

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติ
ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเดินทางไปราชการต่างประเทศ

สำนักงานเทศบาลตำบลสระยายโสมได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๓๐๐๑/๗๐๙ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นเดินทางไปราชการต่างประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่ส่งมาด้วยแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) นายศักดิ์ชัย ศิระพรชัย นายกเทศมนตรีตำบลสระยายโสม ได้รับแจ้งจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยว่าได้รับเชิญจากเทศบาลเมืองฮามามัตสึ ประเทศญี่ปุ่นร่วมกับองค์กรสหพันธ์เมื่อนานาชาติภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกให้เข้าร่วมการประชุมสหพันธ์เมื่อนานาชาติ ภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก ครั้งที่ ๓ ระหว่างวันที่ ๑๗-๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ณ เมืองฮามามัตสึ ประเทศญี่ปุ่น ในการนี้สำนักงานเทศบาลตำบลสระยายโสมจึงได้มีหนังสือ ที่ สพ ๕๓๐๐๑/๖๕๓ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง ขออนุมัติเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ถึงนายอำเภออุทอง ขออนุมัติให้นายศักดิ์ชัย ศิระพรชัย นายกเทศมนตรีตำบลสระยายโสม เดินทางไปร่วมประชุมและศึกษาดูงานต่างประเทศ ตามกำหนดการดังกล่าว โดยหนังสือขออนุมัติเดินทางไปศึกษาดูงานได้ระบุว่าการเดินทางไปร่วมประชุมดังกล่าวมิใช่โครงการฝึกอบรมหรือจัดประชุมสัมมนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นกรณีขอตกลงหรือพันธกรณีกับองค์กรหรือหน่วยงานในต่างประเทศที่มีความสำคัญกับภารกิจงาน ที่รับผิดชอบโดยตรง พร้อมกันนี้ ได้เสนอแบบใบลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติงานวิจัย ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อพิจารณาอนุญาตด้วย

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งว่า “อนุมัติให้นายศักดิ์ชัย ศิระพรชัย เดินทางไปต่างประเทศได้ สำหรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปร่วมกับสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย ไม่อนุมัติให้เบิกจ่ายจากงบประมาณของเทศบาล” โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สพ ๐๐๓๗.๑/๑๗๙๙๓ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงนายอำเภออุทองแจ้งว่า อนุมัติให้นายศักดิ์ชัย ศิระพรชัย เดินทางไปต่างประเทศได้โดยใช้ทุนส่วนตัว กรณีการเบิกค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการต่างประเทศตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ จังหวัดพิจารณาแล้วอาจจะไม่ถูกต้อง จึงได้หารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งผลว่าไม่สามารถเบิกจ่ายตามระเบียบดังกล่าวได้ นายกเทศมนตรีตำบลสระยายโสมจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการดังกล่าว

(๓) เทศบาลตำบลสระยายโสมได้พิจารณาคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีแล้วมีความเห็นว่า การขออนุมัติเดินทางไปราชการต่างประเทศดังกล่าวเป็นการขออนุมัติเพื่อให้เกิดสิทธิ ที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๗ และเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามระเบียบฯ แล้ว สิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการย่อมเกิดขึ้น

นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการ ดังนั้น นายกเทศมนตรีตำบลสระยายโสมจึงชอบที่จะใช้สิทธิดังกล่าว เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศได้ การที่ผู้มีอำนาจไม่อนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่ระเบียบกำหนด

เทศบาลตำบลสระยายโสมจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า ความเห็นของเทศบาลฯ ถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาของเทศบาลตำบลสระยายโสมโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดสุพรรณบุรี และผู้แทนเทศบาลตำบลสระยายโสมเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดแล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนจังหวัดสุพรรณบุรีว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีไม่อนุมัติให้นายกเทศมนตรีตำบลสระยายโสม เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างประเทศในครั้งนี้ เนื่องจากเป็นการไปร่วมประชุมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรเอกชนมิใช่ส่วนราชการ และข้อตกลงหรือพันธกรณีของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยกับเทศบาลเมืองฮามามัตสึ ประเทศญี่ปุ่น ก็มีพันธกรณีระหว่างเทศบาลเมืองฮามามัตสึกับเทศบาลตำบลสระยายโสมโดยตรง ซึ่งไม่เป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๓/ว ๒๙๑๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเดินทางไปราชการเพื่อศึกษาดูงานในต่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าต้องเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อตกลงหรือพันธกรณีกับองค์กรหรือหน่วยงานในต่างประเทศ ส่วนการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีมีคำสั่งอนุมัติให้นายกเทศมนตรีตำบลสระยายโสมเดินทางไปต่างประเทศนั้น เป็นการอนุญาตให้ลาไปต่างประเทศ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เท่านั้น ไม่ใช่การอนุมัติให้เดินทางไปราชการต่างประเทศตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ อันจะทำให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับอนุมัติที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามระเบียบดังกล่าว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีที่อนุญาตให้นายกเทศมนตรีตำบลสระยายโสมไปต่างประเทศ แต่ไม่อนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากงบประมาณของเทศบาลนั้น เป็นการใช้อำนาจตามระเบียบที่เกี่ยวข้องสองฉบับควบคู่กัน กล่าวคือ เป็นการอนุญาตให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาไปต่างประเทศตามข้อ ๑๔^๑ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ประการหนึ่ง และเป็นการไม่อนุมัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นเดินทางไปราชการตามข้อ ๗^๒ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ

^๑ข้อ ๑๔ ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใดประสงค์จะลาไปต่างประเทศ ไม่ว่ากรณีใดให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็นประกอบกับการประเมินความคุ้มค่า เพื่อสนับสนุนการพิจารณา และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุญาตตามที่เห็นสมควร

^๒ข้อ ๗ สิทธิที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการหรือวันที่ออกจากราชการ แล้วแต่กรณี โดยให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการ ดังนี้

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น การขออนุมัติเดินทางไปราชการต่างประเทศ ต้องขออนุมัติล่วงหน้าก่อนเดินทางไปราชการ ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับแจ้ง หากพิจารณาไม่อนุมัติให้แจ้งเหตุผลการไม่อนุมัติด้วย และผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่นสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ อีกประการหนึ่ง ซึ่งการมีคำสั่งดังกล่าวถือเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีได้ใช้อำนาจดุลยพินิจตามที่กำหนดไว้ในระเบียบทั้งสองฉบับข้างต้นแล้ว

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา
(นายอัคร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๔