเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฉบับเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องจัดทำเป็นรูปแบบระเบียบกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกับฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติม จึงจะมีศักดิ์เทียบเท่ากัน และมีผลใช้บังคับใช้โดยชอบ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ในเชิงกำกับดูแลมิใช่เป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือมิได้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกลางกับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลและอำนาจในการออกระเบียบข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เพราะฉะนั้น ในการออกระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องปฏิบัติตามรูปแบบที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเคร่งครัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติ เป็นหนังสือเวียนสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาตามสายงานบริหาร หรือการที่หน่วยงานกลางสั่งให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติถือปฏิบัติได้ ดังนั้น การออกระเบียบข้อบังคับ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยการออกเป็นหนังสือเวียน คำวนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๗/ ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนจากรูปแบบ นอกจากนั้น เชื่อได้พิจารณาเนื้อหาสาระของหนังสือเวียน ดังกล่าวแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่

ห้องถิ่นเป็นสำคัญ มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า การคลัง งบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินการพิจารณา การพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการ ให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติว่า ระเบียบว่าด้วยการคลัง งบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทนและค่าจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย กระทรวง มหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งและ วรรคสอง ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย คดีนี้ปรากฏว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ได้วาง ระเบียบเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยนำผู้มีห้องถิ่นกรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายในการ อบรมของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดว่า การฝึกอบรมหมายถึง การอบรม การประชุมทางวิชาการ หรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการ หรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานโดยไม่มี การรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ และให้เบิกค่าใช้จ่ายได้ เฉพาะการฝึกอบรมที่มีเงื่อนไขดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอ



/ขอความเห็น

ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้นำแจ้งให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราวๆ ไป เห็นว่า แม้การกำหนดระเบียบตามหนังสือเวียนฉบับนี้ จะเป็นการเพิ่มการเบิกจ่ายเงินจากคลังก็ตาม แต่ก็มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาบุคลากร และการจัดบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการออกระเบียบห้ามมิให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าว เท่ากับเป็นการจำกัดมิให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง จึงเป็นการกำหนดระเบียบ ที่มีผลเป็นการจำกัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มทำการฝึกอบรมบุคลากรของตน ด้วยตนเอง หรือเข้าร่วมการฝึกอบรมที่ผู้อื่นจัดขึ้น มีผลกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ ปกครองตนเองและกระทำไปโดยไม่คำนึงถึงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองประการหนึ่ง ก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองในเรื่อง แผนงาน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลได้ แต่การที่จะบริหารจัดการกิจการของ ตนเองได้นั้น อำนาจในกระบวนการตัดสินใจจะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้ ถึงแม้ว่าจะมีข้อยกเว้นให้เบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมได้บางประเภท การฝึกอบรม ที่ยกเว้นนั้นก็ก็เป็นเพียงการฝึกอบรมโดยผู้อื่นเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้เสนอแนะ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งการฝึกอบรมที่ต้องมีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดอบรมร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้นำแจ้งให้ทราบเป็นคราวๆ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสำหรับการขอทำความตกลงให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ ดังนั้น การที่จะจัดทำข้อตกลง ร่วมกันได้หรือจัดอบรมร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ หรือจะแจ้งให้ทราบเป็นคราว ๆ ได้เมื่อใดจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจและกระบวนการตัดสินใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เพียง ฝ่ายเดียว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจของตนเองเลย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองตามหลักการ ปกครองตนเองได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือ ตำนานมาก ที่ มท ๐๔๐๔.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองในการออกระเบียบดังกล่าว ส่วนในกรณีที่หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการบริหารจัดการกิจการของตนเองไม่ในทางที่ขัดต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง



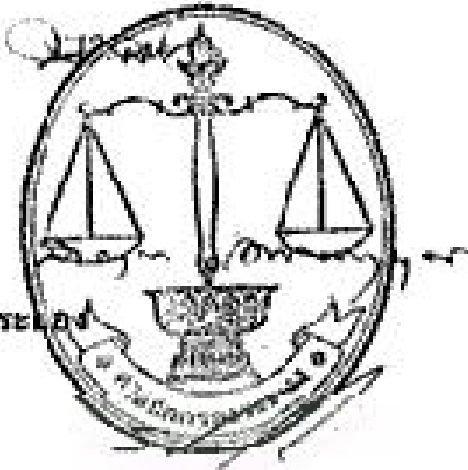
ย่อมมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้ตามที่ เป็นอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ อยู่แล้ว

พิพากษาให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายประธาน บางประสิทธิ์
ตุลาการศาลปกครองระบอบ

นางสายสุตา เศรษฐบุตร
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองระบอบ

นายภักคณัย ชรมัช
ตุลาการศาลปกครองระบอบ



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายอนนท์ อติเรกสมบัติ

