

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๒๐

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

พิพากษายืน

นายพีระพล เชาวนศิริ

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำเนา

นายธงชัย ลำดับวงศ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายหัตถุณี วิจิตวิริยกุล

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสงศักดิ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

มีความเห็นแย้ง



โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๕๒

๒๑

○ ความเห็นแย้ง

คดีหมายเลขคำที่ อ.๒๙๑/๒๕๕๖

ข้าพเจ้านายพีระพล เชาวโรศิริ ตุลาการเสียงข้างน้อยขอทำความเห็นแย้ง
ความเห็นของตุลาการเสียงข้างมากที่พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
ที่ให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ปฎิพท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายในการฝึกอบรมขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

โดยที่มาตรา ๒๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมี
สิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา
๒๘๓ วรรคสอง บัญญัติว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น
ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครอง
ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้
มิได้ และมาตรา ๒๘๔ วรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่
กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๙ บัญญัติว่า ให้กระทรวงมหาดไทยตรา
ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน
การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ ดังนั้น มาตรา ๖๙
จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนด
อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง
และมาตรา ๒๘๔ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้มาตรา ๒๘๔
วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร
การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะก็ตาม
แต่ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การใช้อำนาจหน้าที่และการบริหารขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้ถูกจำกัดไว้ตามมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๔



/วรรคสอง...

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๕๒

๒๒

วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ มาตรา ๖๔ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้กำหนดนโยบายในเรื่องดังกล่าวแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและย่อมมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำกับดูแลในเรื่องการคลังและการงบประมาณได้ และถือว่าระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบในการบริหารการคลังและวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ การกำหนดนโยบายในการบริหารงานบุคคลโดยการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรหากเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของผู้ฟ้องคดีก็ต้องเป็นไปตามระเบียบดังกล่าวด้วย ดังนั้น การออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายชอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกระเบียบดังกล่าวได้

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบของการออกระเบียบข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดี โดยการออกเป็นหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ นั้น

เห็นว่า แม้มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณขึ้นได้นั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกระเบียบข้อบังคับดังกล่าวโดยการออกเป็นหนังสือเวียนแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือเวียนดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีได้ออกเป็นระเบียบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม แต่การออกเป็นหนังสือเวียนดังกล่าวเมื่อพิจารณาในเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นระเบียบข้อบังคับด้วยเช่นกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกระเบียบดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และใช้เฉพาะกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้



/กำกับดูแล...

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๕๒

๒๓

กำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ใช้บังคับกับบุคคลภายนอก
ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นเสมือนระเบียบที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง
และใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้โดยไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ตามมาตรา ๗ (๔) และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย
ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติ
เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทั่ง
สาระสำคัญแห่งหลักปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ
นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามมาตรา ๒๘๒ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย หรือไม่

เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งการให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่าย
ในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก
ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ว่าต้องเป็นการอบรม การประชุมทางวิชาการ
หรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา
การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการ
หรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยไม่มีการรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ
ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
ไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้
(๑) เป็นการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
(๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มี
ข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
นั้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหลักสูตรการฝึกอบรมให้ผู้บริหารท้องถิ่น
สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก
ซึ่งการฝึกแต่ละหลักสูตรไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และไม่สอดคล้องกับการเพิ่ม
ประสิทธิภาพหรือสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการ
สาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนเป็นภาระในด้านงบประมาณที่ใช้ในการฝึกอบรมของ



/องค์กรปกครอง...

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๒๔

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจาก
เงิน ภาษีอากรของประชาชนและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม
ย่อมกระทบต่องบประมาณแผ่นดินและกระทบต่อการพัฒนาการให้บริการสาธารณะของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านอื่น ๆ ดังนั้น การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์
การจ่ายเงินงบประมาณที่ใช้ในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็น
การกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและเพื่อประโยชน์ของประเทศ
เป็นส่วนรวม

ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การออกระเบียบเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม
ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์
๒๕๔๖ ทำให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทราบข้อมูลลักษณะเด่น
ลักษณะด้อยของสมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ไม่อาจกำหนดแนวทางการพัฒนากลุ่มบุคคลดังกล่าวอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
เช่น ไม่สามารถจัดทำโครงการพัฒนาการเรียนการสอนภาษาอังกฤษหรือภาษาต่างประเทศ
ให้กับพนักงานเทศบาล โดยจัดส่งพนักงานครูที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรม
ในสถาบันต่างประเทศแล้วกลับมาพัฒนาการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ ตามประกาศ
คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดระยอง เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการ
บริหารงานบุคคลของเทศบาลข้อ ๓๐๕ ได้ ถือเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๔ ซึ่งมีบัญญัติว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็
อิสระในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจ
หน้าที่ของตนโดยเฉพาะ

เห็นว่า รัฐได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปกครองตนเองโดยตราเป็นพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ กำหนดอำนาจหน้าที่
ในการทำหรือจัดทำกิจการต่าง ๆ รวมทั้งให้การศึกษาอบรมแก่ราษฎรไว้ใน มาตรา ๕๖
และมาตรา ๕๗ และกำหนดอำนาจรัฐไว้ตามมาตรา ๖๔ มาตรา ๗๐ และการกำหนดแ
ตามมาตรา ๗๑ ถึงมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่หลักในการให้
การศึกษาอบรมแก่ราษฎรตามกฎหมาย ส่วนนโยบายการพัฒนาพนักงานเทศบาล เพื่อ
มีความรู้ภาษาต่างประเทศดีขึ้นเป็นเพียงการเสริมหน้าที่หลักเท่านั้น ซึ่งผู้ฟ้องคดี



/จ

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๒๕

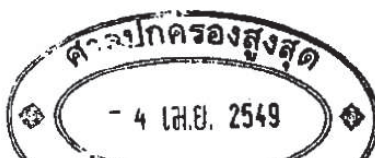
จัดหาครูต่างประเทศ รับสมัครครูที่มีความรู้หรือจบจากต่างประเทศ หรือเสนอกรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่นจัดฝึกอบรมให้ตามระเบียบ (๑) และ (๒) หรือว่าความตกลงหรือ
จัดร่วมกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามระเบียบ (๓) ก็ได้
ทั้งระเบียบดังกล่าวมิได้ห้ามการอบรม การสัมมนาทางวิชาการ การบรรยายพิเศษ
การฝึกศึกษา การดูงาน และการฝึกงาน โดยไม่มีารรับปริญญา หรือประกาศนียบัตร
วิชาชีพแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจจัดการอบรม ฝึกศึกษา การฝึกงานที่ไม่
มีการรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพได้ แม้ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่าย
ในการฝึกอบรมดังกล่าวจะกระทบต่อนโยบายบริหารงานบุคคลของผู้ฟ้องคดีในการพัฒนา
พนักงานเทศบาลบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่กระทบถึงสาระแห่งหลักการปกครองตนเองหรือ
หลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด และมีได้นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้ฟ้องคดี
ก็ยังคงมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลและจัดทำกิจการตามที่กฎหมายกำหนด
เหมือนเดิม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่าย
ในการฝึกอบรมตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๒๘๓
และมาตรา ๒๘๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ไม่มีเหตุที่ศาลจะสั่งเพิกถอนหนังสือ
ดังกล่าวได้ อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมด จึงเห็นว่าควรที่จะมีคำพิพากษากลับให้ยกฟ้อง

ลงชื่อ

(นายพีระพล ชะวนศิริ)

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๕๒



สำนักงานอัยการ



(พ. ๒๕)

คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๙๑ / ๒๕๕๖

ศาลปกครองสูงสุด

คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (นายวิษณุ วรรุญ)

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

วันที่ ๑๐ เดือนพฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘

ผู้ฟ้องคดี

เทศบาลนครระยอง

ผู้ถูกฟ้องคดี

กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒

ผู้อุทธรณ์

กระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒

ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง) ใน
คดีหมายเลขดำที่ ๓๙ / ๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๖๔ / ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน
พ.ศ. ๒๕๕๖

เสนอต่อ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด องค์คณะพิจารณาพิพากษาที่ ๔

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๒

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด(นายวิชาญ วรวิญญู)ได้พิจารณาแล้ว เห็นคดีนี้ พร้อมทั้งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ขอเสนอคำแถลงการณ์ถึงคดี และเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑. คดีนี้เป็นคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๔ / ๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๖๔ / ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ได้ออกแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บค่าใช้สอยในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถเก็บค่าใช้สอยในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทย ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกับกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าแนวปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๔๔ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง บริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง นอกจากนั้นแนวปฏิบัติดังกล่าวยังขัดต่อหลักการกระจายอำนาจที่กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการ อำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบข้อมูลของบุคลากรของท้องถิ่นดีกว่าส่วนกลางและสมควรกำหนดแนว พัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นได้ดีกว่าส่วนกลาง

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๓๓

ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง) มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยเห็นว่าแนวการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖ มีลักษณะเป็นกฎและเป็นการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใหม่ ซึ่งตามกฎหมาย อำนาจดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรียุติว่าการกระทรวงมหาดไทย(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยเฉพาะ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงไม่มีอำนาจในการกำหนดระเบียบดังกล่าวได้ สำหรับหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖ นั้น แม้ว่าจะลงนามโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่เนื้อหาของหนังสือดังกล่าวมีสาระเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้จะต้องกระทำในรูปแบบเดียวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะชอบด้วยแบบ วิธีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้วยการออกหนังสือกำหนดแนวทางการปฏิบัติเป็นรูปแบบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางเป็นความสัมพันธ์แบบการกำกับดูแล มิใช่การควบคุมบังคับบัญชา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นหนังสือเวียนสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดโดยมีผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ นอกจากนั้นเนื้อหาของหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ มีผลเป็นการจำกัดมิให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง จึงมี

๕/

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

กระทรวงการคลัง ฯ ดังกล่าวอาจไปเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ในบางกรณี เช่น การฝึกอบรมบางหลักสูตรที่ไม่มีมาตรฐานและตอบสนองความต้องการของ
ผู้เข้ารับการฝึกอบรมอย่างแท้จริง รวมทั้งการฝึกอบรมขององค์กรเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไร
และประโยชน์จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย) จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่าย
ในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ และนาระเบียบ
กระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ รวมทั้ง
ข้อบังคับ คำสั่ง และหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดย
อนุโลม

หนังสือสั่งการดังกล่าวแม้จะมีข้อพิจารณาได้ว่าเป็น ”กฎ” ซึ่งใช้บังคับเป็น
การทั่วไปและสมควรออกเป็นระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม แต่
สาระสำคัญของหนังสือสั่งการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ
การที่ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลเพียงจะนำหนังสือสั่งการนั้นมาใช้บังคับในทาง
ที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดมิได้ นอกจากนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่าย
เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการ
กำหนดให้ถือปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลัง
ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ.
๒๕๔๔ โดยอนุโลม การนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นเป็นการนำมาใช้บังคับโดยอาศัย
หลักการอย่างเดียวกัน และอาจแก้ไขรายละเอียดของหลักการที่นำมาใช้บังคับได้ตาม
สมควร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ออกหนังสือสั่งการ
ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการร่างกฎหมายปลีกย่อยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและ
ประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยและเป็นระเบียบแบบ
แผนเดียวกันในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับการออกหนังสือสั่งการดังกล่าวได้ผ่าน
ขั้นตอนการพิจารณากลับกรองตามลำดับชั้นแล้ว มีการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ
ซึ่งได้พบว่ามี การฝึกอบรมในแต่ละหลักสูตรที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันและไม่สอดคล้องต่อ
การเพิ่มประสิทธิภาพหรือการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการ

๓

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๕๒

๔

ผล กระทบถึงหลักการปกครองตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.ปกครองระบอบ) เห็นว่าหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว ที่ พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การเบิกค่าใช้จ่าย ในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอเพิกถอน หนังสือดังกล่าว

๔. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระบอบ) โดยให้เหตุผลในการคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าว ๒ ประการ คือ

ประการแรก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจตามมาตรา ๖ ประกอบ มาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ ประกอบ มาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๕ ประกอบ มาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการ ออก กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศเกี่ยวกับการคลัง และการงบประมาณ ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มีเนื้อความเกี่ยวกับ การเบิก ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ทั้ง ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการด้วย ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ เรื่อง ใดที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดไว้ ก็ให้ใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่ง การของกระทรวงการคลังในเรื่องนั้น ๆ ไปก่อนโดยอนุโลม ซึ่งปัจจุบันให้ถือปฏิบัติ ตาม ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๕

สำหรับกรณีการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ ดังนั้นตามหลักแล้วควรต้องนำ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่โดยที่รูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารงานของ องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากส่วนราชการ จึงมีผลทำให้ ระเบียบ

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๖

ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนเป็นภาระในด้านงบประมาณที่ใช้เพื่อการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกหนังสือสั่งการฉบับดังกล่าวเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยรวม

ประการที่สอง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและหลักที่ว่า การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวมิได้หมายความว่ารัฐจะให้อำนาจเข้าไปกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากรัฐปล่อยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่แล้ว อาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ จึงไม่สามารถคล้อยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจอ้างหลักการกระจายอำนาจเพื่อปฏิเสธการกำกับดูแลจากส่วนกลางที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายได้

นอกจากนั้น นโยบายของรัฐบาลได้กำหนดให้มีแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน ดังนั้นในการใช้งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ประกอบกับนโยบายของทางรัฐบาลยังจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กระทรวงมหาดไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการฝึกอบรมดังกล่าวเพื่อให้การใช้งบประมาณที่ได้มาจากภาษีของประชาชนเป็นประโยชน์อย่างคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด การกำหนดหลักเกณฑ์และหนังสือสั่งการอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงไม่ขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเพราะได้ทำโดยเท่าที่จำเป็นและกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ รวมทั้งมิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ประการใด

๑

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๗

ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำแก้อุทธรณ์

๕. ตุลาการผู้แถลงคดีได้พิจารณาเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๖

(๒) คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ.

๒๕๔๖

(๓) คำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.

๒๕๔๖

(๔) คำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม

พ.ศ. ๒๕๔๖

(๕) คำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ.

๒๕๔๖

รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนคดีด้วยแล้ว

๖. ตุลาการผู้แถลงคดีได้พิจารณาบทกฎหมายและกฎที่สำคัญดังต่อไปนี้
ประกอบด้วยแล้ว

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

(๒) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธี
พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๔) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

(๕) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

(๖) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

๒๕๓๗

(๗) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

(๘) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการ
ปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๗

ผู้ตกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ตกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อำศัยอำนาจตามความใน...ตรา

๗) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนเฝ้า มท
๐ : ๐๘.๓ / ว. ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุก
เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมซึ่งหมายถึงม
รวมถึงการอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการ หรือ
เชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่อต่าง
อื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แนบมา
วัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยไม่
ปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ
พนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึ
ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์การปกค
ท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมดังนี้ (๑) เป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไท
ข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการ
ปกครองท้องถิ่น (๓) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วม
กระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้นำแจ้งให้้องค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป สำหรับหลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายในกร
ได้แก่ค่าลงทะเบียน ค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายทำนองเดียวกันที่เรียกชื่อย่างอื่น
เข้ารับการฝึกอบรม ค่าสมนาคุณวิทยากร ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าอาหาร
ตลอดจนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เกี่ยวกับการฝึกอบรม ให้อนุโลมตามระเบียบกระทรวงมหาดไ
ด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการที่ใช้บังคับในขณะนั้น

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองระยองเมื่อวันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๘๔๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ๒๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น เป็นการกำหนดเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เคยกำหนดไว้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การเบิกจ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดโดยหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า แต่หลักเกณฑ์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว นั้น ไม่รวมถึงการฝึกอบรมที่จัดโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ๆ เช่น กรมโยธาธิการและผังเมืองฝึกอบรมเตรียมความพร้อมให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับงานออกแบบและควบคุมอาคาร หรือกรมการปกครองฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายและความรับผิดชอบอยู่แล้วโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นค่าฝึกอบรมที่หน่วยดำเนินการฝึกอบรมจะต้องขอทำความตกลงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ หมายถึงการฝึกอบรมที่จัดโดยหน่วยงานตามความหมายนอกจากที่กล่าวข้างต้น โดยมีหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอน ซึ่งจะต้องให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตรได้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายและความเป็นมาตรฐานของหลักสูตรที่จะเกิดประโยชน์แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและมีให้เข้าช้อนกับแผนการฝึกอบรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๘. ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า คดีนี้ไม่มีปัญหาในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครองสูงสุดและเงื่อนไขในการอุทธรณ์ คงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีเพียงประเด็นเดียวว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติ

๘

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๑๐

เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.กระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์ความในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อแจ้งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในเรื่องหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้แถลงคดีเห็นว่าหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเป็นกรณีของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบังคับกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่จะกำหนดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อ พ.ร.บ.กระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ มีลักษณะเป็นกฎ หนังสือดังกล่าวได้มีการตราขึ้นโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์การตราหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๒ ประการประกอบกัน คือ ความกฎหมายของรูปแบบและความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ดังกล่าว

ในประเด็นเรื่องรูปแบบ ศาลการผู้แถลงคดีเห็นด้วยกับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง) ที่วินิจฉัยว่าสาระของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๓ / ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๑๑

พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยอมรับเองในคำอุทธรณ์ว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้สำหรับกรณีการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้นจะเินระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังมาใช้บังคับโดยอนุโลม ก็อาจจะไม่เหมาะสมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในบางกรณี ดุลการผู้แถลงคดีเห็นว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประสงค์จะให้ มีหลักเกณฑ์กำหนดแนวทางการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ชอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะอาศัยอำนาจอำนาจตามมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตราระเบียบดังกล่าวขึ้นและประกาศในราชกิจจานุเบกษาในรูปแบบเดียวกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวโดยการออกหนังสือเวียนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อแจ้งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบและถือปฏิบัติย่อมไม่ใช่การออกกฎหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ในประเด็นนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง) โดยตรง ทั้งยังได้กล่าวว่าหนังสือสั่งการดังกล่าวแม้จะมีข้อพิจารณาได้ว่าเป็น "กฎ" ซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไปและสมควรออกเป็นระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็กล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ว่าการที่ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลเพียงจะนำหนังสือสั่งการนั้นมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดมิได้ และยังกล่าวอ้างด้วยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกหนังสือสั่งการดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการร่างกฎหมายปลีกย่อยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยและเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกันในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับการออกหนังสือสั่งการ

๕

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๑๒

ด้าน การได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาลั่นกรองตามลำดับชั้นแล้ว มีการตรวจสอบเอกสาร งานที่ได้รับผิดชอบ ซึ่งได้พบว่ามี การฝึกอบรมในแต่ละหลักสูตรที่ เป็นมา การเพิ่ม และไม่สอดคล้องต่อการเพิ่มประสิทธิภาพหรือการสร้างเสริมเข้มแข็งให้กับอปท. ปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนเป็นการใช้ งบประมาณที่ใช้เพื่อการฝึกอบรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีเป็น งบประมาณ จึงมีความจำเป็นต้องออกหนังสือสั่งการฉบับดังกล่าวเพื่อศึกษาประโยชน์ของการ ปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศโดยรวม

ตุลาการผู้แถลงคดีพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวในคำ ขัดแย้ง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น เนื่องจากในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎที่มี ความบังคับใช้ นั้น จะต้องแก้ไขโดยกฎที่มีศักดิ์หรือลำดับชั้นเหนือกว่าหรืออยู่ในศักดิ์หรือล ำดับชั้นเท่าเทียม กับดังกล่าวนั้น จะถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจร่างกฎหมายปลักย่อยเพื่อให้เกิดความ กว้าง และประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้ เพราะมีฉะนั้นแล้วจะก ำหนดกระบวน ระบบนิติรัฐเนื่องจากฝ่ายปกครองสามารถเปลี่ยนแปลงกฎหมายลำดับรองได้ตามอำนาจ

ในประเด็นเรื่องเนื้อหา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างในคำ ขัดแย้งว่า ผู้ ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติในการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึ อบรม ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เนื่องจากพระราช บัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน ดังนั้นในการใช้งบประ มาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของ ราชการ ประกอบกับนโยบายของทางรัฐบาลยังจำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณให้แก ่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลองค์การปกครองส ่วนท้องถิ่นในส่วนของการฝึกอบรมดังกล่าวเพื่อให้การใช้งบประมาณที่ได้มาจากภาษีขอ งประชาชน เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า ประหยัด และมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด

ตุลาการผู้แถลงคดีพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าแม้ตามหลักการกระจาย อำนาจ รัฐธรรมนูญและตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น รัฐโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจ กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่การกำกับดูแลจะกระทำได้ถึงสา ระณ

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

๑๓

แห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้ จึงมีปัญหาคือจะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกกฎที่กำหนดว่า ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ และพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป นั้น เป็นการอันกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้

ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าความในมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และ มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ ฯลฯ นั้น มีขอบเขตเพียงให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน ฯลฯ ในโครงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นเท่านั้น มิได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการเข้าไปกำหนดเนื้อหาโครงการแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกกฎกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไป จึงเป็นการแทรกแซงเข้าไปกำหนดเนื้อหาของการ

โครงการศึกษาเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง ของกระทรวง กรม ซึ่งขัดหรือแย้งกับการกิจ และอำนาจหน้าที่ของ อปท.
ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่อปท. พ.ศ.๒๕๔๒

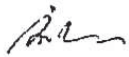
๑๔

ฝักขบรมซึ่งเป็นเรื่องท้องคการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะกำหนดได้เอง จึงเป็นการกำหนด
หลักเกณฑ์ที่ไปไกลเกินกว่าการกำกับดูแลตามกฎหมาย

ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

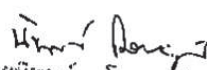
ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น (ศาล
ปกครองระยอง) ที่พิจารณาว่าหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๘.๓ / ๖
๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจาก
ขัดต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการออกระเบียบ
ดังกล่าว

๔. โดยสรุป ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดควรมีคำ
พิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองระยอง)


(นายวิษณุ วรรณุญ)

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุด

สำเนาถูกต้อง


(นายนิพนธ์ โลหะกุลวิชัย)
พนักงานคดีปกครอง พ.๖