

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย
ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๔๙ : กรณีหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) รับรอง

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๔๖.๑/๑๐๒๐๔
ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยข้าราชการ
ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้สมัครและผ่านการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรม
หลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่คณะกรรมการตุลาการ
ศาลปกครอง (ก.ศป.) รับรอง รุ่นที่ ๕ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง
ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ โดยได้รับค่าใช้จ่ายในการเข้าฝึกอบรม
จากทางราชการ ระหว่างนั้น กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๖.๔/๑๒๙๓๘ ลงวันที่
๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่า

๑. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน
และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๔ กำหนดคำนิยาม
“การฝึกอบรม” หมายความว่า การอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนา
ทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่อ
อย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอน
ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคลหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยไม่มีการรับปริญญา
หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ

๒. ประกาศ ก.ศป. เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับแต่งตั้ง
เป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ข้อ ๒ (๒) กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์
รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครอง
หรือหลักสูตรกฎหมายมหาชนที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหนึ่งในคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการ
ในศาลปกครองชั้นต้น โดยให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ประกาศนี้
ใช้บังคับ

๓. แม้ประกาศ ก.ศป. ข้อ ๒ (๒) ยังไม่มีผลใช้บังคับขณะนี้ แต่เมื่อครบกำหนดเวลา
ที่หลักเกณฑ์กำหนดแล้วจะส่งผลให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมดังกล่าวมีคุณสมบัติในการได้รับแต่งตั้ง
เป็นตุลาการในศาลปกครอง ประกอบกับในการฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าวผู้ผ่านการฝึกอบรมจะได้รับ
วุฒิบัตร “กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่คณะกรรมการตุลาการ
ศาลปกครอง (ก.ศป.) รับรอง” จึงถือได้ว่าหลักสูตรดังกล่าวเป็นการฝึกอบรมที่ได้รับประกาศนียบัตร
วิชาชีพ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจึงไม่สามารถเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายตามที่ระเบียบ
กระทรวงการคลังกำหนดได้

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้ส่วนราชการในสังกัดทราบ และขอให้กรมบัญชีกลางทบทวนความเห็น ในระหว่างนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้ง ขอให้เรียกค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปแล้วคืน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงได้มีหนังสือแจ้งเวียน ส่วนราชการที่มีบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง และเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการเพื่อเรียกเงินคืนและได้หารือ เรื่องหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ต่อมาสำนักงาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้ตอบข้อหารือว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง ไม่เป็นหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ เนื่องจากเป็นหลักสูตรฝึกอบรม ซึ่งไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานคุณวุฒิอาชีวศึกษาระดับประกาศนียบัตร วิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๖ และได้รับแจ้งยืนยันผลการพิจารณาจากกรมบัญชีกลางว่าหลักสูตรกฎหมายปกครอง ดังกล่าวเป็นการฝึกอบรมที่ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้

ในส่วนการเรียกคืนเงิน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือแจ้งผู้เข้ารับ การฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าวที่เบิกค่าใช้จ่ายเพื่อให้คืนเงิน แต่บุคคลต่าง ๆ มีหนังสืออุทธรณ์ และไม่ชำระเงินคืน ขณะนี้อยู่ในระหว่างพิจารณาดำเนินการของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติราชการให้ถูกต้องและเป็นธรรมกับข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่เข้าอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง ที่เบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการ จึงขอหารือดังนี้

๑. หลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐาน ที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหลักสูตรการฝึกอบรมที่ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ โดยไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่าย จากทางราชการได้ ตามการวินิจฉัยของกรมบัญชีกลางถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

๒. ในกรณีที่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมซึ่งเบิกค่าใช้จ่ายและใช้ไปแล้วโดยสุจริต ก่อนทราบคำวินิจฉัยของกรมบัญชีกลางต้องคืนเงินดังกล่าวแก่ทางราชการตามที่ทางราชการเรียกคืน หรือไม่ อย่างไร

๓. ผู้บังคับบัญชาจะต้องเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเข้าฝึกอบรมและคำสั่ง อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินแก่ทางราชการที่สุจริตก่อนเรียกเงินคืนหรือไม่ หรือสามารถสั่งไม่เพิกถอนคำสั่ง ได้ทันทีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการนั้นสุจริต และการเพิกถอนจะทำให้ผู้นั้นได้รับความเสียหาย

๔. การดำเนินการตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คู่คุ้มครองผู้บังคับบัญชาและผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์เป็นเงินเพียงใด และต้องอาศัยความสุจริตและประโยชน์สาธารณะก่อนหรือหลังหรือไม่ อย่างไร

๕. การเรียกเงินคืนกรณีนี้ หากผู้รับเงินค่าใช้จ่ายใช้เงินหมดแล้วจะไม่ชำระเงินคืน โดยใช้หลักลาภมิควรได้ได้หรือไม่ และทางราชการจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและผู้แทนกรมบัญชีกลาง ชี้แจงว่าเรื่องที่มีประเด็นลักษณะเดียวกันกับเรื่องที่ขอหารือนี้ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองระยอง

ศาลปกครองขอนแก่น และศาลปกครองเพชรบุรี ซึ่งศาลปกครองดังกล่าวมีคำพิพากษาแตกต่างกัน โดยศาลปกครองระยองและศาลปกครองขอนแก่นมีคำพิพากษาสรรูปได้ว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตราฐานที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหลักสูตรที่เบิกค่าใช้จ่ายได้ แต่ศาลปกครองเพชรบุรีมีคำพิพากษาสรรูปได้ว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตราฐานที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหลักสูตรที่เบิกค่าใช้จ่ายไม่ได้ และทั้งสามคดีได้มีการอุทธรณ์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อหารื้อประเด็นที่หนึ่ง เป็นการหารื้อที่ต้องพิจารณาคอกกฎหมายตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่โดยที่มาตรา ๑๑ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อข้อหารื้อในประเด็นนี้มีใช่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองจึงไม่อาจริบพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

สำหรับข้อหารื้อประเด็นที่สองถึงประเด็นที่ห้า นั้น คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นควรรวมกำหนดเป็นประเด็นเดียวกัน โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในกรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตราฐานที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหลักสูตรที่เบิกค่าใช้จ่ายไม่ได้ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเข้าฝึกอบรมและคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอย่างไร และจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเข้าฝึกอบรมและคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจะต้องพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งที่อนุมัติให้เข้ารับการฝึกอบรมและให้เบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้ของผู้เข้ารับการฝึกอบรมกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๑ มาตรา ๑๑ คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑) ๑)

๑) ๑)

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

๑) ๑)

๑) ๑)

^๒ มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(มีต่อหน้าถัดไป)

และเป็นไปตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยพิจารณาและวางแนวทางเกี่ยวกับกรณีการเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง ในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐^๑

ส่วนการพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายใดหรือไม่อย่างไร นั้น เนื่องจากมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง มิได้ให้ความคุ้มครองผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๑ ดังกล่าว แต่ผู้บังคับบัญชาอาจได้รับความคุ้มครองในกรณีที่มีได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(นายตีสทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๐

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๒) ผู้บังคับบัญชาได้ให้ความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้บังคับบัญชาได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้บังคับบัญชาได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^๑บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการ