

บันทึก

เรื่อง ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดจะมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการ
การประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่

สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร ๑๐๐๔/๓๖๗๖ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ขอความเห็นกรณี สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติหรือว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นครนายก ประสงค์จะมอบอำนาจผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดคนใดคนหนึ่งปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องเล็กน้อยๆ ที่เกี่ยวกับราชการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เพราะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้นอกเหนือจากการแต่งตั้งให้รักษาการในตำแหน่ง จึงขอให้สำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดจะมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้เพียงใดหรือไม่ และสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งหลัก เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ที่จะมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนหรือทำการแทนได้ แล้วแต่กรณี ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดเรื่องการมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนหรือทำการแทนไว้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับการที่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นจะมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทน เว้นแต่การรักษาการในตำแหน่งในกรณีที่เป็นตำแหน่งว่างหรือผู้ดำรงตำแหน่งนั้นไม่สามารถปฏิบัติราชการได้เป็นครั้งคราว ซึ่งมีใช้กรณีตามที่กระทรวงศึกษาธิการหรือ ประกอบกับกระทรวงศึกษาธิการได้ตรวจพิจารณาแล้ว ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงเห็นว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดจะมอบหมายให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทนไม่ได้ แต่โดยที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ) และผู้แทนสำนัก

นายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแห่งชาติ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ^๑ มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ^๒ ส่วนสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้นเป็นหน่วยงานบริหารของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัด^๓ ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ^๔

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕^๕ และเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมอยู่ในราชการบริหารส่วนกลางตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕^๖ ส่วนการแบ่งส่วนราชการในกรม นั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ฯ ข้อ ๓๑ กำหนดว่า

“ข้อ ๓๑ ให้แบ่งส่วนราชการในกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๑๔ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๕ ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

^๓ มาตรา ๒๐ ให้มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๒๑ ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

^๕ ข้อ ๒๔ กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อ ๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

กระทรวง หรือทบวง ดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขาธิการกรม
- (๒) กอง
- (๓) แผนก

กรมใดที่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษ จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบกองหรือแผนกก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

สำหรับการแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นั้น มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

- ๑. สำนักงานเลขาธิการกรม
- ๒. กองคลัง
- ๓. กองนโยบายและแผน
- ๔. กองวิชาการ
- ๕. สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- ๖. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- ๖.๑ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- ๖.๒ สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- ๗. หน่วยศึกษานิเทศก์”

ดังนั้น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจึงมีฐานะเทียบเท่ากอง ส่วนผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดก็มีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๖^๗

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดมีฐานะเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓^๘ ซึ่ง

^๗ ข้อ ๓๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓) ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๓๐ ตำแหน่งข้าราชการครูมีดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ค) ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษที่ไม่สังกัดโรงเรียน วิทยาลัย หรือ

มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๗ ถ้าตำแหน่งข้าราชการครูว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครูไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เป็นครั้งคราว และเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูที่เห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้

ในกรณีที่ตำแหน่งใดว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ และมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยไว้ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วย เป็นผู้รักษาการในตำแหน่ง ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหลายคน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ มีอำนาจแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยคนหนึ่งหรือหลายคนรักษาการในตำแหน่งตามลำดับไว้เป็นการล่วงหน้าได้

ฯลฯ

ฯลฯ”

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนไว้เป็นพิเศษ คงบัญญัติไว้แต่เรื่องการรักษาราชการแทน และแม้แต่ในกรณีการรักษาราชการแทน บทบัญญัติในมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งก็ยังไม่ถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลัก

ดังนั้น การมอบอำนาจของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทนจะทำได้หรือไม่เพียงใด นั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ฯ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ แต่สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนกนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ฯ บัญญัติไว้แต่เพียงเรื่องการรักษาราชการแทนเท่านั้น” มิได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่ง

สถานศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ตำแหน่งที่มีชื่อในการบริหารงานดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๓) ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

(๑๔) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อ ๓๑ ให้แบ่งส่วนราชการในกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กอง

(๓) แผนก

ข้อ ๓๓

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังกล่าวมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ซึ่งต่างกับกรณีผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ แสดงว่า กฎหมายไม่ประสงค์จะให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ฯลฯ มอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้

นอกจากนี้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งตราขึ้นภายหลังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ฯ ก็มีได้บัญญัติยกเว้นไว้เป็นพิเศษให้ผู้ช่วยราชการการประถมศึกษาจังหวัดมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง ไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ส่วนราชการตามข้อ ๓๑ (๒) และ (๓) ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าแผนก เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามวรรคสอง ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน