

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตาม
มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ
พ.ศ. ๒๕๕๖

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๐๒๐๖ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดชัยภูมิได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการต้องห้ามของนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ จตุทศ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

จังหวัดชัยภูมิได้รับหนังสือร้องเรียนว่านายอนุสรณ์ พฤทธิจิระวงศ์ นายกเทศมนตรีตำบลห้วยแย้ อำเภอหนองบัวระเหว จงใจกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญทำให้ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ ก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตำบลห้วยแย้ นายอนุสรณ์ฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนห้วยแย้วิทยา ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งโรงเรียนห้วยแย้วิทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๖ มีอำนาจในการกำกับดูแลและดำเนินการต่างๆ ในโรงเรียนได้ตามกฎหมาย จึงถือได้ว่านายอนุสรณ์ฯ กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๘ จตุทศ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ประกอบกับมาตรา ๒๖๕ (๑) และมาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลทำให้ขาดคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลห้วยแย้

จังหวัดชัยภูมิพิจารณาแล้ว เห็นว่า การเข้าดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน ไม่มีการจ่ายเงินหรือค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการฯ อีกทั้งคณะกรรมการฯ ไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างสังกัดโรงเรียน เป็นเพียงการสรรหาผู้ที่เป็นตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการเป็นการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการตามมาตรา ๔๘ จตุทศ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๘ จตุทศ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ได้กำหนดการกระทำอันเป็นการต้องห้ามสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีไว้สองประการ คือ ต้องไม่ดำรงตำแหน่งใดในส่วนราชการ หน่วยงาน

ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐานได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของ สถานศึกษา เมื่อสถานศึกษามีฐานะเป็นส่วนราชการและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมี หน้าที่ตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๓๘ การที่นายกเทศมนตรีตำบลห้วยแย้ได้รับแต่งตั้งให้เป็น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประธานกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนห้วย แย้ววิทยา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการตามมาตรา ๔๘ จตุพศ (๑) แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาลฯ

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ได้ กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพิ่มเติมว่า หากนายกเทศมนตรีได้รับ แต่งตั้งจากผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้แทน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการตาม มาตรา ๔๘ จตุพศ (๑) อันจะทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญ มีผลกระทบต่อสิทธิของ บุคคลและยังไม่มีแนวทางปฏิบัติมาก่อน เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็น บรรทัดฐานเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ความเห็นใดถูกต้องหรือมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

^๑มาตรา ๓๘ ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับ ต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุน กิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและ กรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการใน คณะกรรมการ สถานศึกษาสำหรับสถานศึกษาบางประเภทที่มีสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างไปจาก สถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป อาจกำหนดให้แตกต่างไปตามสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานตลอดทั้งความ จำเป็นเฉพาะของสถานศึกษาประเภทนั้นได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา

กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของแต่ละสถานศึกษาโดยดำเนินการอย่างเป็นอิสระในลักษณะคู่ขนานกับการบริหารราชการของสถานศึกษา และมีได้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสถานศึกษาตามการจัดระเบียบบริหารราชการของสถานศึกษาตามมาตรา ๓๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อคณะกรรมการสถานศึกษาดำเนินการอย่างเป็นอิสระจากสถานศึกษาและไม่เป็นส่วนหนึ่งในสถานศึกษา การดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาจึงมิใช่การดำรงตำแหน่งในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาก็มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การที่นายอนุสรณ์ ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประธานกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนห้วยแอ่งวิทยา จึงไม่ถือเป็นการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๔๘ จตุทศ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ

ความในมาตรานี้ไม่ใช่บังคับแก่สถานพัฒนาเด็กปฐมวัยและศูนย์การเรียนรู้

^๒มาตรา ๓๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

(๑) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(๒) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การแบ่งส่วนราชการภายในตาม (๑) ให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การแบ่งส่วนราชการภายในตาม (๒) และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

การแบ่งส่วนราชการตามวรรคสองและวรรคสามให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๓มาตรา ๔๘ จตุทศ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

(๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำแก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้รับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาแล้วว่าการดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ถือเป็นการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๔๘ จตุทศ (๑)^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นปัญหาที่สอง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒

กรรมการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น