

○ สรุปรายชื่อเท็จจริงของ (ถ้าเนา) (ก.๑๗)
 ตุลาการเจ้าของสำนวน คดีหมายเลขคำที่ ๓๕/๒๕๔๖

ศาลปกครองระยอง

สรุปรายชื่อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วันที่ ๒๗ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๖

ผู้ฟ้องคดี เทศบาลนครระยอง

ผู้ถูกฟ้องคดี กระทรวงมหาดไทยที่ ๑
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ ๒

ตุลาการเจ้าของสำนวนได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนี้จนเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้แล้ว จึงขอสรุปรายชื่อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนมาให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และในวันนั่งพิจารณา คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงรวมทั้งนำพยานไปสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะในวันนั่งพิจารณาคดีก็ได้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สั่งการให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตามหนังสือด่วนมากที่สุดที่ มท ๐๘๐๘.๓ /ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยให้ปฏิบัติดังนี้ การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมหมายถึงรวมถึงการอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคลหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยไม่มีการรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นการฝึกอบรม ดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราวๆ ไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า

(๑) ไม่มีความชอบธรรมในการสั่งการ ไม่ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงาน

บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักสูตรที่กำหนดโดยสถาบันพัฒนาบุคลากร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยอาจจะไม่สอดคล้องหรือครอบคลุมกับความต้องการที่หลากหลายอย่างแท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่ง อันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 284 วรรคหนึ่ง

(๒) ขัดหลักการบริหารและไม่ได้คำนึงถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเพราะว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทราบข้อมูลที่เป็นลักษณะเด่น หรือลักษณะด้อยของสมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถที่จะกำหนดแนวทางการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการเสริมสร้าง ส่งเสริม เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องได้ เช่น ผู้ฟ้องคดีจะจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษหรือ ภาษาต่างประเทศ ให้กับพนักงานครูเทศบาล โดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการศึกษอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญมาก จึงเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำได้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดระยอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ข้อ ๓๐๕

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ โดยอาศัยอำนาจในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งที่กล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการออกแนวปฏิบัติที่ขัดต่อหลักการบริหาร ตามมาตรา ๒๘๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแก้คำฟ้องว่า ในแต่ละปีมีหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จัดทำหลักสูตรการอบรมสัมมนาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นจำนวนมากทำให้เกิดผลเสีย ดังนี้ (๑) การฝึกอบรมในลักษณะต่างหน่วยงานต่างทำ แต่ละหน่วยงานจะเน้นหลักสูตรและเนื้อหาของวิชา ตลอดจนวิทยากรที่สอดคล้องกับภารกิจและบุคลากรของหน่วยงานนั้นๆ จึงเป็นการกำหนดหลักสูตรและหัวข้อวิชาความต้องการของหน่วยงานฝึกอบรมมากกว่าการคำนึงถึงความต้องการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) เนื้อหาวิชาเฉพาะที่มีความจำเป็นสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ การบริหารงานงบประมาณ การคลัง การบัญชี การพัสดุการจัดทำแบบพัฒนาท้องถิ่น งานด้านช่าง การเตรียมความพร้อมในการถ่าย

โอนภารกิจจากหน่วยงานภาครัฐเมื่อพิจารณาโดยหลักการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับการถ่ายทอดให้มีความรู้ ความสามารถเป็นมาตรฐานเดียวกันเพราะเนื้อหาวิชาดังกล่าวมีผลกระทบต่อการทำงานในอำนาจหน้าที่และการบริหารประชาชนโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานฝึกอบรมได้จัดทำเนื้อหาหลักสูตรขึ้นเอง ทำให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานของหลักสูตร (๓) สืบเนื่องจาก (๑)-(๒) จึงเป็นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจเลือกหน่วยงานและหลักสูตรในการเข้ารับการอบรม โดยพิจารณาจากเนื้อหาวิชา ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ครั้นเมื่อได้รับการฝึกอบรมไปแล้ว ปรากฏว่าไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ก็จะไปเลือกเข้ารับการอบรมในหลักสูตรอื่นๆต่อไปอีก ซึ่งอาจจะมีความซ้ำซ้อนกันของวิชาที่ผ่านการอบรมไปแล้ว ดังนั้น จึงทำให้เกิดการสูญเสียวัยการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่เงินงบประมาณและสูญเสียเวลาในการจัดส่งบุคลากรไปอบรมอย่างไม่คุ้มค่า และมีแนวโน้มว่าจะมีหน่วยงานต่างๆ จัดอบรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงได้กำหนดควีสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนากุศลกรท้องถิ่น ได้จัดทำแผนพัฒนากุศลกรท้องถิ่นระหว่างปี ๒๕๔๖ - ๒๕๔๘ จำนวน ๑๘๖,๖๕๑ คน ๕๖ หลักสูตร แยกเป็นหลักสูตรฝ่ายการเมือง ๑๕ หลักสูตร และหลักสูตรฝ่ายข้าราชการประจำ ๔๑ หลักสูตร เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการฝึกอบรมระหว่างหน่วยงานอื่นกับหลักสูตรและการฝึกอบรมตามแผนพัฒนากุศลกรดังกล่าว และเพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการเบี่ยงงบประมาณค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามหนังสือ มท ค่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ได้จะต้องเป็นการฝึกอบรม ดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือค่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการอบรมว่า การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นๆ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมืองฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงาน

ออกแบบและควบคุมอาคาร หรือกรรมการปกครองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้วสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สรุปแล้วการฝึกอบรมที่จัดโดยสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นเป็นเพียงการให้ความรู้ขั้นพื้นฐานในเนื้อหาวิชาเฉพาะที่จำเป็นในการบริหารงานเท่านั้น เช่น หลักสูตรนายกเทศมนตรี ควรรู้ในเรื่องการจัดทำงบประมาณการบริหารงานบุคคล การจัดทำเทศบัญญัติ หลักสูตรการคลัง ควรรู้ในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ การเบิกจ่ายเงินและการลงบัญชี หลักสูตรด้านช่าง ควรรู้ในเรื่องการออกแบบการควบคุมอาคาร การประมาณราคาค่าก่อสร้างหลักสูตรสมาชิกสภาท้องถิ่น ควรรู้ในเรื่องข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น การแปรญัตติ การตั้งกระทู้ถาม การตรวจสอบการบริหารงาน เป็นต้น แต่มิได้เป็นการปิดกั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับความรู้ที่หลากหลายจากหน่วยงานฝึกอบรมที่มีหน้าที่สนับสนุนให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและครอบคลุมกับความต้องการอย่างแท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่งอีกด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระและการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีจะจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาต่างประเทศนั้น จะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอชี้แจงดังนี้ (๑) ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเทศบาล ข้อ ๓๐๕ กำหนดว่าวิธีการพัฒนาพนักงานเทศบาลให้เทศบาลดำเนินการเองหรืออาจมอบหมายให้สำนักงาน ก.ท. สำนักงาน ก.ท.จ. หรือผู้ที่เหมาะสมดำเนินการ หรือดำเนินการร่วมกับสำนักงาน ก.ท. สำนักงาน ก.ท.จ. หรือส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น โดยวิธีพัฒนาวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีก็ได้ ตามความจำเป็นเหมาะสมดังนี้ การประชุมนิเทศ การฝึกอบรม การศึกษาหรือดูงาน การประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการสัมมนา การสอนงาน การให้คำปรึกษาหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม (๒) ตามประกาศพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานเทศบาล โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศและการให้ไปศึกษาฝึกอบรมดูงานหรือปฏิบัติการวิจัยในต่างประเทศ ให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้เดินทางไปราชการได้ แต่ไม่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับระเบียบของกระทรวงการคลังกรณีไปศึกษาอบรมในต่างประเทศก็ต้องขออนุมัติเป็นกรณีๆ ไปเช่นเดียวกัน (๓) ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ค่วนมาก ที่ มท. ๐๘๐๘.๓ / ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และค่วนมาก ที่ มท 0808.3 / ว 947 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายงบประมาณในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกจ่ายเงินได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามข้อ

เสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อพิจารณาจาก (1) - (3) แล้วเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษ หรือภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานครูเทศบาล โดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้ว กลับมาพัฒนาการเรียนการสอนนั้น นายเทศมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้พนักงานครูเทศบาลไปศึกษาอบรมในสถาบันต่างประเทศได้ แต่เนื่องจากการศึกษาอบรมที่มีได้จัดโดยหน่วยงานตามที่ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนดดังความใน (3) ดังนั้นกรณีนี้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจึงไม่อาจเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ หากแต่จะให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้รับสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจะต้องทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อนเพื่อจะได้ตรวจสอบความคุ้มค่าของหลักสูตรและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของเทศบาลในด้านงบประมาณและระยะเวลาที่ต้องสูญเสียไประหว่างเข้ารับการฝึกอบรมผู้ฟ้องคดีคัดค้านทำให้การว่า การจัดทำโครงการหลักสูตรการสัมมนา ฝึกอบรมในด้านต่างๆ ของหน่วยงานและสถาบันต่างๆรวมทั้งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย มีการจำกัดจำนวนบุคคลที่จะเข้ารับการอบรม ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการที่หลากหลายของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งมีจำนวนบุคลากรแตกต่างกัน จึงเป็นการฝึกอบรมที่ไม่ครอบคลุมและครบถ้วน การดำเนินการกำหนดหลักสูตรโครงการฝึกอบรมนั้นผู้ฟ้องคดีได้สำรวจความเห็นของประชาชน ศึกษาปัญหาแนวทางแก้ไข และผลสำเร็จของโครงการก่อนกำหนดเป็นหลักสูตรการฝึกอบรม เพื่อสนองความต้องการส่วนท้องถิ่น และการจัดทำเนื้อหาหลักสูตรได้พิจารณาถึงความจำเป็นและสำคัญต่อการบริหาร โดยพิจารณาจากหลักสูตรที่ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนด นอกจากนั้นยังได้เชิญบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานอื่น รวมทั้งประชาชนเข้าร่วมอบรมในหลักสูตรด้วย จึงทำให้เป็นหลักสูตรที่สอดคล้องและครอบคลุมกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ยังมีหลักการเช่นเดียวกันกับฉบับที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการออกหลักเกณฑ์และเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ส่วนการจัดส่งครูเทศบาลไปเข้ารับการฝึกอบรมในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนเป็นอำนาจของนายเทศมนตรีตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ข้อ ๓๐๕ โดยไม่ต้องทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดหลักเกณฑ์ การเบิกค่าใช้จ่าย ในการฝึกอบรมตามคำฟ้อง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เป็นไปตามกฎหมายและเป็นมาตรฐานเดียวกัน หากให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการกันเองแบบต่างคนต่างทำตามที่แต่ละท้องถิ่นต้องการ ในเรื่องของงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การคลัง เป็นต้น จะทำให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็น ส่วนรวมได้ สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนวิชาภาษาอังกฤษ หรือ ภาษาต่างประเทศให้กับพนักงานครูเทศบาล โดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการ ศึกษาอบรมในสถาบันต่างประเทศนั้น ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจอนุมัติให้พนักงานครูไปศึกษาอบรมได้ แต่เนื่องจากการฝึกอบรมที่มีได้จัดโดยหน่วยงานตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กำหนด หรือมีข้อตกลง ร่วมกันหรือจัดร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นผู้เข้ารับการศึกษ อบรมจึงไม่อาจเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการได้ ตามหลัก เกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดในหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ประกอบหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ นอกนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมมาในทำนองเดียวกันกับคำให้การ

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดแนวทาง ปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ ฟ้องคดีใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติดังนี้ การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมซึ่งหมายรวมถึงการอ บรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการการ บรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกหรืออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่าง ประเทศโดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยไม่มีการรับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้ บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ สามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็น คราวๆ ไป ผู้ฟ้องคดีได้รับแนวทางดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖ และได้ยื่นคำฟ้องต่อศาล เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งการชักซ้อมแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับ การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๕๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ นั้น เป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เคยกำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การเบิกจ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดโดยหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่รวมถึง การฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้นๆ เช่น กรมโยธาธิการ และผังเมือง การฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุมอาคาร หรือ กรมการปกครอง ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้ว โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำหรับกรณีการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นค่าฝึกอบรมที่หน่วยดำเนินการฝึกอบรมจะต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ หมายถึงการฝึกอบรมที่จัดโดยหน่วยงานตามความหมายนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น โดยมีหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอน ซึ่งจะต้องให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตรได้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและความเป็นมาตรฐานของหลักสูตรที่จะเกิดประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีให้ชี้ ช้อนกับแผนการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นระหว่างปี ๒๕๔๖ - ๒๕๔๘ จำนวน ๕๖ หลักสูตร แยกเป็นหลักสูตรฝ่ายการเมือง ๑๕ หลักสูตร หลักสูตรฝ่ายข้าราชการประจำ ๔๑ หลักสูตร ผู้เข้ารับการอบรม ๑๘๖,๖๕๑ คน

นายประสาน บางประสิทธิ์ ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการศาลปกครองระยอง

หมายเหตุ.- คัดลอกจากเว็บไซต์เทศบาลนครระยอง
พิพัฒน์ / กลุ่มเพื่อนพนักงานส่วนตำบล / คัดลอก / เผยแพร่ (05/12/46)