

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกกฎหมายลำดับรองว่าด้วยการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิก
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๒๘๕/๒๑๑ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประสงค์จะดำเนินการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้มีหนังสือถึงสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย ต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ว่าร่างกฎกระทรวงดังกล่าวอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่บทบัญญัติมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาว่ามีประการใดบ้าง ซึ่งการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเพียงอำนาจหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนในภายหน้าหากจะให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่อื่นอีกก็ให้ออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งหมายความว่า หากกระทรวงศึกษาธิการประสงค์จะให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ จะต้องมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติม มิได้หมายความว่า การจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องออกเป็นกฎกระทรวง ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ บัญญัติไว้เช่นนั้นแล้ว หากจะออกกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง จึงยังไม่มีความชัดเจน หากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาแล้วเห็นว่า สามารถออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวได้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยถึงอำนาจหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงเรื่องดังกล่าวต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประสงค์จะพิจารณาทบทวนและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาศัยอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจะต้องทำในลักษณะรูปแบบใด ทั้งนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไว้แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ถูกยุบเลิกและโอนอำนาจหน้าที่ไปเป็นของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๙/๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษาและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ข้างต้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ต้องเป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด ซึ่งรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย ดังนั้น ในการจัดตั้ง

^๑มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๓๖ ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ข้างต้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาชั้นพื้นฐานจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง^๓ และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่าในปัจจุบันได้มีการยกเลิกคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและโอนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ไปเป็นของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดแล้ว จึงเป็นกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่ององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาชั้นพื้นฐานขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยกำหนดในกฎกระทรวงที่จะตราขึ้นเพื่อการนี้ อนึ่ง กฎกระทรวงที่จะออกตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องกำหนดให้การจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาชั้นพื้นฐานเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดแทนคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ นั้น ยังคงคงไว้เช่นเดิม

(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๔

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น