เรื่องเสร็จที่ ๑๐๙๖/๒๕๖๐

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ : กรณีหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) รับรอง

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๒๐๑.๐๔๖.๑/๑๐๒๐๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้สมัครและผ่านการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) รับรอง รุ่นที่ ๕ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ โดยได้รับค่าใช้จ่ายในการเข้าฝึกอบรมจากทางราชการ 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 การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคลหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยไม่มีการรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ

๒. ประกาศ ก.ศป. เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น ข้อ ๒ (๒) กำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ ที่ผ่านการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองหรือหลักสูตรกฎหมายมหาชนที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหนึ่งในคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น โดยให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ

๓. แม้ประกาศ ก.ศป. ข้อ ๒ (๒) ยังไม่มีผลใช้บังคับขณะนี้ แต่เมื่อครบกำหนดเวลาที่หลักเกณฑ์กำหนดแล้วจะส่งผลให้ผู้ผ่านการฝึกอบรมดังกล่าวมีคุณสมบัติในการได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครอง ประกอบกับในการฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าวผู้ผ่านการฝึกอบรมจะได้รับวุฒิบัตร "กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) รับรอง" จึงถือได้ว่าหลักสูตรดังกล่าวเป็นการฝึกอบรมที่ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้เข้ารับการฝึกอบรมจึงไม่สามารถเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังกำหนดได้

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้ส่วนราชการในสังกัดทราบและขอให้กรมบัญชีกลางทบทวนความเห็น ในระหว่างนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งขอให้เรียกค่าใช้จ่ายที่จ่ายไปแล้วคืน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงได้มีหนังสือแจ้งเวียนส่วนราชการที่มีบุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง และเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการเพื่อเรียกเงินคืนและได้หารือเรื่องหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้ตอบข้อหารือว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง ไม่เป็นหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ เนื่องจากเป็นหลักสูตรฝึกอบรมซึ่งไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานคุณวุฒิอาชีวศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๖ และได้รับแจ้งยืนยันผลการพิจารณาจากกรมบัญชีกลางว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองดังกล่าวเป็นการฝึกอบรมที่ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ ไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้

ในส่วนการเรียกคืนเงิน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือแจ้งผู้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าวที่เบิกค่าใช้จ่ายเพื่อให้คืนเงิน แต่บุคคลต่าง ๆ มีหนังสืออุทธรณ์และไม่ชำระเงินคืน ขณะนี้อยู่ในระหว่างพิจารณาดำเนินการของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้ถูกต้องและเป็นธรรมกับข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่เข้าอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรองที่เบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการ จึงขอหารือดังนี้

๑. หลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหลักสูตรการฝึกอบรมที่ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพ โดยไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้ ตามการวินิจฉัยของกรมบัญชีกลางถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

๒. ในกรณีที่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมซึ่งเบิกค่าใช้จ่ายและใช้ไปแล้วโดยสุจริตก่อนทราบคำวินิจฉัยของกรมบัญชีกลางต้องคืนเงินดังกล่าวแก่ทางราชการตามที่ทางราชการเรียกคืนหรือไม่ อย่างไร

๓. ผู้บังคับบัญชาจะต้องเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเข้าฝึกอบรมและคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินแก่ทางราชการที่สุจริตก่อนเรียกเงินคืนหรือไม่ หรือสามารถสั่งไม่เพิกถอนคำสั่งได้ทันทีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการนั้นสุจริต และการเพิกถอนจะทำให้ผู้นั้นได้รับความเสียหาย

๔. การดำเนินการตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คุ้มครองผู้บังคับบัญชาและผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์เป็นเงินเพียงใดและต้องอาศัยความสุจริตและประโยชน์สาธารณะก่อนหรือหลังหรือไม่ อย่างไร

๕. การเรียกเงินคืนกรณีนี้ หากผู้รับเงินค่าใช้จ่ายใช้เงินหมดแล้วจะไม่ชำระเงินคืนโดยใช้หลักลาภมิควรได้ได้หรือไม่ และทางราชการจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขและผู้แทนกรมบัญชีกลางชี้แจงว่าเรื่องที่มีประเด็นลักษณะเดียวกันกับเรื่องที่ขอหารือนี้ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองระยอง

ศาลปกครองขอนแก่น และศาลปกครองเพชรบุรี ซึ่งศาลปกครองดังกล่าวมีคำพิพากษาแตกต่างกัน โดยศาลปกครองระยองและศาลปกครองขอนแก่นมีคำพิพากษาสรุปได้ว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหลักสูตรที่เบิกค่าใช้จ่ายได้ แต่ศาลปกครองเพชรบุรีมีคำพิพากษาสรุปได้ว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหลักสูตรที่เบิกค่าใช้จ่ายไม่ได้ และทั้งสามคดีได้มีการอุทธรณ์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อหารือประเด็นที่หนึ่ง เป็นการหารือที่ต้องพิจารณาข้อกฎหมายตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่โดยที่มาตรา ๑๑ (๒)[๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น เมื่อข้อหารือในประเด็นนี้มิใช่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงไม่อาจรับพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

สำหรับข้อหารือประเด็นที่สองถึงประเด็นที่ห้า นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นควรรวมกำหนดเป็นประเด็นเดียวกัน โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง เป็นหลักสูตรที่เบิกค่าใช้จ่ายไม่ได้ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเข้าฝึกอบรมและคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอย่างไร และจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเข้าฝึกอบรมและคำสั่งอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจะต้องพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งที่อนุมัติให้เข้ารับการฝึกอบรมและให้เบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้ของผู้เข้ารับการฝึกอบรมกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๑[๒] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

---

[๑] มาตรา ๑๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มิชอบด้วยกฎหมาย

(มีต่อหน้าถัดไป)

และเป็นไปตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยพิจารณาและวางแนวทางเกี่ยวกับกรณีการเรียกคืนเงินค่าใช้จ่ายในการเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง ในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐[๓]

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

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๐

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒)

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่เวลานั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

[๓] บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการ