

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๔๑/๒๕๕๖  
— คดีหมายเลขแดงที่อ. ๖๑/๒๕๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

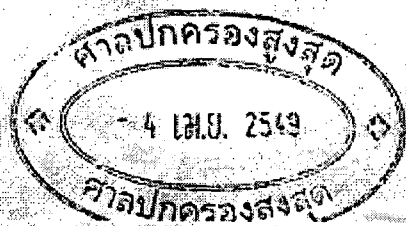
วันที่ ๔ เดือน เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง	{	เทศบาลนครระยอง	ผู้ฟ้องคดี
		กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๘/๒๕๕๖ หมายเลขแดงที่ ๖๔/๒๕๕๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมากที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมหมายถึงการอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน



หรือที่เรียกชื่อ...

หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและ  
 ช่วงเวลาจัดที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน  
 โดยไม่มีการรับปริญญาหรือประกาศียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น  
 ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการ  
 ฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรม ดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 ตามข้อเสนองงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริม  
 การปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป  
 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว ไม่มีความชอบธรรม  
 ในการสั่งการ ไม่ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 เนื่องจากหลักสูตรที่กำหนดโดยสถาบันพัฒนาบุคลากร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น  
 กระทรวงมหาดไทย อาจจะไม่สอดคล้องหรือครอบคลุมกับความต้องการที่หลากหลายอย่าง  
 แท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๔๔ 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

ขอให้ศาลพิจารณาคพิพาทกษาเพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก  
 ที่ มท ๐๔๐๔.๓/ว ๕๑๑ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ  
 การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้กระเบื้องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท ๐๕๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยอาศัยอำนาจในการบริหารงานตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการออกกระเบื้องเกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณ ตามคำฟ้องที่กล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการออกแนวปฏิบัติที่ขัดต่อหลักการบริหารตามมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ในแต่ละปีมีหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้จัดทำหลักสูตรการอบรมสัมมนาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมภายใต้ภาวะงบประมาณอันจำกัดของท้องถิ่นอาจเกิดผลเสีย ดังนี้ (๑) การฝึกอบรมในลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ แต่ละหน่วยงานจะเน้นหลักสูตรและเนื้อหาของวิชาตลอดจนวิทยากรที่สอดคล้องกับภารกิจและบุคลากรของหน่วยงานนั้น ๆ จึงเป็นการกำหนดหลักสูตรและหัวข้อวิชาตามความต้องการของหน่วยงานฝึกอบรมมากกว่าคำนึงถึงความต้องการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) เนื้อหาวิชาเฉพาะที่มีความจำเป็นสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ การบริหารงานงบประมาณ การคลัง การบัญชี การพัสดุ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น งานด้านช่าง การเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐ เมื่อพิจารณาโดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการถ่ายทอดให้มีความรู้ ความสามารถเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะเนื้อหาวิชาดังกล่าวมีผลกระทบต่อการทำงานในอำนาจหน้าที่และการบริการประชาชนโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานฝึกอบรมได้จัดทำเนื้อหาหลักสูตรขึ้นเองทำให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานของหลักสูตร (๓) สืบเนื่องจากผลเสียทั้งสองประการดังกล่าวจึงเป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจเลือกหน่วยงานและหลักสูตรในการเข้ารับการอบรม โดยพิจารณาจากเนื้อหาวิชา ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ครั้นเมื่อได้รับการฝึกอบรมไปแล้ว ปรากฏว่าไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ก็จะไปเลือกเข้ารับการอบรมในหลักสูตรอื่น ๆ ต่อไปอีก ซึ่งอาจจะมี ความซ้ำซ้อนกันของวิชาที่ผ่าน



/การอบรมไปแล้ว...

การอบรมไปแล้ว จึงทำให้เกิดการสูญเสียเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสูญเสียเวลาในการจัดส่งบุคลากรไปอบรมอย่างไม่คุ้มค่า และมีแนวโน้มว่าจะมีหน่วยงานต่าง ๆ จัดอบรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น โดยได้จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จำนวนทั้งสิ้น ๑๕๖.๖๕๑ จำนวน ๕๖ หลักสูตร แยกเป็นหลักสูตรฝ่ายการเมือง ๑๕ หลักสูตร และหลักสูตรฝ่ายวิชาการ ประจำ ๔๑ หลักสูตร เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการฝึกอบรมระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นกับหลักสูตร และการฝึกอบรมตามแผนพัฒนาบุคลากรดังกล่าว และเพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเบิกงบประมาณค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามมาตรา ๒๔๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประโยชน์ส่วนรวม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรม และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๘๗ว ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ๐๕๐๘๗ว ๘๕๘ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ชักข้อความเข้าใจเกี่ยวกับกาเบิกค่าใช้จ่ายในการอบรมว่า การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ๆ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง ฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุมอาคาร หรือกรมการปกครองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย และความรับผิดชอบอยู่แล้วสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การฝึกอบรมของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นเป็นเพียงการให้ความรู้ขั้นพื้นฐานในเนื้อหาของงานที่ปฏิบัติเป็นประจำในการบริหารงานเท่านั้น แต่มิได้เป็นการปิดกั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการฝึกอบรมเฉพาะจากสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



๐๘๒๒๐๒๐๒

ยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับความรู้ที่หลากหลายจากหน่วยงานฝึกอบรมที่มีหน้าที่สนับสนุนให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและครอบคลุมกับความต้องการอย่างแท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่งอีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีจะทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานเทศบาล โดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ จะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก 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 การประชุมพิเศษ การฝึกอบรม การศึกษาหรือดูงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการสัมมนา การสอนงาน การให้คำปรึกษาหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม (๒) ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานเทศบาลโดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศและการให้ไปศึกษาฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้เดินทางไปราชการได้ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนซึ่งเป็นหลักการเดียวกับระเบียบของกระทรวงการคลังกรณีไปศึกษาอบรมในต่างประเทศ ก็จะต้องขออนุมัติเป็นกรณี ๆ ไป เช่นเดียวกัน (๓) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๘๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถเบิกจ่ายเงินได้จะต้องเป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือ



/จัดรวมกันกับ...

จัดรวมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมที่  
 จัดโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุน  
 หรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาจาก (๑) ถึง (๓)  
 แล้วเห็นได้ว่า กรณีผู้ฟ้องคดีจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษ  
 หรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานครูเทศบาลโดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือก  
 เข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนนั้น  
 นายกเทศมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้พนักงานครูเทศบาลไปศึกษาอบรมในสถาบันต่างประเทศได้  
 แต่เนื่องจากการศึกษาอบรมที่มีได้จัดโดยหน่วยงานตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด  
 ดังความใน (๓) ดังนั้น กรณีดังกล่าวผู้เข้ารับการฝึกอบรมจึงไม่อาจเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม  
 และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ หากจะให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รับสิทธิเบิก  
 ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจะต้องทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อน เพื่อจะได้  
 ตรวจสอบความคุ้มค่าของหลักสูตรและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของ  
 เทศบาลในด้านงบประมาณและระยะเวลาที่ต้องสูญเสียไประหว่างเข้ารับการฝึกอบรม

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านค่าให้การว่า การจัดทำโครงการหลักสูตรการสัมมนา  
 ฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งของกรมส่งเสริม  
 การปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีการกำหนดและจำกัดจำนวนบุคลากรที่จะเข้ารับ  
 การอบรม ทำให้ไม่พอเพียงต่อความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งมีจำนวน  
 บุคลากรแตกต่างกัน จึงเป็นการฝึกอบรมที่ไม่ทั่วถึง นอกจากนั้น ปัจจุบันองค์การปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีจำนวนมาก การดำเนินการฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ ให้  
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณจึงไม่ครอบคลุมและครบถ้วนตามจำนวน  
 ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดหลักสูตรโครงการฝึกอบรมของผู้ฟ้องคดีนั้น  
 ผู้ฟ้องคดีได้ให้หน่วยงานที่กำหนดหลักสูตรทำการสำรวจความเห็นของประชาชน แสวงหาข้อมูล  
 ศึกษาปัญหาแนวทางแก้ไข และผลสำเร็จของโครงการก่อนกำหนดเป็นหลักสูตร  
 การฝึกอบรม เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และการจัดทำเนื้อหาหลักสูตร  
 ได้พิจารณาถึงความจำเป็นและสำคัญต่อการบริหารโดยพิจารณาจากหลักสูตรที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 กำหนด นอกจากนั้น ในการจัดอบรมยังได้เชิญบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานอื่น  
 รวมทั้งประชาชนที่สนใจได้เข้าร่วมอบรมในหลักสูตรด้วย จึงทำให้เป็นหลักสูตรที่สอดคล้อง  
 และครอบคลุมกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/ถ้วนมาก...

จำนวนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ มีหลักการที่...  
 ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๖ มีหลักการที่...  
 ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งเป็น...  
 และเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง  
 การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ส่วนการจัดส่งครูเกณฑ์ใหม่เข้ารับ  
 การศึกษาอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนเป็นอำนาจ  
 ของนายกเทศมนตรีตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง นโยบายเขตพื้นที่และ  
 เงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ข้อ ๓๐๕ โดยไม่ต้องทำเรื่องขออนุญาตกับผู้  
 ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด

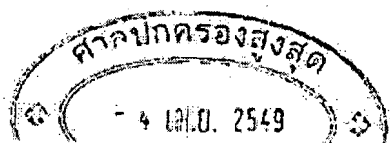
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองบริหารเขต  
 หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตามคำฟ้อง เพื่อให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น  
 ต่าง ๆ มีแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เป็นไปตามกฎหมายและเป็นมาตรฐานเดียวกัน หากให้  
 องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการกันเองแบบต่างคนต่างทำตามที่แต่กระทำการในคำสั่ง  
 ในเรื่องของงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การคลัง เป็นต้น จะทำให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์  
 ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมติของสภา  
 บัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ด้านการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน  
 ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ  
 แต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยที่...  
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่าย  
 ในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่  
 ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย  
 หรือไม่ เห็นว่า หนังสือ ตัวแมก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖  
 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ซึ่งลงนามโดยนายประชา มาลินันท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการ  
 แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหนังสือที่กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่าย  
 ในการฝึกอบรมเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศถือปฏิบัติโดยไม่มุ่งหมาย...



...

พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของ  
 ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ซึ่งกำหนดว่า การฝึกอบรมหมายถึง การอบรม การประชุมทางวิชาการหรือ  
 เชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา  
 การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการ  
 หรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพ  
 ในการปฏิบัติงานโดยไม่มีค่าธรรมเนียมหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ และให้เบิกค่าใช้จ่าย  
 ได้เฉพาะการฝึกอบรมที่มีเงื่อนไขดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 ตามข้อเสนอสั่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการอบรมของกรมส่งเสริมการ  
 ปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ  
 เป็นคราว ๆ ไป เห็นว่า แม้การกำหนดระเบียบตามหนังสือเวียนฉบับนี้จะเป็นการเบิก  
 จ่ายเงินจากคลังก็ตาม แต่ก็มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาบุคลากรและการบริหารจัดการ  
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการออกระเบียบห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิก  
 ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าว เท่ากับเป็นการจำกัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 จัดการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง จึงเป็นการกำหนดระเบียบที่มีผลเป็นการจำกัด  
 มิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มทำการฝึกอบรมบุคลากรของตนเองด้วยตนเอง 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 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์  
 และวิธีการสำหรับการขอทำความตกลงให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ ดังเห็น การที่จะจัดทำข้อตกลง

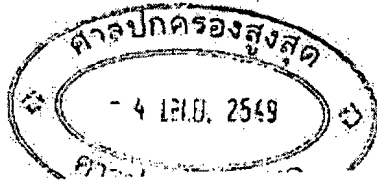


พร้อมกันด้วย...

ร่วมกันได้หรือจัดอบรมร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ หรือจะแจ้งให้ทราบก็ได้  
 เมื่อใด จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจและกระบวนการตัดสินใจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่การ  
 โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจของตนเอง  
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองตามหลัก  
 การปกครองตนเองได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือ  
 ที่ มท ๐๕๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วย  
 ข้อต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้อง  
 ในการออกระเบียบดังกล่าว หากปรากฏว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการ  
 จ้างกรกิจการของตนเองไปในทางที่ขัดต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีอำนาจ  
 ให้มีมติเป็นอำนาจในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตาม  
 ของกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ อยู่แล้ว

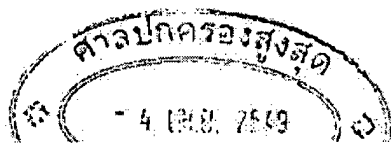
ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย  
 ที่ มท ๐๕๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แนว  
 เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ  
 บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบ  
 ราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่  
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังนี้ (๑) เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวง  
 ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม หน่วยงานของรัฐใน  
 ความรับผิดชอบในสังกัดกระทรวง เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน  
 โดยรัฐมนตรีว่าการอาจจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการปฏิบัติราชการ  
 (๒) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับ  
 คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ โดยให้  
 ช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนก็ได้ ทั้งนี้ การสั่ง  
 การอนุมัติ การปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงให้เป็นไปภายใต้  
 กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องหรือตามมติคณะรัฐมนตรี  
 มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน  
 พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๙ ประกอบกับมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.



และมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว 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

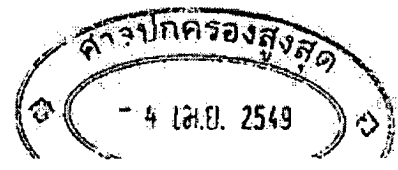
แต่เนื่องจากกรณีการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ มีเพียงระเบียบดังกล่าวที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังมาใช้ โดยอนุโลม และโดยที่รูปแบบ โครงสร้างขององค์การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกับส่วนราชการจึงมีผลทำให้ระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวที่นำมาใช้โดยอนุโลมอาจจะไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางกรณี เช่น การฝึกอบรมบางหลักสูตรที่ไม่มีมาตรฐานและตอบสนองเองความต้องการของผู้เข้ารับการฝึกอบรมอย่างแท้จริง รวมทั้งการฝึกอบรมขององค์กรเอกชนเพื่อแสวงหาผลกำไรและประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ และนำระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งข้อบังคับ คำสั่ง และหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการออกหนังสือสั่งการดังกล่าวเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถึงแม้จะมีข้อพิจารณาได้ว่า เป็น "กฎ" ซึ่งใช้บังคับโดยทั่วไป และสมควรออกเป็นระเบียบโดยประกาศ



ในราชกิจจานุ...

ในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีสาระสำคัญของหนังสือสั่งการฉบับนี้ มิได้  
 ตีอกกฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ การไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
 เป็นเพียงจะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดมิได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้  
 ข้าราชการตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควรเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการ  
 กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับปฏิบัติราชการขององค์การปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการกำหนดให้ถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ระเบียบ  
 หนังสือสั่งการของกระทรวงการคลัง ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการ  
 ฝึกรอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยอนุโลม ซึ่งการนำมาใช้บังคับ โดย  
 เป็นการนำมาใช้บังคับโดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกัน และอาจแก้ไข ระเบียบของ  
 หลักการที่นำมาบังคับได้ตามสมควร กรณีดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้  
 ที่ ๒ ในการร่างกฎหมายปลีกย่อย ซึ่งมีศักดิ์ใกล้เคียงกันกับระเบียบ ข้อบังคับ ปร  
 คำสั่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินไป  
 ด้วยความเรียบร้อยและเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันในการปฏิบัติราชการ ประ  
 การออกหนังสือสั่งการดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากสำนักงานเลขาธิการ  
 โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งพบว่า การฝึ  
 แต่ละหลักสูตรไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่สอดคล้องต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ  
 ความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ แก่ประ  
 ตลอดจนเป็นการระในด้านงบประมาณที่ใช้เพื่อการฝึกรอบรมขององค์การปกคร  
 ในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกหนังสือสั่งการ บังคับ  
 เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์  
 โดยส่วนรวม

และตามที่มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ข  
 แห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการ  
 ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและการกำกับดูแลองค์กรปกครอง  
 จะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประ  
 ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาระ  
 การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่ก  
 บัญญัติไว้มิได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการ

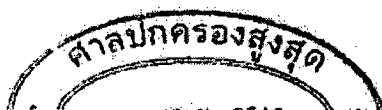


การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวมิได้หมายความว่า รัฐจะไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากรัฐปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่แล้ว อาจเกิดผลกระทบถึงความมั่นคงของรัฐได้ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับ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

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

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษายกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

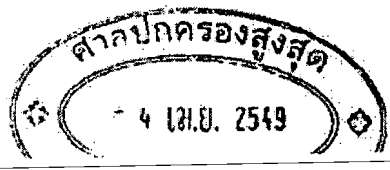
ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำคำแก้อุทธรณ์



/ศาลปกครอง...

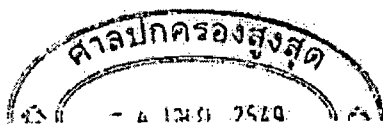
ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุป  
ผลการเจ้าของสำเน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการ  
ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำเน  
ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
ตามความในมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๒๖ และมาตรา ๘๘ แห่ง  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดแนวทาง  
การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย  
กระทรวงมหาดไทย ส่วนมากที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์  
๒๕๒๖ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติดังนี้ การเบิกค่าใช้จ่ายใน  
หมายรวมถึงการอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนา  
หรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือ  
ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดอบรม  
ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดย  
ปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ  
พนักงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม  
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน  
จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตาม  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปก  
(๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทราบเมื่อ  
ผู้ฟ้องคดีได้รับแนวทางดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖ และได้ยื่นคำ  
เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งการชักข้อมแนวทาง  
เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
กระทรวงมหาดไทย ส่วนมากที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๙๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้  
ผู้ฟ้องคดีทราบว่า หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตามหนังสือกระทรวง



จำนวนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ นั้น เป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เคยกำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การเบิกจ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดโดยหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่รวมถึง การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ๆ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมืองฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุมอาคาร หรือกรมการปกครองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้ว โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับการดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นค่าฝึกอบรมที่หน่วยดำเนินการฝึกอบรมจะต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ หมายถึงการฝึกอบรมที่จัดโดยหน่วยงานตามความหมายนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น โดยมีหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนซึ่งจะดัดให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตรได้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและความเป็นมาตรฐานของหลักสูตรที่จะเกิดประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีให้เข้าช้อนกับแผนการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๘ ประกอบกับมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติวิสาหกิจตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภารปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นโดยเนื้อความของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท เช่น ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ เป็นต้น และหากค่าใช้จ่าย

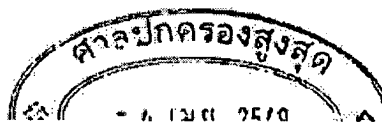


/เกี่ยวกับ...

เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเรื่องใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้กำหนดไว้ ก็ให้ใช้ระเบียบ  
คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังในเรื่องนั้นไปก่อนโดยอนุโลม ซึ่งปัจจุบันนี้  
ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๖

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี  
โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกาเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม  
ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมากที่ มท ๑๕๐  
ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมี  
ที่ต้องพิจารณาว่าหนังสือเวียนดังกล่าวชอบด้วยรูปแบบและชอบด้วยเนื้อหาหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
มีอำนาจในการตราระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณของ  
บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริง  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการ  
ปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๓๘ ง เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งตามข้อ ๔ ของระเบียบ  
ดังกล่าวกำหนดไว้ว่า ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติราชการ  
ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของ  
ส่วนราชการ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ข้อ ๕ กำหนดให้ระเบียบ ข้อ ๖  
หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่ได้กำหนดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ  
ไว้แล้ว ให้คงใช้ต่อไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง และข้อ ๗ กำหนดไว้ว่า ระเบียบนี้  
เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเรื่องใดที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดไว้ ให้ใช้ระเบียบ  
คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังในเรื่องนั้นไปก่อนโดยอนุโลม  
ซึ่งก่อนมีการออกหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยฉบับพิพาท ก็มีการออก  
กระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๖  
ประกาศใช้บังคับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องถือบังคับตามระเบียบกระทรวงการคลังในเรื่อง  
โดยอนุโลม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ  
การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของระเบียบ



10

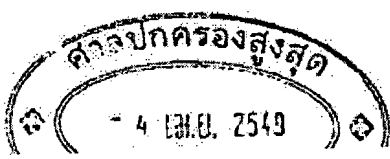
ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ต่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดให้แจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมหมายถึงการอบรม 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 ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ในรูปแบบของการตราเป็นระเบียบข้อบังคับ ดังนั้นในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะต้องปฏิบัติตามรูปแบบที่กฎหมายให้อำนาจกำหนดไว้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับมาก่อนหน้านี้แล้ว ซึ่งกำหนดให้ใช้บังคับเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย แม้โดยเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายประเภทใด ๆ ไว้ก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่ได้กำหนดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการไว้แล้ว ให้คงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง ส่วนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเรื่องใดที่กระทรวงมหาดไทย

ศาลปกครองสูงสุด

ก็ไม่ได้กำหนด...

ยังไม่ได้กำหนดไว้ ให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย  
 ในเรื่องนั้นไปก่อนโดยอนุโลม ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้  
 การฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตราเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
 ตามที่กฎหมายกำหนดไว้และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นการปฏิบัติเช่นเดียวกับการ  
 ได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องอั้งลาวใช้บังคับมาก่อนแล้ว  
 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดโอกาส  
 ในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยออกเป็นหนังสือเวียน  
 จึงไม่ชอบด้วยรูปแบบ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่อ้างว่าเป็นการใช้ดุลพินิจ  
 กฎหมายปลีกย่อยซึ่งมีศักดิ์ใกล้เคียงกับระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว  
 และเป็นประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินจึงฟังไม่ขึ้น

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า เนื้อหาของหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย  
 ฉบับพิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๕๔ ของ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีคว  
 ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการย  
 และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ประกอบกับมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง  
 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ  
 แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์  
 เป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตาม  
 ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ดังนั้น แม้ผู้  
 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีอำนาจตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล  
 ในการตราระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณของเทศบาล  
 แต่การกำหนดระเบียบข้อบังคับดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กร  
 ส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล  
 และการคลังตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย เว  
 แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความสัมพันธ์กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเทศบาลในลักษณะ  
 กำกับดูแล มิใช่การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งการควบคุมกำกับดูแลนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 ต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครอง



พ.ศ. ๒๕๔๙

ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม และจะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา ๒๔๓ 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 ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกระเบียบข้อกำหนดเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มีได้เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม และกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งอ้างว่าจำเป็นต้องออกหนังสือเวียนดังกล่าวเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมจึงฟังไม่ขึ้น การออกหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยฉบับพิพาทในส่วนของเนื้อหาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา

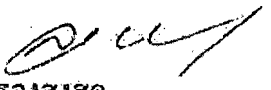


ให้เพิกถอน...

ให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของข้าราชการประจำในส่วนท้องถิ่นนั้น ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

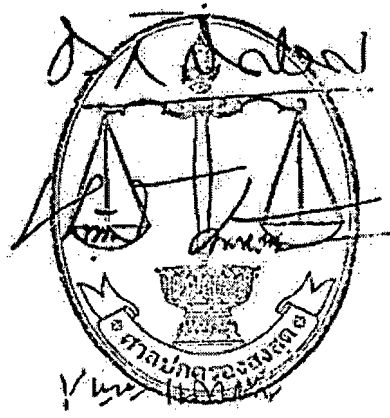
พิพากษายืน

นายพีระพล เชาวนศิริ  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการประจำกอง

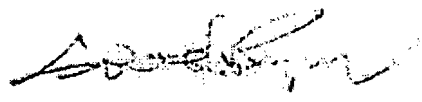
นายธงชัย ลำดับวงศ์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสวงศักดิ์  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้ช่วย

มีความเห็นแย้ง

