

การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

นายธีระพงษ์ ชาติรักษ์

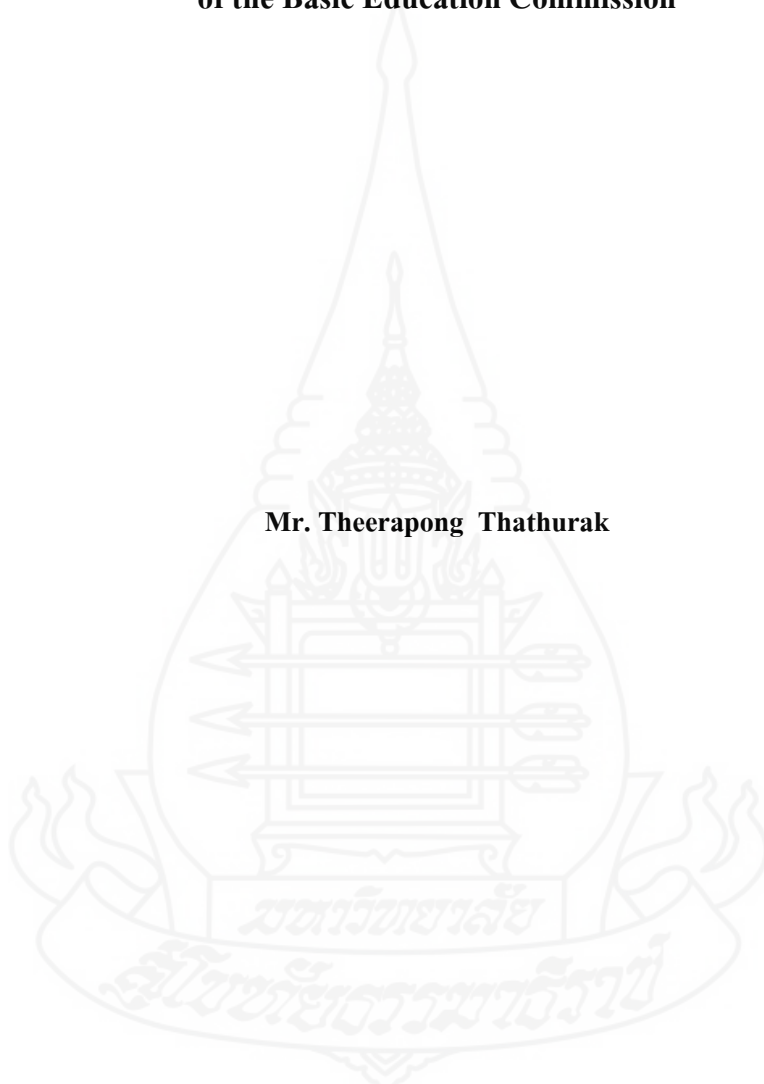


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2557

**Authorization of Basic Education Institutions by the Office  
of the Basic Education Commission**

**Mr. Theerapong Thathurak**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Law in Public Law

School of Law


Sukhothai Thammathirat Open University


2014

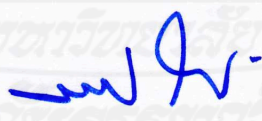
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ชื่อและนามสกุล นายธีระพงษ์ ชาติรัถย์  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2558

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)

  
.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** คั่นคว่ำอิสระ การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

**ผู้ศึกษา** นายธีระพงษ์ ธาตุรักษ์ รหัสนักศึกษา 2564001267 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

**อาจารย์ที่ปรึกษา** ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ **ปีการศึกษา** 2557

### บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระเรื่อง “การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการมอบอำนาจในการบริหารราชการและหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของต่างประเทศ (2) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการมอบอำนาจในการบริหารราชการและหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของไทย (3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยการศึกษาคั่นคว่ำและวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายการมอบอำนาจที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ งานวิจัย เอกสาร และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ผลการศึกษาพบว่า การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งในแต่ละด้านจะมีหลักเกณฑ์การมอบอำนาจและมีกฎระเบียบเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณา แต่บางกรณี เช่น ด้านบริหารงานบุคคล เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ ให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาอาจมีประเด็นปัญหาในการมอบอำนาจไม่เหมาะสม

**คำสำคัญ** การมอบอำนาจ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**Independent Study title:** Authorization of Basic Education Institutions by the Office of the Basic Education Commission

**Author:** Mr. Theerapong Thathurak; **ID:** 2564001267; **Degree:** Master of Law;

**Independent Study advisor:** Siriphan Pholrob, Assistant Professor;

**Academic year:** 2014

### **Abstract**

The objectives of this research are: 1) to study theories of granting of authorization, granting of permission or granting of power of attorney in education administration and the principles that govern this type of authorization in other countries; 2) to study concepts and theories of granting of authorization in the government system in Thailand; (3) to study granting of authorization in education administration to basic education institutions as practiced by the Office of the Basic Education Commission; and (4) to recommend approaches for revising the principles that govern granting of authorization to basic education institutions by the Office of the Basic Education Commission.

This is a documentary research based on the study and analysis of related laws and statutes, books, textbooks, research reports, journal articles and essays, including electronic media.

The findings were that the Office of the Basic Education Commission gave authorization or granted powers of attorney to basic education institutions (schools) in four areas: academic authorization, budget authorization, personnel management authorization and general management authorization. For all these areas, there are principles that regulate the authorization and rules that set a framework to guide the officers' use of their discretion in considering requests for authorization. However, in some cases, like the authorization of business travel for administrators including school directors and education area office directors, there could be problems with inappropriate authorization.

**Keywords:** Powers of attorney, Administrative permission, Granting of authority, Government sector education administration

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จได้ด้วยดีก็ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์ในการให้คำปรึกษา แนะนำการศึกษาวิจัย รวมทั้งการแก้ไข ปรับปรุงจากอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ตลอดจนคณาจารย์ เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัยทุกท่าน ขอขอบคุณ 1) ดร.กฤตชญา วิเชียรเพริศ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 1 ผู้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือและให้กำลังใจด้วยดีตลอดมา 2) นายสุรเชษฐ์ พลละเอ็น รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 และนายวิโรจน์ แฝงศรีจันทร์ ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ผู้ให้ความอนุเคราะห์ด้านข้อมูลการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ขอขอบคุณผู้ร่วมเดินทาง นางทันทวี เกษศิริ นายชัชวาล คำภักดี รวมทั้งความเป็นกัลยาณมิตรบัณฑิตศึกษาศูนย์วิทย์พัฒนา มสธ.อุครธานีทุกคน และขอบคุณคุณครูน้อมจิตร์ ชาติสุริย์ ผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของการศึกษาครั้งนี้

ธีระพงษ์ ชาติสุริย์

ตุลาคม 2558



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย .....	4
3. ขอบเขตการศึกษา .....	4
4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา .....	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
บทที่ 2 หลักแนวคิดทฤษฎีทั่วไปและการมอบอำนาจในต่างประเทศ .....	6
1. หลักแนวคิดทฤษฎี .....	6
2. ความเป็นมาและหลักทั่วไปในการมอบอำนาจ .....	10
2.1 ความเป็นมา .....	10
2.2 หลักทั่วไปในการมอบอำนาจ .....	13
2.2.1 ความหมายของการมอบอำนาจ .....	13
2.2.2 ลักษณะของการมอบอำนาจ .....	13
2.2.3 เงื่อนไขความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจ .....	14
2.2.4 ผลของการมอบอำนาจ .....	14
2.3 ความหมายของการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง .....	15
2.4 เงื่อนไขความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง .....	17
2.5 ผลการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง .....	19
2.6 ประเภทของการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง .....	25
2.6.1 การปฏิบัติราชการแทน .....	26
2.6.2 การรักษาราชการแทน .....	29
2.6.3 การรักษาการในตำแหน่ง .....	32

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.7 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการมอบอำนาจ.....	41
2.7.1 ขอบเขตของอำนาจผู้มอบ.....	41
2.7.2 การมอบอำนาจย้อนหลังการกระทำหรือการปฏิบัติราชการ จะกระทำมิได้.....	43
3. การมอบอำนาจในต่างประเทศ.....	45
3.1 หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายของอเมริกา.....	45
3.2 หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายของอังกฤษ.....	46
3.3 หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายของฝรั่งเศส.....	47
บทที่ 3 การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	53
1. การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546.....	53
1.1 การมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน .....	53
1.2 การมอบอำนาจการรักษาราชการแทน .....	57
2. คำสั่งมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน .....	59
2.1 ด้านวิชาการ .....	60
2.2 ด้านงบประมาณ .....	61
2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล .....	66
2.4 ด้านการบริหารทั่วไป .....	69
3. อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามระเบียบและกฎหมายการกระจายอำนาจ 70	
3.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553.....	70
3.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553.....	71
3.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553.....	71



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550.....	71
3.5 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ.2546.....	72
3.6 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2550.....	73
4. การกระจายอำนาจตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550.....	75
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	81
1. การวิเคราะห์ปัญหาการมอบอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	81
1.1 การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546.....	81
1.2 การมอบอำนาจตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ.2550.....	82
2. สรุปผลการวิเคราะห์.....	91
3. บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	92
3.1 บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542.....	92
3.2 บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545.....	92
3.3 บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ตามมาตรา 39.....	93

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.4 บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547.....	93
4. กรณีศึกษาการมอบอำนาจตามคำสั่ง สพฐ. ที่ 1216/2549.....	95
4.1 ข้อกฎหมาย.....	96
4.2 ผลการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ .....	99
4.3 ผลของการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง.....	99
4.4 การพิจารณาคำสั่งที่ 1216/2549.....	100
4.5 สภาพปัจจุบันและปัญหา.....	104
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ .....	112
1 บทสรุป .....	112
1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ.....	115
1.5.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550..	115
1.5.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546	115
1.5.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546.....	116
1.5.4 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550.....	116
1.5.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546.....	119
2. ข้อเสนอแนะ .....	120
2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	122
2.2 ข้อเสนอแนะผู้รับผิดชอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	122
2.3 ข้อเสนอแนะผู้ปฏิบัติ.....	123
บรรณานุกรม .....	124
ประวัติผู้ศึกษา .....	128

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Office of the Basic Education Commission หรือ สพฐ.) จัดตั้งขึ้นโดยการรวมเอากรมวิชาการ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) สังกัดกระทรวงศึกษาธิการเข้าด้วยกัน เมื่อครั้งปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ. 2546 เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐานตั้งแต่ระดับปฐมวัย จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน่วยงานส่วนกลางประจำภูมิภาคทั่วประเทศ ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จำนวน 183 เขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา จำนวน 42 เขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 16 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักอำนวยการ สำนักการคลังและสินทรัพย์ สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักพัฒนาวัดกรรมการจัดการศึกษา สำนักบริหารงานบุคคลและนิติการ สำนักพัฒนาครูและบุคลากรการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักพัฒนากิจกรรมนักเรียน สถาบันภาษาอังกฤษ สำนักพัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักบริหารงานการมัธยมศึกษาตอนปลาย กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร และหน่วยตรวจสอบภายใน<sup>1</sup> โดยมีวิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าประสงค์ คือ

วิสัยทัศน์ การศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย มีคุณภาพ และมาตรฐานระดับสากล บนพื้นฐานของความเป็นไทย

พันธกิจ 1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชากรวัยเรียนทุกคน ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ 2) ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามหลักสูตร 3) พัฒนาระบบบริหารจัดการที่เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบต่อ

---

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประเทศไทย) “หน่วยงานส่วนกลางประจำส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ”  
ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/>

คุณภาพการศึกษาเป้าประสงค์ 1) นักเรียนระดับก่อนประถมศึกษาที่มีพัฒนาการที่เหมาะสมตามช่วงวัยและได้สมดุลและนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคน มีพัฒนาการเหมาะสมตามช่วงวัยและมีคุณภาพ 2) ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและเสมอภาค 3) ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาอื่น มีทักษะที่เหมาะสมและมีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ 4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีประสิทธิภาพและเป็นกลไกขับเคลื่อนการศึกษาขั้นพื้นฐานการศึกษาสู่คุณภาพมาตรฐานระดับสากล 5) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานบูรณาการการทำงานเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมกระจายอำนาจและความรับผิดชอบสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา 6) พื้นที่พิเศษได้รับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นพิเศษ<sup>2</sup>

จากการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัด ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้แก่ สำนักอำนวยการ สำนักการคลังและทรัพย์สิน สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักทดสอบทางการศึกษา สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ และสำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา ลงไปถึงสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศทั้งหมด จำนวน 30,922 โรงเรียน<sup>3</sup> ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จำเป็นต้องกำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ชัดเจน และเพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคในการปฏิบัติราชการในการกำกับควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการอำนาจตามกฎหมายบางเรื่องกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่อาจปฏิบัติด้วยตนเองได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาชั้นรองลงไปเป็นผู้ปฏิบัติแทนซึ่งรวมถึงผู้อำนวยการสถานศึกษาด้วย

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน “นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ปีงบประมาณ 2558” ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.obec.go.th/node/93>

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน “สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <http://plan.bopp-obec.info/>

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ได้ออกคำสั่งมอบอำนาจมาแล้วทั้งที่ไม่ใช้บังคับและยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่น้อยกว่า 228 เรื่อง เฉพาะการมอบอำนาจให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 64 เรื่อง<sup>4</sup>

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ<sup>5</sup> เป็นหนึ่งในคำสั่งมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ราชการแทน กรณีให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของตนเอง และมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของข้าราชการ ลูกจ้างทุกตำแหน่ง และพนักงานราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและในสถานศึกษาแล้วแต่กรณี

กรณีคำสั่งมอบอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการของตนเองของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาดังกล่าว ส่งผลต่อปัญหาการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานหลายกรณี ซึ่งจะแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เกี่ยวกับอำนาจของผู้มอบอำนาจภายหลังมอบอำนาจ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า เมื่อมีการมอบอำนาจตามคำสั่ง ที่ 1216/2549 ให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้ว ผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจดั้งเดิมตามกฎหมายจะยังคงสามารถใช้อำนาจที่มอบให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้วควบคู่ไปกับการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจเช่นเดียวกับตัวการในสัญญาตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังความในมาตรา 797 บัญญัติว่า “อันว่าสัญญาตัวแทนนั้นคือสัญญาซึ่งให้บุคคลหนึ่งเรียกว่าตัวแทน มีอำนาจทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่าตัวการ และตกลงจะทำการเช่นนั้น อันความเป็นตัวแทนนั้น จะเป็นโดยแต่งตั้งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายก็ย่อมได้”<sup>6</sup> ซึ่งมีข้อสังเกตและพิจารณาว่าเมื่อตัวการได้แต่งตั้งให้ตัวแทนไปทำการแทนตนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตัวการจะยังคงมีอำนาจที่จะกระทำการนั้นด้วยตนเองหรือไม่

**ประเด็นที่สอง** เมื่อมอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจจะสามารถแทรกแซงการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจได้เพียงใด ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7)

<sup>4</sup> กลุ่มวิจัยพัฒนากฎหมายคดีความและนิติการ “คำสั่งมอบอำนาจของ สพฐ” ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <http://kormor.obec.go.th/page006.17.html>

<sup>5</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมคำสั่งมอบอำนาจการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ฉบับปรับปรุง) 2551 กรุงเทพมหานคร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2551 หน้า 210-211

<sup>6</sup> รังสรรค์ แสงสุข และวิชัย สังข์ประไพ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6 กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542 หน้า 212

พ.ศ. 2550 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบ ตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว”<sup>7</sup>

**ประเด็นที่สาม** เกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจว่าได้กระทำเพื่อประโยชน์ต่อราชการหรือสาธารณะหรือไม่ เพียงใด และ

**ประเด็นที่สี่** เกี่ยวกับความรับผิดชอบอันเกิดจากการใช้อำนาจ เมื่อพิจารณาอนุวัติการ เดินทางไปราชการของตนเองแล้ว หากการอนุวัติการเดินทางไปราชการของผู้รับมอบอำนาจ ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น บุคคลใดจะต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นนั้น ผู้มอบอำนาจยังคงจะต้องรับผิดชอบ ต่อผลนั้นหรือไม่ อย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

1.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการมอบอำนาจในการบริหารราชการและหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของต่างประเทศ

1.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีการมอบอำนาจในการบริหารราชการและหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของไทย

1.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

## 3. ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มุ่งศึกษาแนวคิดทฤษฎีการมอบอำนาจในต่างประเทศ ได้แก่ หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายของอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติ

<sup>7</sup>ราชกิจจานุเบกษา “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550” สืบค้น 1 มิถุนายน 2558 จาก [www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/gto\(5\).pdf](http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/gto(5).pdf)

ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### 4. ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษา เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายการมอบอำนาจที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ งานวิจัย เอกสาร และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีการมอบอำนาจในการบริหารราชการและหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของต่างประเทศ

5.2 ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎีการมอบอำนาจในการบริหารราชการและหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจของไทย

5.3 ทราบการวิเคราะห์การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5.4 เป็นข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

## บทที่ 2

### หลักแนวคิดทฤษฎีทั่วไปและการมอบอำนาจในต่างประเทศ

“หลักธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน แต่หากพิจารณาตามความหมายที่ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ TDRI ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” (แปลว่า คุณความดี) รวมกับคำว่า “อภิ” (แปลว่า ยิ่ง) และคำว่า “บาล” (แปลว่า ปกครองหรือเลี้ยงดู) ดังนั้นคำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงหมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่มีความถูกต้อง มีความยุติธรรม และมีคุณความดีอย่างยิ่ง ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good governance” โดย “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” นั้น ประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness), หลักประสิทธิผล (Effectiveness), หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money), หลักความเสมอภาค (Equity), หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented), หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability), หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency), หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization), หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)<sup>8</sup>

มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ”<sup>9</sup>

<sup>8</sup>สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)” สืบค้น 2 มิถุนายน 2558 จาก <http://click.senate.go.th/>

<sup>9</sup>ราชกิจจานุเบกษา “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546” สืบค้น 2 มิถุนายน 2558 จาก [www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/gto\(5\).pdf](http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/gto(5).pdf)



ภายใต้บริบทของความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในฐานะผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารปกครองประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบเดิม เพื่อก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจความรับผิดชอบของภาครัฐ จากเดิมที่กำหนดไว้ในลักษณะให้ฝ่ายบริหารมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ใช้อำนาจหรือเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นการเฉพาะไปสู่รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ โดยเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายสามารถมี “การมอบอำนาจ” (Delegation of Power) ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อื่นใช้อำนาจแทนตนได้ เป็นไปหลักการมอบอำนาจ กล่าวคือ ผู้รับมอบอำนาจสามารถกระทำการ “ในนามและเพื่อ” (au nom et pour la compte de) ผู้รับมอบอำนาจได้ ซึ่งหมายความว่า ผู้รับมอบอำนาจย่อมเป็นตัวแทนและสามารถดำเนินการต่างๆ ที่ผูกพันผู้มอบอำนาจได้<sup>10</sup>

การมอบอำนาจจึงเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติราชการของภาครัฐ เพราะงานบริหารราชการนั้นจะครอบคลุมทุกกิจการของประเทศ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ เพื่อเป็นพลังผลักดันให้การบริหารประเทศสามารถดำเนินการต่อไป หัวหน้าส่วนราชการเพียงคนเดียวไม่อาจปฏิบัติงานให้ครบถ้วนทุกด้านได้ ในระบบราชการจึงมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรม ไว้เป็นจำนวนมาก โดยมีตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบต่างๆ ลดหลั่นกันไป เพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของหัวหน้าส่วนราชการในด้านต่างๆ ตามขอบเขตภารกิจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งในการที่ภาครัฐได้มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ไว้เช่นนี้ เพื่อที่จะรองรับการมอบอำนาจในการบริหารราชการ โดยผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาความเหมาะสมของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละระดับว่าควรมอบอำนาจให้กระทำในเรื่องใดเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการมิใช่เป็นเรื่องของตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องของความสมัครใจตกลงกันระหว่างตัวการและตัวแทน โดยที่ตัวแทนมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อมุ่งประโยชน์ของตัวการเป็นสำคัญ แต่การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องการกระจายภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นกรณีเกี่ยวกับความร่วมมือกันในการปฏิบัติราชการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การมอบอำนาจจึงเป็นเรื่องการมอบหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจไม่อาจปฏิเสธไม่

<sup>10</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ สัญญาทางปกครอง กรุงเทพมหานคร วิทยุชน 2556 หน้า 413

ยอมรับมอบงานไปปฏิบัติได้ และในการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจมิใช่ดำเนินการโดยมุ่งถึงประโยชน์ของผู้มอบอำนาจ แต่ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของทางราชการเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจจึงผูกพันรัฐ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นรัฐต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้น เพราะการมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องผูกพันตัวบุคคลแต่ผูกพันถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องการปิดภาระความผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่เป็นเรื่องการกระจายการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้งานของทางราชการมีความคล่องตัว สามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีผู้รับผิดชอบในผลของงานที่ชัดเจน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดกลไกใหม่ในการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้มีการบริหารงานโดยเน้นเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในส่วนราชการ ซึ่งจะมีการกำหนดผู้รับผิดชอบและขอบเขตความรับผิดชอบในแต่ละระดับให้ชัดเจน ตั้งแต่ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี โดยผู้รับผิดชอบแต่ละระดับต้องสามารถกำหนดกลยุทธ์และตัวชี้วัดในผลของงานได้ การบริหารราชการในรูปแบบนี้หัวหน้าส่วนราชการจะมีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการในรูปแบบใหม่จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมอบอำนาจไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้ได้มากที่สุด เพื่อให้งานในภาคปฏิบัติได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในงานนั้น โดยตรงและหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานนั้น ซึ่งโดยลักษณะการทำงานเช่นนี้จะทำให้สามารถกระจายการให้บริการถึงประชาชนได้โดยตรงและหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้วางแผนพัฒนาการปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 55 ก วันที่ 15 กันยายน 2550 ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการจัดองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สนับสนุนให้มีการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้กว้างขวางขึ้น เพื่อเน้นการบริการประชาชนให้มีความสะดวกและรวดเร็ว นอกจากนั้นเพื่อให้การบริหารราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาคสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ และให้การบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดบรรลุผล สมควรปรับปรุงอำนาจการดำเนินการของจังหวัด การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำงบประมาณของจังหวัดให้เหมาะสม รวมทั้งสมควร

ส่งเสริมให้มีคณะกรรมการธรรมาธิบาลจังหวัด เพื่อสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความโปร่งใสเป็นธรรม และมีความรับผิดชอบตลอดจนปรับปรุงอำนาจในทางปกครองของอำเภอเพื่อสนับสนุนให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ จึงยกเลิกความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญา ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการหรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสามเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ” นอกจากนี้แล้วมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา 39 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 39 เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปโดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้

“มาตรา 40 ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการการกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและมอบรับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้วผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

กล่าวโดยสรุปแล้วพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 นี้มีสาระสำคัญในเรื่องของการมอบอำนาจ ดังนี้คือ 1) กำหนดให้ส่วนราชการสามารถมอบอำนาจให้ได้ทุกเรื่องและทุกตำแหน่ง 2) มอบอำนาจได้ทั้งในส่วนราชการเดียวกันและต่างส่วนราชการ 3) ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจต่อให้บุคคลอื่นได้ 4) มอบอำนาจแก่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์บริการร่วม 5) ยกเว้นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาต และ 6) ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่ติดตามผล

## 2. ความเป็นมาและหลักทั่วไปในการมอบอำนาจ

### 2.1 ความเป็นมา

จากการศึกษาความเป็นมาและหลักทั่วไปในการมอบอำนาจ ข้อเท็จจริงพบว่า แนวทางการบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะของการรวมอำนาจ (Centralization) ไว้ที่ราชการส่วนกลาง แต่การบริหารราชการดังกล่าวมิได้ดำเนินการ โดยราชการส่วนกลางซึ่งเป็นศูนย์กลางอำนาจในทุกกรณี เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ราชการส่วนกลางได้แบ่งอำนาจการบริหารราชการจากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่ง

เป็นการบริหารราชการโดยนำเอาระบบการบริหารราชการแบบรวมอำนาจผสมผสานเข้ากับหลักการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการไปปฏิบัติราชการแทนราชการส่วนกลาง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นครั้งแรกเมื่อ ปี พ.ศ. 2476 (พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มาตรา 4 ให้จัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม ดังนี้ (1) บริหารราชการส่วนกลาง (2) บริหารราชการส่วนภูมิภาค (3) บริหารส่วนท้องถิ่น, มาตรา 17 ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้ (1) จังหวัด (2) อำเภอ, มาตรา 18 ให้มีกรรมการจังหวัดขึ้นคณะหนึ่งมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ดังนี้ (2) บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 จึงยังไม่ใช่การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ยังเน้นเรื่องการรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลาง และให้ส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนการใช้อำนาจของรัฐบาลทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบการรวมอำนาจนั้น ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการหลายประการ เช่น การบริหารราชการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการจัดทำกิจการ “บริการสาธารณะ” (Public Service) ของรัฐ ซึ่งเกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านปริมาณ รูปแบบ และขนาดของกิจการในการให้บริการภาคประชาชน ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบการรวมอำนาจจะมีระเบียบแบบแผนของระบบราชการที่ยุงยากและจะต้องรายงานผลตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อขอความเห็นชอบในการตัดสินใจจากราชการส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความคล่องตัวจนไม่สามารถรองรับต่อกิจการบริการสาธารณะขนาดใหญ่

ลักษณะของการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลาหลังจากที่ประเทศไทยประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม) การบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยปัจจัย 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง การจัดทำแผนงานนโยบายในการบริหารปกครองประเทศ โดยมีคณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ และส่วนที่สอง การนำแผนงานนโยบายในการบริหารปกครองประเทศลงสู่ภาคปฏิบัติ โดยมีข้าราชการหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ อัตรากำลัง และเครื่องมืออุปกรณ์เป็นผู้ดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ” จึงทำให้จำแนกอำนาจของรัฐบาลออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

(ก) อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร (The Government) เพื่อดำเนินการกิจที่สำคัญในการบริหารปกครองประเทศเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ความมั่นคงปลอดภัย

แห่งรัฐ หรือเรื่องอื่นใดที่อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 214) ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด เช่น อำนาจในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (มาตรา 224) อำนาจในการจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะ หรือให้ความเห็นเพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนทราบด้วย (พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 (มาตรา 17)) เป็นต้น ซึ่งกิจการประเภทนี้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่นใดเพื่ดำเนินการได้แต่ประการใด

(ข) อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (The Administration) เป็นอำนาจบริหารราชการในกระทรวง ทบวง กรม ในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (มาตรา 11 และมาตรา 20) เพื่อให้กิจการงานราชการของฝ่ายปกครองเป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนนโยบายหรือแผนงานของรัฐบาล กิจการประเภทนี้จึงมักเป็นการปฏิบัติตามแผนงานภาครัฐ การนำนโยบายของรัฐลงสู่ภาคปฏิบัติ หรือการบังคับการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นประการสำคัญ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ การสาธารณสุข การคุ้มครองผู้บริโภค การเกษตร การอุตสาหกรรม และการเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น กิจการประเภทนี้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการระดับสูง จึงอาจมอบอำนาจการบริหารราชการให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด 2476 (พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476) ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบการรวมอำนาจนั้น ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการหลายประการ เช่น การบริหารราชการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการจัดทำกิจการ “บริการสาธารณะ” (Public Service) ของรัฐ ซึ่งเกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านปริมาณ รูปแบบ และขนาดของกิจการในการให้บริการภาคประชาชน ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน ในรูปแบบการรวมอำนาจจะมีระเบียบแบบแผนของระบบราชการ ที่ยุ่งยากและจะต้องรายงานผลตามขั้นตอน ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อขอความเห็นชอบในการตัดสินใจจากราชการ

ส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความคล่องตัวจนไม่สามารถรองรับต่อกิจการบริการสาธารณะขนาดใหญ่<sup>11</sup>

## 2.2 หลักทั่วไปในการมอบอำนาจ

### 2.2.1 ความหมายของการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจ คือ การมอบอำนาจในการสั่งการอนุญาต อนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการของผู้ที่มีอำนาจดังกล่าวพึงจะปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวแทนตน โดยต้องทำเป็นหนังสือ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นด้วย

### 2.2.2 ลักษณะของการมอบอำนาจ

- 1) การมอบอำนาจเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้มอบอำนาจให้การสั่ง อนุญาต อนุมัติหรือปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นรับผิดชอบดำเนินการแทน
- 2) การมอบอำนาจใช้กับกรณีการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550
- 3) การมอบอำนาจดังกล่าวข้างต้นให้ทำเป็นหนังสือ
- 4) เมื่อมีการมอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้ผู้อื่นต่อไปไม่ได้ ยกเว้นกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะมอบอำนาจนั้นต่อไปก็ได้ หากมอบให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ หากมอบให้แก่บุคคลอื่นจะกระทำการได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว
- 5) การมอบอำนาจจะต้องทำเพื่อความสะดวกแก่ประชาชนและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ
- 6) เมื่อมอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจยังมีหน้าที่กำกับและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และมีอำนาจแนะนำแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

<sup>11</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง” ค้นคืน 3 มิถุนายน 2558 จาก <http://kormor.obec.go.th/arti/arti011.pdf>.

### 2.2.3 เงื่อนไขความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจจะถือว่าสมบูรณ์ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งจะต้องมอบให้แก่ผู้ที่กฎหมายระบุไว้และได้ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

#### 1) ต้องมีกฎหมายอนุญาตโดยชัดแจ้ง

การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายระบุอนุญาตให้มอบอำนาจไว้โดยชัดแจ้งกฎหมายที่กำหนดให้มีการมอบอำนาจกันได้นี้ อาจเป็น

(1) กฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้ากฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติถึงการมอบอำนาจไว้อย่างใดอย่างหนึ่งก็ต้องถือตามนั้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติไว้ให้พิจารณาจากกฎหมายทั่วไป

(2) กฎหมายทั่วไป กฎหมายทั่วไปที่วางหลักเรื่องการมอบอำนาจนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

2) ผู้รับมอบอำนาจนั้นจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นผู้รับมอบอำนาจ เงื่อนไขประการนี้นับว่ามีความจำเป็นเพราะเกี่ยวเนื่องกับความรู้ความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการ เมื่อผู้เป็นเจ้าของอำนาจมอบอำนาจของตนให้ฝ่ายปกครองตำแหน่งใด ๆ ได้ อาจเป็นผลเสียหายแก่ราชการ จึงจำเป็นต้องระบุตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้ด้วย ซึ่งปกติมักจะเป็นตำแหน่งถัดลงมาจากผู้มอบอำนาจ หรือเป็นตำแหน่งหัวหน้างานสำคัญๆ

3) การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยทั่วไปเพื่อให้การมอบอำนาจเป็นผล ผู้มอบอำนาจจะต้องทำตามแบบที่กฎหมายระบุไว้ เช่น

(1) ต้องทำเป็นหนังสือ เช่น กรณีการมอบอำนาจของรัฐมนตรีแก่รัฐมนตรีช่วยว่าการ

(2) ต้องทำเป็นคำสั่ง เช่น กรณีการมอบอำนาจนายกรัฐมนตรีแก่ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น กรณีที่ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจให้อธิบดีในสังกัด หรือแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีที่อธิบดีจะมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

### 2.3.4 ผลของการมอบอำนาจ

ผลของการมอบอำนาจที่ได้กระทำลงโดยชอบด้วยกฎหมาย มีดังต่อไปนี้คือ

1) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบ ผู้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในกิจการที่รับมอบมานั้นได้ในนามของตนเอง กล่าวคือ ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลยพินิจ



ของตนเองได้อย่างอิสระ และผู้มอบอำนาจย่อมไม่มีอำนาจนั้นต่อไปโดยจะมาก้าวก้าวแทรกแซงการใช้อำนาจดังกล่าวหาได้ไม่

2) โดยที่การมอบอำนาจนั้นเป็นเรื่องตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องของบุคคลต่อบุคคล ดังนั้นแม้ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งไปไม่ว่าด้วยประการใด ๆ การมอบอำนาจก็ยังมีผลสมบูรณ์อยู่ตลอดไป

3) การมอบอำนาจช่วง โดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจที่ตนได้รับมาให้แก่ฝ่ายปกครององค์กรที่สามหาได้ไม่ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง

4) การมอบอำนาจที่สมบูรณ์นั้นจะดำรงอยู่จนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือเมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจดังกล่าว

### 2.3 ความหมายของการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง

โดยทั่วไปฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพัน (Mandatory Power – Compétence liée) หรือเป็นอำนาจดุลยพินิจ (Discretionary Power – Compétence discrétionnaire)<sup>12</sup> ซึ่งจะใช้อำนาจนั้นด้วยตนเอง เพราะการที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ระบุให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นของฝ่ายปกครองตำแหน่งใดๆ ย่อมหมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตำแหน่งนั้นๆ มีคุณสมบัติเหมาะสม กล่าวคือ มีความรู้ความสามารถถึงระดับที่จะวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นๆ ได้โดยไม่สร้างความเสียหายแก่ส่วนราชการ ซึ่งผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่ย่อมไม่มีความชอบด้วยกฎหมายที่จะเข้ามาใช้อำนาจดังกล่าวได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Act of Administration) ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายปกครอง ที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเฉพาะ และอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงประโยชน์มหาชนในทางการบริหารราชการแผ่นดิน การมอบอำนาจจึงอาจเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของผู้บังคับบัญชา และเป็นการลดขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการของการบริหารราชการรูปแบบเดิมให้มีการกระจายอำนาจของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น แต่จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้นว่าจะให้มีการมอบอำนาจให้แก่บุคคลใด ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจจะเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง หรือกฎหมายทั่วไปก็ได้

<sup>12</sup>วราพจน์ วิสสุตพิชญ์ “การควบคุมการใช้ดุลยพินิจการปกครองโดยองค์กรตุลาการ” วารสารพระธรรมนุญฉบับพิเศษ (กันยายน 2546)

การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง คือ การที่ฝ่ายปกครององค์กรหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าผู้มอบอำนาจ มอบอำนาจของตน ซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายให้กับฝ่ายปกครองอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าผู้รับมอบอำนาจ ใช้อำนาจนั้นในนามของตนเอง<sup>13</sup>

การมอบอำนาจหน้าที่ หมายถึง กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองหรือผู้ที่ทำการแทนมอบหมายอำนาจหน้าที่แก่ผู้ที่มีผู้ที่ดำรงตำแหน่งที่ว่างลงให้ปฏิบัติหน้าที่แทนในช่วงระยะเวลาที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ และหมายถึงการที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในองค์กรฝ่ายปกครองแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายแก่ผู้ได้บังคับบัญชาลงไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนเฉพาะกิจใดตามที่ได้รับการมอบหมาย<sup>14</sup>

กรีซ ญูญิยามา กล่าวว่า เมื่อมีการมอบอำนาจโดยสมบูรณ์แล้ว ผู้มอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ในฐานะที่เป็นองค์กรผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นจนกว่าการมอบอำนาจนั้นจะสิ้นสุด ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจทางปกครองก็เพื่อการแบ่งเบาภาระขององค์กรผู้มีอำนาจซึ่งมีภาระหน้าที่จำนวนมากอันส่งผลให้การใช้อำนาจในเรื่องนั้นๆ เป็นไปโดยล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนอาจเป็นไปได้เพื่อให้การตัดสินใจใช้อำนาจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การมอบอำนาจทางปกครองมิใช่การโอนอำนาจไปโดยเด็ดขาด ผู้มอบอำนาจอาจกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของการมอบอำนาจไว้ในคำสั่งมอบอำนาจ หรืออาจยกเลิกการมอบอำนาจที่ได้กระทำไปนั้นเสีย ในกรณีนี้ผู้มอบอำนาจไม่ได้มอบอำนาจไปให้แก่ผู้รับมอบอำนาจทั้งหมด แต่เป็นการมอบอำนาจของตนให้ไปแต่เพียงบางส่วนหรือชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ย่อมกลับมาเป็นของผู้มอบอำนาจอีกครั้งหากสิ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งมอบอำนาจหรือมีการยกเลิกการมอบอำนาจนั้น<sup>15</sup>

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการมอบอำนาจ (Delegation of Power - Délégation de Pouvoir) หมายถึง การที่ฝ่ายปกครององค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ผู้มอบอำนาจ” มอบอำนาจของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือกฎหมายทั่วไปให้กับฝ่ายปกครองอีกองค์กรหนึ่งซึ่งเรียกว่า “ผู้รับมอบอำนาจ” เพื่อให้ใช้อำนาจนั้นในนามของตนเอง

<sup>13</sup>พนม เอี่ยมประยูร “การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง” *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 18, 3 (2533) หน้า 16

<sup>14</sup>ถาวร เกียรติทับทิว *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ 2551 หน้า 241

<sup>15</sup>กรีซ ญูญิยามา การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 8-9

## 2.4 เงื่อนไขความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง

การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะถือว่าสมบูรณ์ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตไว้โดยแจ้งชัดว่า จะต้องมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลใด และจะต้องดำเนินการตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะมีผลสมบูรณ์ในทางกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ประกอบด้วยเงื่อนไขที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

### 2.4.1 ต้องมีกฎหมายอนุญาตโดยชัดแจ้ง

การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายระบุอนุญาตให้มอบอำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งต่างกับการมอบอำนาจในทางกฎหมายแพ่งซึ่งสามารถกระทำได้เลย เว้นแต่จะเป็นเรื่องเฉพาะตัว หรือวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น

การพิจารณากฎหมายที่มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้ สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) กฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้ากฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติถึงการมอบอำนาจไว้อย่างไรก็ต้องถือปฏิบัติตามนั้น ส่วนในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้ จึงจะต้องไปพิจารณาจากกฎหมายทั่วไป

2) กฎหมายทั่วไป โดยกฎหมายทั่วไปที่วางหลักในเรื่องการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ซึ่งสาระสำคัญของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญกำหนดไว้ในมาตรา 38 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

ซึ่งหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการ หรือดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดสามารถมอบอำนาจต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือ

ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนได้ทั้งสิ้น โดยไม่มีข้อจำกัดว่าเป็นอำนาจเฉพาะตัวหรือเป็นอำนาจทั่วไปอีก ฉะนั้น โดยหลักกฎหมายในมาตรานี้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ย่อมมีดุลพินิจที่จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้เสมอตามความเหมาะสมของการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่องที่เหมาะสมให้มีการกระจายอำนาจต่อไปเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการไว้ในมาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ว่า เรื่องใดตามกรณีดังต่อไปนี้ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็ได้

(1) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้

(2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ

(3) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(4) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาฟ้องคดีและดำเนินคดีด้วย

#### **2.4.2 ผู้รับมอบอำนาจนั้นจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ผู้รับมอบอำนาจ**

ตำแหน่งเป็นเงื่อนไขที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่และความรู้ความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการ หากยอมให้ผู้เป็นเจ้าของอำนาจมอบอำนาจของตนให้ฝ่ายปกครองใด ๆ ได้ ก็อาจเป็นผลเสียหายแก่ส่วนราชการ จึงจำเป็นต้องระบุตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้โดยปกติมักจะเป็นตำแหน่งถัดลงมาจากผู้มอบอำนาจหรือเป็นตำแหน่งหัวหน้างานสำคัญๆ ซึ่งตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดให้การมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะกระทำได้ทุกตำแหน่ง ดังข้อความที่ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้”

### 2.4.3 การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 วรรคห้าบัญญัติไว้ว่า “การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ” ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ว่า “การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ
- (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ
- (3) อำนาจที่มอบรวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจ

ด้วยก็ได้”

ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจที่จะเกิดผลในทางกฎหมายแก่ผู้รับมอบอำนาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นต่อไปได้ จะต้องมียุทธศาสตร์แสดงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใดจากผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจ เพราะการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเป็นการมอบอำนาจเพื่อให้สั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือดำเนินการใด ๆ ที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย การดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจต่อไปจึงถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่มีผลตามกฎหมายไปด้วย ซึ่งกรณีจะเป็นเช่นนั้นได้ก็ต่อเมื่อมีหลักฐานชัดเจนว่า เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น โดยมีการทำคำสั่งเรื่องมอบอำนาจไว้เป็นหนังสือที่ชัดเจน

อนึ่ง การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนี้ถือเป็นคำสั่งฝ่ายเดียวของผู้มอบอำนาจเมื่อได้กระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วย่อมมีผลสมบูรณ์ ผู้รับมอบอำนาจไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนายินยอมแต่ประการใด ซึ่งแตกต่างจากการมอบอำนาจในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจจะต้องแสดงเจตนาทั้งสองฝ่ายให้ถูกต้องตรงกันเสียก่อน ทั้งนี้โดยนัยแห่งคำพิพากษาฎีกาที่ 975/2529 วินิจฉัยไว้ว่า การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองเป็นการมอบอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น จึงหาจำเป็นต้องปิดแสดงปิตตามประมวลรัษฎากร และต้องมีพยานอย่างน้อย 2 คน ลงลายมือชื่อรับรองลายมือชื่อผู้รับมอบอำนาจนั้นแต่อย่างใดไม่

### 2.5 ผลการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง

ผลการมอบอำนาจฝ่ายปกครองย่อมจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองทั่วไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการปกครอง (Principe de la légalité des actes administratifs) อย่างไม่ก็ตาม เมื่อการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองนั้นได้กระทำตามเงื่อนไขในทางกฎหมายโดยสมบูรณ์แล้วย่อมมีผลในทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

2.5.1 เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบ ผู้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในกิจการที่รับมอบมานั้นได้ในนามของตน กล่าวคือ ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองได้

อย่างอิสระและผู้มอบอำนาจย่อมไม่มีอำนาจที่จะมาแก้ตัวหรือแทรกแซงการใช้อำนาจดังกล่าวแต่ประการใด

อนึ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจย่อมไม่มีผลผูกพันใดๆ ต่อผู้มอบอำนาจ ส่วนความเสียหายนั้นจะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐหรือผู้รับมอบอำนาจเป็นการส่วนตัวหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นอยู่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่ได้รับมอบมาหรือไม่ อย่างไร

ในประเทศอังกฤษศาลเคยวินิจฉัยว่า แม้จะได้มอบอำนาจไปแล้ว ผู้มอบอำนาจก็ยังคงใช้อำนาจนั้นกระทำการใดๆ ได้เช่นเดิม โดยในคดี Huth v. Clarke, (1980) 25 Q.B.D.391 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า กฎหมายให้เทศบาลอาจจัดตั้งคณะกรรมการทำการแทนได้โดยให้คณะกรรมการนี้อาจแต่งตั้งคณะกรรมการได้ คณะกรรมการของเทศบาลแห่งหนึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการและมอบหมายให้มีอำนาจออกกฎข้อบังคับบางอย่าง แต่ไม่ปรากฏว่าอนุกรรมการได้ใช้อำนาจดังกล่าวระหว่างนั้นคณะกรรมการได้ใช้อำนาจออกกฎข้อบังคับในเรื่องนั้น จึงทำให้ผู้โต้แย้งว่าอำนาจได้มีการมอบไปแล้วจะมีการใช้อำนาจนั้นเองอีกไม่ได้ ซึ่งศาลเห็นว่ากรมอบอำนาจมิใช่การสละอำนาจ ผู้มอบอำนาจจึงอาจใช้อำนาจด้วยตนเองเมื่อใดอีกก็ได้ ด้วยเหตุนี้ในระบบกฎหมายอังกฤษ การใช้ดุลพินิจตัดสินใจของผู้รับมอบอำนาจอาจไม่มีผลในทางกฎหมาย หากการกระทำดังกล่าวได้กระทำลงภายหลังการตัดสินใจที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกันที่ได้กระทำโดยผู้มอบอำนาจ กรณีมีความแตกต่างกับในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีแนววินิจฉัยว่า เมื่อมีการมอบอำนาจให้กระทำการแทนแล้ว ผู้มอบอำนาจย่อมหมดอำนาจลงทันทีที่มอบอำนาจและจะหวนกลับมาใช้อำนาจนั้นอีกไม่ได้ (C.E., 5. Mai 1950, Buisson, p. 258) จนกว่าการมอบอำนาจนั้นจะสิ้นสุดลงไม่ว่าโดยการยกเลิกการมอบอำนาจหรือสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามแม้การมอบอำนาจให้กระทำแทนจะทำให้ผู้มอบอำนาจไม่มีอำนาจในเรื่องที่มอบอีกต่อไป แต่ผู้มอบอำนาจยังคงอาจให้คำแนะนำ ชี้แนะ ตลอดจนให้แนวปฏิบัติในการวินิจฉัยสั่งการแก่ผู้รับมอบอำนาจภายในกรอบของอำนาจควบคุมบังคับบัญชา<sup>16</sup>

2.5.2 โดยที่การมอบอำนาจนั้นเป็นเรื่องของตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องของบุคคลต่อบุคคล ดังนั้น แม้ตัวบุคคลดำรงตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งไปไม่ว่าด้วยประการใด ๆ การมอบอำนาจก็ยังมีผลสมบูรณ์อยู่ตลอดไปซึ่งผิดกับการมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีเงื่อนไขกำหนดให้ความตายของผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจจะมีผลให้การมอบอำนาจนั้นสิ้นสุดลง (ป.พ.พ. มาตรา 826)

<sup>16</sup> โกลิน พลกุล “คดีปกครองในฝรั่งเศส ตอนที่ 47” วารสารอัยการ 111, 10 (มีนาคม 2530): 43-47 หน้า 43

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่รองนายกรัฐมนตรีเมื่อเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีการมอบอำนาจจะยังคงอยู่หรือไม่

ในประเด็นนี้เห็นว่า การมอบอำนาจดังกล่าวย่อมสิ้นสุดตามไปด้วย เพราะแม้ว่าตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีจะเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีปรากฏอยู่ในคณะรัฐมนตรีทุกยุคทุกสมัย แต่ก็จะมีจำนวนที่ไม่แน่นอน ดังนั้น ในคณะรัฐมนตรีชุดใหม่อาจมีจำนวนรองนายกรัฐมนตรีมากหรือน้อยกว่าเดิมก็ได้ ซึ่งจะไม่สามารถคล้องกับการมอบอำนาจที่กระทำไว้โดยนายกรัฐมนตรีคนเดิม การมอบอำนาจดังกล่าวจึงคงสิ้นสุดไปโดยปริยายเมื่อคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

2.5.3 การมอบอำนาจช่วง โดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจที่ตนได้รับมาให้แก่ฝ่ายปกครองอื่นซึ่งเป็นบุคคลที่สามหาได้ไม่ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยแสดงความเห็นไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นกระทำการแทนไม่ได้ เพราะข้อ 42 วรรค 4 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ให้อำนาจอธิบดีที่จะมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเฉพาะเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนต่อไปอีก (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทหรือปัญหากฎหมาย (กรณีกรมสามัญศึกษาหรือปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจ) (เรื่องเสร็จที่ 447/2522))

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจในกระทรวงเดียวกัน ไว้ว่า

มาตรา 12 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการในกระทรวงให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการในสังกัดทั้งในกรณีการมอบอำนาจในส่วนราชการเดียวกันหรือการมอบอำนาจให้กับส่วนราชการอื่นที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงเดียวกันได้

ในกรณี que เห็นสมควร ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจของกระทรวง เพื่อให้ทุกกระทรวงปฏิบัติได้”

มาตรานี้กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้ปลัดกระทรวงแต่ผู้เดียวมีอำนาจในการวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการภายในกระทรวงเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้การมอบอำนาจภายในกระทรวงเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งในการวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจดังกล่าวนั้น ปลัดกระทรวงควรจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการระดับต่างๆ เช่น รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ รองปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่า เพื่อหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามมาตรา 12 แต่หากกระทรวงใด ปลัดกระทรวงยังมิได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจภายในกระทรวงไว้ ก็ไม่ได้

หมายความว่า จะเป็นการตัดอำนาจในการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในกระทรวงซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550<sup>17</sup>

มาตรา 13 บัญญัติว่า “ในกระทรวงที่มีการแบ่งกลุ่มภารกิจซึ่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจมีอำนาจเช่นเดียวกับปลัดกระทรวงตามมาตรา 21 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจดำเนินการมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ โดยให้ถือเสมือนหนึ่งเป็นปลัดกระทรวงของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น”

มาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในกลุ่มภารกิจของตนให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ เช่นเดียวกับปลัดกระทรวง แต่รองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่มีอำนาจในการวางแผนทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจภายในกลุ่มภารกิจตามมาตรา 12 แต่อย่างใด เนื่องจากมาตรา 12 กำหนดให้อำนาจในการวางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจภายในกระทรวงเป็นของปลัดกระทรวง<sup>18</sup>

มาตรา 15 บัญญัติว่า “ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและผู้มอบอำนาจเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นก็ได้ โดยต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เป็นส่วนราชการในกรมเดียวกัน ให้ทำความตกลงระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแจ้งการมอบอำนาจนั้น ให้อธิบดีทราบพร้อมด้วยเหตุผล

(2) กรณีที่เป็นส่วนราชการที่ได้สังกัดกรมเดียวกัน ให้ทำความตกลงระหว่างอธิบดีของกรมที่ผู้มอบอำนาจสังกัดและอธิบดีที่ผู้รับมอบอำนาจสังกัด แล้วแจ้งให้ปลัดกระทรวงทราบพร้อมด้วยเหตุผล”

<sup>17</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book) หน้า 7

<sup>18</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book) หน้า 7



มาตรานี้หมายความว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการและผู้มอบอำนาจเห็นว่าไม่สมควรมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจ ผู้มอบอำนาจนั้นอาจมอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่น ในกรมเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการอื่นที่มีได้สังกัดกรมเดียวกันแต่สังกัดกระทรวงเดียวกันก็ได้ โดยการมอบอำนาจดังกล่าวหากปลัดกระทรวงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจภายในกระทรวงตามมาตรา 12 ไว้แล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็จะต้องดำเนินการมอบอำนาจตามแนวทางที่ปลัดกระทรวงกำหนด แต่หากปลัดกระทรวงมิได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจภายในกระทรวงไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นก็สามารถใช้ดุลพินิจของตนในการมอบอำนาจให้แก่ส่วนราชการอื่นตามบทบัญญัติมาตรา 15 ได้<sup>19</sup>

มาตรา 23 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่อำนาจนั้นเกี่ยวกับราชการของส่วนราชการใดและส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดนั้น

(2) นอกจากกรณีตาม (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อผู้มอบอำนาจเพื่อทราบด้วย

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย”

วรรคแรกเป็นบทบังคับว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจมาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจต่อไปตามที่มาตรา 23 (1) หรือ (2) แล้วแต่กรณีกำหนด ดังนี้

(1) เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการที่มีส่วนราชการตามกฎหมายของส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจนั้นต่อไปยังหัวหน้าส่วนราชการของส่วนราชการดังกล่าวให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน

(2) กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากส่วนราชการที่ไม่มีส่วนราชการตามกฎหมายของส่วนราชการนั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้

<sup>19</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book) หน้า 8

ดุลยพินิจในการที่จะมอบอำนาจนั้นต่อไปให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนต่อไปได้ตามที่เห็นสมควร

วรรคท้ายเป็นบทบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจตามที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบปฏิบัติกำหนดมีหน้าที่ต้องมอบอำนาจดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ตามมาตรา 23 (1) หรือ (2) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 แล้วแต่กรณี<sup>20</sup>

มาตรา 26 บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 23 แล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และในกรณีที่เห็นว่าผู้รับมอบอำนาจได้ใช้อำนาจปฏิบัติราชการแทนโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจในเรื่องนั้นโดยตรงก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจไม่มอบอำนาจนั้นก็ได้ แต่ต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบ ทั้งนี้ ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับกับการมอบอำนาจตามมาตรา 24 ด้วยโดยอนุโลม”

ความในมาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว หมายความว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่อาจมอบอำนาจได้เนื่องจากเป็นกรณีตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อดุลยพินิจไม่มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 23 กำหนดก็ได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเองเท่านั้น จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนหาได้ไม่ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแจ้งการไม่มอบอำนาจพร้อมทั้งเหตุผลให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจทราบด้วย หากส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มอบอำนาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นให้นำข้อขัดแย้งนั้นเสนอ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด<sup>21</sup>

<sup>20</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book) หน้า 9

<sup>21</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 10

2.5.4 การมอบอำนาจที่สมบูรณ์นั้นจะดำรงอยู่นานกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือเมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ การยกเลิกการมอบอำนาจนั้นจะต้องกระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นเดียวกันกับการมอบอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นด้วย

## 2.6 ประเภทของการมอบอำนาจฝ่ายปกครอง

พิจารณาจากฐานที่มาของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจเกี่ยวกับการมอบอำนาจแต่ละประเภทไว้ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 2.6.1 การปฏิบัติราชการแทน

ในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550) ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจในกฎหมายทั่วไปที่จะต้องถือปฏิบัติ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจนั้นไว้เป็นอย่างอื่น

#### 1) หลักการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทน

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550ซึ่งกำหนดว่า“อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ แต่ได้มอบอำนาจของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน

(2) การมอบอำนาจในกรณีปฏิบัติราชการแทนตามบทบัญญัติมาตรานี้ต้องเป็นกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ เพราะถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามมิให้มีการมอบอำนาจไว้ ก็ไม่สามารถดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มอบอำนาจไว้เป็นการทั่วไปได้ ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “การมอบอำนาจของอัยการสูงสุดในกรณีนี้เป็นกรณีที่มีระเบียบกำหนดเรื่อง

การมอบอำนาจไว้โดยเฉพาะแล้ว อันเป็นการเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ จึงจะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาใช้บังคับไม่ได้” (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจการบริหารงานงบประมาณในระดับจังหวัด (เรื่องเสร็จที่ 133/2537) และกรณีที่กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ไม่ได้บัญญัติห้ามการมอบอำนาจไว้และไม่ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ซึ่งเป็นกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไปปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนกรรมการที่กฎหมายแต่งตั้งโดยระบุตำแหน่ง (เรื่องเสร็จที่ 425/2535))

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติการแยกการมอบอำนาจออกเป็น 2 ลักษณะคือ การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไป และการมอบอำนาจการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ การมอบอำนาจตามมาตรา 38 วรรคสามและวรรคสี่ เป็นไปตามหลักการที่ว่า มิให้นำหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการทั่วไปมาใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาตหรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่สมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในการมอบอำนาจได้ต่อไป ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด และเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมอบอำนาจตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก็ได้<sup>22</sup>

(3) ผู้มอบอำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น) เพราะถ้าผู้มอบอำนาจมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่บทบัญญัตินี้กำหนดไว้แล้ว ย่อมไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งในกรณีนี้ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ตำแหน่งรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมิใช่ตำแหน่งที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 38 (1) ถึง (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>22</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ กฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2557 หน้า 92-93

การที่รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะมอบอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนจึงไม่สามารถดำเนินการได้ตามบัญญัติมาตราดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 (13) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดระเบียบให้รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง (เรื่องเสร็จที่ 709/2545))

(4) ผู้รับมอบอำนาจต้องเป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพราะถ้าผู้รับมอบอำนาจมิได้เป็นตำแหน่งตามที่บัญญัติในกฎหมายกำหนดไว้ย่อมทำให้การมอบอำนาจนั้นไม่มีผลสมบูรณ์ในทางกฎหมายที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) ได้ให้คำแนะนำในกรณีปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนสามารถกระทำได้โดยให้ ก.พ.ร. กำหนดแนวทางปฏิบัติและเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วย่อมใช้บังคับได้ตามกฎหมายทั้งนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 71/10 (8) (มาตรา 71/10 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545) ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่จะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(5) การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือการมอบอำนาจตามมาตรา 38 ให้ทำเป็นหนังสือ

(6) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น ทั้งนี้ ตามที่บทบัญญัติมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มอบอำนาจแล้วผู้มอบอำนาจก็มีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและมีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจของตนให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติราชการซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมอบตามสายการบังคับบัญชาย่อมทำให้ผู้มอบอำนาจยังคงมีหน้าที่ในการกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และเป็นการติดตามผลว่าผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจหรือไม่ด้วย

## 2) ขอบเขตการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทน

(1) การมอบอำนาจผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่นหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

(2) เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผลการของมอบอำนาจนั้นยังคงอยู่จนกว่าจะมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจนั้น และการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการมอบอำนาจก็จะต้องกระทำตามแบบเช่นเดียวกับการมอบอำนาจ กล่าวคือ จะต้องกระทำเป็นหนังสือด้วยเช่นกัน

### 2.6.2 การรักษาราชการแทน

การรักษาราชการแทนปรากฏอยู่ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า เนื้อหาของบทบัญญัติในหมวด 6 นี้ ยังไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ เป็นต้นมา

สาระสำคัญของการรักษาราชการแทน คือ กรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้เพราะไม่อยู่ เช่น ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือเกิดการเจ็บป่วยทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ซึ่งแตกต่างจากการปฏิบัติราชการแทน เพราะการปฏิบัติราชการแทนนั้นเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจยังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่และปฏิบัติราชการได้ แต่เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่และให้การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงได้มอบอำนาจของตนให้แก่อีกบุคคลหนึ่งเพื่อให้ปฏิบัติราชการนั้นแทน

#### 1) หลักการมอบอำนาจในการรักษาราชการแทน

ถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การรักษาราชการแทน มาตรา 41 ถึงมาตรา 50 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักการมอบอำนาจในการรักษาราชการแทน ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนั้นหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้
- (2) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาเป็นผู้รักษาราชการแทน โดยการมีคำสั่งแต่งตั้งให้รักษาราชการแทน

การรักษาราชการแทน สามารถแบ่งแยกเป็นกรณีต่าง ๆ ได้ ดังต่อไปนี้

ก) การรักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 41)

#### ข) การรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 42)

#### ค) การรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้รองนายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง) การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวง จะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงได้แต่เฉพาะจากผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงเท่านั้น ไม่อาจแต่งตั้งอธิบดีให้มารักษาราชการแทนปลัดกระทรวงได้ เว้นแต่จะไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงไม่อาจปฏิบัติราชการได้ส่วนการที่จะให้รองปลัดกระทรวงคนใดเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงในลำดับโดยอ้อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้แต่งตั้ง (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ การปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง (เรื่องเสร็จที่ 709/2545))

#### 4) การรักษาราชการแทนอธิบดี

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี

หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรม นั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ (มาตรา 46) ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การที่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีได้รายงานต่อปลัดกระทรวงว่าตนต้องเดินทางไปราชการต่างจังหวัดในช่วงระยะเวลาระหว่างวันที่ 28 พฤศจิกายน 2535 ถึงวันที่ 2 ธันวาคม 2535 และได้เสนอให้แต่งตั้งรองอธิบดีคนอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนในระหว่างเวลาดังกล่าว ปลัดกระทรวงจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีคนอื่นรักษาราชการแทนอธิบดีจนกว่าผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิม จะกลับมาปฏิบัติราชการได้ตามคำสั่งเดิม ดังนั้น การที่ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิมได้กลับมาปฏิบัติราชการที่กรมก่อนกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้รักษาราชการแทนอธิบดีคนเดิมจึงมีหน้าที่ต้องรายงานการกลับมาปฏิบัติราชการก่อนกำหนดระยะเวลาให้ปลัดกระทรวงทราบด้วย (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรักษาราชการแทนของข้าราชการพลเรือนสามัญ (กรณีรักษาราชการแทนอธิบดีกรมป่าไม้) (เรื่องเสร็จที่ 207/2538))

5) การรักษาราชการแทนเลขานุการกรมหรือหัวหน้าส่วนราชการอย่างอื่น

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 33 วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนใดคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนั้น หากอธิบดีเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง จะออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนไว้ล่วงหน้าย่อมกระทำได้ ส่วนการแต่งตั้งไว้หลายคนในคำสั่งเดียวกันนั้น ถ้าเป็นการแต่งตั้งโดยมิเจือใจว่าเมื่อหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) และผู้ได้รับแต่งตั้งในลำดับแรกไม่อยู่ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งในลำดับรองลงไปเป็นผู้รักษาราชการแทนย่อมกระทำ ได้เพราะเป็นคำสั่งที่มีผลอย่างเดียวกันกับการออกคำสั่งคราวละหนึ่งคนนั่นเอง (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้เป็นการล่วงหน้าและแต่งตั้งไว้หลายคน ตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (เรื่องเสร็จที่ 27/2537) และ ปลัดกระทรวงในฐานะอธิบดีของสำนักงานปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์ จังหวัด ก็ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ จะแต่งตั้งจากข้าราชการสังกัดกรมอื่น นอกจากสำนักงานปลัดกระทรวงหาได้ไม่



(บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด (เรื่อง เสร็จที่ 492/2537 ประชุมใหญ่)

6) ผู้รักษาราชการแทนตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน (มาตรา 48 วรรคหนึ่ง)

7) ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไร ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี (มาตรา 48 วรรคสาม)

### 2.6.3 การรักษาราชการในตำแหน่ง

การรักษาราชการในตำแหน่งปรากฏอยู่ในมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพียงมาตราเดียวเท่านั้น แตกต่างจากการปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนซึ่งจะอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และแยกเป็นหมวดไว้เป็นการเฉพาะ การรักษาราชการในตำแหน่งมักจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ (ผู้ดำรงตำแหน่ง) ในตำแหน่งนั้น ๆ ได้ว่างลง เพราะเหตุถึงแก่ความตาย ครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่ง แตกต่างจากการรักษาราชการแทนซึ่งจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้เพราะไม่อยู่หรือมีอุปสรรคขัดขวาง เช่น ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศหรือเกิดการเจ็บป่วย เป็นต้น

#### 1) หลักการมอบอำนาจในการรักษาราชการในตำแหน่ง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักการมอบอำนาจในการรักษาราชการในตำแหน่ง สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้

2) เป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

3) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรรักษาราชการในตำแหน่งได้

4) ผู้รักษาราชการในตำแหน่งให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาราชการนั้น

โดยหลักการแล้ว การใช้อำนาจตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะต้องเป็นกรณีที่มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดิน กล่าวคือ หากในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้แล้วก็ย่อมบังคับตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ แต่ในกรณีที่มีการกำหนดเกี่ยวกับการรักษาการในตำแหน่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการให้การมอบอำนาจทางปกครองมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เนื่องจากถ้าเป็นตำแหน่งที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว และตำแหน่งนั้นว่างลงหรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จะดำเนินการอย่างไร ในกรณีเช่นนี้ก็จะต้องใช้หลักการในเรื่องการรักษาการในตำแหน่งเข้ามาดำเนินการแทน ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) ได้ให้ความเห็นไว้เป็นบรรทัดฐานว่า เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้แล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่จะแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่งตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการให้ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด (เรื่องเสร็จที่ 422/2538) นอกจากนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ว่า ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปมิใช่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจตามมาตรา 68 ประกอบกับมาตรา 52 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่เห็นสมควรให้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปได้ แต่กรณีที่ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปจะเป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดโดยอาศัยคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่แต่งตั้งไว้เป็นการล่วงหน้าให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป รักษาการแทนพาณิชย์จังหวัดทุกครั้งที่พาณิชย์จังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เห็นว่า ผู้รักษาการในตำแหน่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการ และถ้าผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ก็ให้ผู้รักษาการในตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันด้วย ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งให้หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปรักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดไว้เป็นการล่วงหน้าแล้ว ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปจึงมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปที่จะรักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัดได้จะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนพาณิชย์จังหวัด (เรื่องเสร็จที่ 492/2537 ประชุมใหญ่)) นอกจากนี้ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมิได้สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นผู้รักษาราชการแทน รักษาการในตำแหน่ง หรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดได้ และในกรณีสำหรับผู้รักษาการในตำแหน่งนั้นย่อมจะมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่รักษาการนั้น ตามมาตรา 68 วรรคสอง

(บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการในตำแหน่งและผู้ปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด (เรื่องเสร็จที่ 78/2541) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่ผู้มอบอำนาจใช้อำนาจควบคุมไปกับผู้รับมอบอำนาจ ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หาหรือปัญหาการออกไปอนุญาตประกอบการขนส่ง ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) วินิจฉัยว่า “เมื่ออธิบดีกรมการขนส่งทางบกมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นนายทะเบียนกลางแล้ว อธิบดีจะยังมีอำนาจเป็นนายทะเบียนกลางอยู่หรือไม่ ในเรื่องนี้เห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 แล้วจะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ว่า ความในมาตรา 6 (ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้) นั้น หมายความว่า อธิบดีเป็นนายทะเบียนกลางโดยกฎหมายให้อำนาจ ส่วนคำว่าผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายนั้นหมายความว่า เป็นผู้ใช้อำนาจของอธิบดีในฐานะนายทะเบียนกลาง จึงเห็นได้ว่า อธิบดีคงมีอำนาจเป็นนายทะเบียนกลางอยู่ตลอดไป ซึ่งอาจมอบหมายหรือถอนการมอบหมายเสียเมื่อใดก็ได้ และอาจมอบหมายให้ผู้รับมอบอำนาจหลายคนก็ได้ถ้ากิจการของนายทะเบียนกลางอาจแยกเป็นราชการส่วนต่างๆ ได้และการมอบหมายให้กระทำการที่กฎหมายให้อำนาจนั้น ผู้รับมอบอำนาจย่อมอยู่ในฐานะตัวแทนซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายของตัวการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 807 (ตัวแทนต้องทำการตามคำสั่งแสดงออกชัดหรือโดยปริยายของตัวการ เมื่อไม่มีคำสั่งเช่นนั้น ก็ต้องดำเนินตามทางที่เคยทำกันมาในกิจการค้าขายอันเขาให้ตนทำอยู่นั้น) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) จึงเห็นว่า แม้อธิบดีจะมอบหมายให้บุคคลใดเป็นนายทะเบียนกลางไปแล้ว อธิบดีก็ยังคงมีฐานะเป็นนายทะเบียนกลางตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อยู่ตลอดไป”<sup>23</sup>

สรุปได้ว่า การมอบอำนาจให้ข้าราชการกรณีปฏิบัติราชการแทนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 การปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ดำรงตำแหน่งเป็นการแต่งตั้งหรือมอบหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้แก่

รักษาราชการแทน ตามความในมาตรา 41 - 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>23</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “เรื่องเสร็จที่ 212/2527” ค้นคืน 5 มิถุนายน 2558 จาก <http://app-thca.krisdika.go.th/>

รักษาการในตำแหน่ง ตามความในมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ปฏิบัติราชการแทน ตามความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

การรักษาการแทนและการรักษาการในตำแหน่ง เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

การปฏิบัติราชการแทน เป็นกรณีผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน โดยที่ผู้นั้น (ผู้มอบอำนาจ) ยังคงดำรงตำแหน่งและยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ (มาตรา 38- 40/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ดังนี้

ข้อ 3 การมอบอำนาจให้คำนึงถึง

(1) ซึ่ขีดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ รวมตลอดทั้งการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

(2) ความรวดเร็วและการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ

(3) ประสิทธิภาพและความประหยัด

(4) การสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 4 การมอบอำนาจตามระเบียบนี้ต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ

ข้อ 5 ผู้มอบอำนาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเรื่องนั้น โดยตรงและในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจในเขตจังหวัดใด นอกจากกรุงเทพมหานครให้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้น

ข้อ 6 ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) วางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(2) จัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบ

อำนาจ

(3) กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชาและ ก.พ.ร. และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ

ข้อ 7 การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือโดยระบุให้ชัดเจนเกี่ยวกับผู้รับมอบอำนาจ อำนาจที่มอบหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ และการรายงานผลการใช้อำนาจในการใช้อำนาจที่รับมอบให้ผู้รับมอบอำนาจบันทึกการใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจไว้ว่า

“มอบอำนาจ” หมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด เว้นแต่การอนุญาตตามมาตรา 38 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน

“ผู้มอบอำนาจ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในการสั่งการ อนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใด

“ผู้รับมอบอำนาจ” หมายความว่า หน่วยงานที่รวมงานบริการของส่วนราชการเดียวกันหรือต่างส่วนราชการมาปฏิบัติกรร่วมกันในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใช้บริการและประชาชน

มาตรา 5 บัญญัติว่า “การมอบอำนาจ ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (2) ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- (3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม
- (4) ไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการ

พิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มากเกินความจำเป็น

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ผู้มอบอำนาจอาจวางแนวทางหรือกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติราชการเพิ่มเติมในเรื่องการมอบอำนาจโดย

ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกานี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการกิจหรือลักษณะของงานที่ต้องการใช้อำนาจที่มอบอำนาจไปนั้นก็ได้”

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจอาจมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การปฏิบัติราชการของผู้มอบอำนาจ เพื่อให้ผู้มอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนในเรื่องนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยต้องเป็นไปตามจุดประสงค์ของการมอบอำนาจตามมาตรา 5 และคำนึงถึงขีดความสามารถ ความรับผิดชอบ และความเหมาะสมตามสภาพของตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ เว้นแต่เป็นเรื่องใดตามกรณีดังต่อไปนี้ ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็ได้

(1) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้

(2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

(3) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(4) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาฟ้องคดีและดำเนินคดีด้วย

ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องใดที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้ต้องมีการมอบอำนาจ ให้ดำเนินการมอบอำนาจตามนั้น โดยจะยกมาตราขึ้นอ้างเพื่อไม่มอบอำนาจไม่ได้”

มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาลบฉบับดังกล่าว มีความหมายดังนี้

(1) เรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้ หมายความว่า เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นเองโดยเฉพาะและผู้อื่นจะปฏิบัติราชการนั้นแทนไม่ได้ เช่น อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

(2) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ หมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องพันกับนโยบายระดับสูงไม่ว่าจะเป็นนโยบายของประเทศหรือนโยบายของส่วนราชการ และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ต้องอาศัยการตัดสินใจหรือดำเนินการในระดับสูง

(3) เรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน หมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีมาตรฐานเดียวกันทุกส่วนราชการหรือทุกจังหวัด

(4) เรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้ หมายความว่า การปฏิบัติงานในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนและไม่มีวิธีการแก้ไขเยียวยาเป็นอย่างอื่น<sup>24</sup>

มาตรา 7 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(2) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(3) กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

(4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้”

ความในมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว หมายความว่า เมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดปฏิบัติราชการแทนแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นทั้งต่อทางราชการหรือประชาชน ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งใดๆ เพื่อแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ หรือมีคำสั่งให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการตามที่มอบอำนาจนั้นไว้ก่อนแล้วผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจเดิมของผู้มอบอำนาจนั่นเองโดยตรงก็ได้<sup>25</sup>

มาตรา 8 บัญญัติว่า “การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่อง ดังต่อไปนี้

<sup>24</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book) หน้า 5

<sup>25</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book) หน้า 6

- (1) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ
- (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ
- (3) อำนาจที่มอบ รวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจด้วยก็ได้”

มาตรา 9 บัญญัติว่า “การมอบอำนาจย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น”

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติราชการแทน ผู้รับมอบอำนาจอาจดำเนินการใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้นตามที่เห็นสมควร แต่ต้องใช้อำนาจที่มอบให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการมอบอำนาจหรือตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจในเรื่องนั้น รวมทั้งต้องจัดทำรายงานผลการใช้อำนาจดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด”

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง
- (2) กำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ทราบตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย คำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการเรื่องใดที่ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ ให้ ก.พ.ร. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ” (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550)

สรุปได้ว่าการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์

- 1) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 2) ความคุ้มค่า ความรวดเร็วและประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- 3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม และ
- 4) ไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจและไม่ต้องผ่านการ

พิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มากเกินความจำเป็น



ในเรื่องการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการของการมอบอำนาจ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการของการมอบอำนาจไว้ดังนี้

ข้อ 8 ให้ส่วนราชการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มากเกินความจำเป็น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบที่มีต่อเรื่องนั้นๆ

ผู้มีส่วนร่วมพิจารณาในเรื่องใดต้องร่วมรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นจากเรื่องนั้นด้วย

ข้อ 9 ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่าการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใดมิได้เป็นไปตามระเบียบนี้ให้ ก.พ.ร. แนะนำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นดำเนินการปรับปรุงตามที่เห็นสมควร

ข้อ 10 ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยคำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ ไม่สมควรหรือไม่อาจใช้บังคับระเบียบนี้กับการมอบอำนาจในเรื่องใดหรือหน่วยงานใด ก.พ.ร. จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ยกเว้นการใช้บังคับระเบียบนี้กับเรื่องหรือหน่วยงานนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ส่วนราชการใดมีปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ให้แจ้ง ก.พ.ร. ทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณีต่อไป (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546)

มาตรา 22 บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ให้หัวหน้าส่วนราชการดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด”

กรณีการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัด มาตรา 22 แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวเป็นบทบังคับที่หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางต้องดำเนินการมอบอำนาจเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่รับผิดชอบในจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น กล่าวคือการดำเนินการของส่วนราชการใดที่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือระเบียบปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดใดให้หัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง และระเบียบดำเนินการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น

ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางจะมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่จังหวัดนั้นไปยังหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดโดยตรงไม่ได้

คำว่า “การปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่ในจังหวัด” ตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว หมายความว่า การปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนในจังหวัด หรือเป็นการปฏิบัติราชการที่ให้บริการประชาชนและส่วนราชการในเขตพื้นที่เป็นหลัก

กรณีมีส่วนราชการประจำจังหวัดแบบกลุ่มจังหวัดนั้น หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางต้องมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเขตพื้นที่รับผิดชอบทุกจังหวัดในกลุ่มจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น<sup>26</sup>

มาตรา 30 บัญญัติว่า “การใดที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจที่เคยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการมอบอำนาจที่ชอบตามพระราชกฤษฎีกานี้”

มาตรา 30 แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่เกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการ และสามารถดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้น การมอบอำนาจที่ได้ดำเนินการตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 กำหนดและเป็นการดำเนินการก่อนที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ จึงชอบด้วยกฎหมายและยังคงดำเนินการได้อยู่ต่อไปโดยไม่ต้องดำเนินการแก้ไขคำสั่งมอบอำนาจแต่อย่างใด<sup>27</sup>

สรุปได้ว่า การมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 เป็นการมอบอำนาจที่เป็นอำนาจทั่วไป ตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด บังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องถือปฏิบัติ หากเป็นการใช้อำนาจตามความในมาตรา 38 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะก็ไม่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หากแต่การมอบอำนาจก็เพื่อประโยชน์ในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (มาตรา 14)

<sup>26</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book) หน้า 8

<sup>27</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า 10

## 2.7 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้นั้น ผู้มอบอำนาจจะมอบอำนาจได้มากน้อยเพียงใด มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการมอบหมายไว้หรือจะมอบย้อนหลังที่ผู้รับมอบได้กระทำการไปแล้วจะได้หรือไม่ มีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาวางไว้เป็นบรรทัดฐานดังนี้<sup>28</sup>

### 2.7.1 ขอบเขตของอำนาจผู้มอบ

โดยทั่วไปผู้มอบอำนาจย่อมจะมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือปฏิบัติราชการที่ผู้มอบจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดก็ได้ เว้นแต่กฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ นั้นจะได้กำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น

ตัวอย่างที่หนึ่ง กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 34 วรรคสามนั้น จะหมายความว่ารวมถึงการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวงตามที่พระราชบัญญัติต่างๆ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ลงนามด้วยหรือไม่รวมถึง เพราะต้องห้ามมิให้มีการมอบอำนาจกัน ในเมื่ออำนาจลงนามในกฎกระทรวงเป็นอำนาจเฉพาะตัวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ให้ความเห็นว่า “อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติต่างๆ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการบริหารราชการทั่วไปตามพระราชบัญญัตินั้น และอยู่ในความหมายของคำว่า “อำนาจในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย” ตามที่กำหนดไว้ในวรรคสามของข้อ 38 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 และนอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติต่างๆ บัญญัติแต่เพียงคำว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ในกรณีต่างๆ ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ก็เป็นการให้รัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโดยทั่วไปมิได้ประสงค์กำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ประการใด ทั้งนี้ได้บัญญัติข้อความเป็นอย่างอื่นในการมอบอำนาจนั้นไว้แต่อย่างใดเลย จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อันเป็นการจำกัดอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนได้ ตามข้อ 38 วรรคสาม ความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดจากการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในการรักษาการแทนว่า

<sup>28</sup>ถาวร เกียรติพิทักษ์ คำอธิบายกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ 2551 หน้า 253-259

ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่รักษาราชการแทนมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สำหรับในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะหากผู้ออกกฎหมายประสงค์จะไม่ให้มีการมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อปฏิบัติงานแทนได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่ถือว่าเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือเหตุผลประการใดก็ตาม ผู้ตรากฎหมายก็ไม่น่าจะบัญญัติให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเข้ามารักษาราชการแทนรัฐมนตรีในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่รักษาราชการแทนมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกันด้วย และนอกจากนั้นการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามแทน ในกฎกระทรวงก็ได้ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลีกเลี่ยงหรือพ้นจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงแต่อย่างใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยังคงต้องรับผิดชอบอยู่ตามข้อ 21 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 และมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมีหนังสือมอบอำนาจในการออกกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนได้ ตามข้อ 38 วรรคสาม แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ทั้งนี้เว้นแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงในพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะจะได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจเกี่ยวกับการนี้ไว้เป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากการกำหนดให้เป็นอำนาจทั่วไปในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ”

ตัวอย่างที่สอง กรณีการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เรื่องใดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจดังกล่าวต่อไปให้ผู้อื่นทำการแทนได้หรือไม่เพียงใด

กรณีปัญหามีว่า มาตรา 40 (5) แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 บัญญัติไว้ว่า การตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังกล่าวได้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยดำริจะเปิดให้บริการเสริมพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เช่าโทรศัพท์ เช่น บริการหมายเลขย่อ บริการเรียกซ้ำ บริการหมายเลขด่วน บริการส่งสัญญาณมิเตอร์ บริการประชุมทางโทรศัพท์ บริการรอสายว่าง และบริการตรวจสอบหมายเลขต้นทาง เป็นต้น โดยผู้เช่าสามารถเลือกใช้บริการพิเศษต่างๆ เหล่านี้ได้ตามความประสงค์ตามอัตราค่าบริการพิเศษที่กำหนดขึ้น ปัญหามีว่า ค่าบริการพิเศษนี้เป็นค่าบริการอื่นๆ ตามมาตรา 40 (5) ที่องค์การโทรศัพท์จะต้องขอ

ความเห็นชอบในการตั้งอัตราหรือไม่ และถ้าเป็นแล้ว องค์กรโทรศัพท์ฯ จะขอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจแก่คณะกรรมการขององค์กรโทรศัพท์ฯ เพื่อให้ตั้งอัตราค่าบริการพิเศษได้เองตามความเหมาะสมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) มีความเห็นว่า “มาตรา 40 (5) ที่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ ตามมาตรา 40 (5) ก็คือค่าบริการที่ผู้รับบริการจากองค์กรโทรศัพท์ฯ จะต้องจ่ายนอกเหนือไปจากค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ การที่องค์กรโทรศัพท์ฯ จะตั้งอัตราค่าบริการเสริมพิเศษก็เป็นการตั้งอัตราค่าบริการอื่นๆ” ตามมาตรา 40 (5) นั่นเอง ฉะนั้น เมื่อองค์กรโทรศัพท์ฯ จะเปิดให้บริการเสริมพิเศษและจะตั้งอัตราค่าบริการพิเศษดังกล่าวขึ้นต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนทุกครั้ง

ส่วนปัญหาว่า คณะกรรมการขององค์กรโทรศัพท์ฯ จะขอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้คณะกรรมการขององค์กรโทรศัพท์ฯ ตั้งอัตราค่าบริการได้ตามความเหมาะสมได้หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่ามีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจการบางประเภทแก่คณะกรรมการขององค์กรโทรศัพท์ฯ ได้ อีกประการหนึ่ง การดำเนินกิจการขององค์กรโทรศัพท์ฯ นอกจากคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐแล้ว มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์ พ.ศ. 2497 ยังกำหนดให้ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนด้วย การที่มาตรา 40 (5) กำหนดให้การตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สืบเนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนด้วย โดยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมการตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ มิให้องค์กรโทรศัพท์ฯ ตั้งอัตราได้เองตามอำเภอใจ การที่จะให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้คณะกรรมการขององค์กรโทรศัพท์ฯ กำหนดอัตราได้เองตามความเหมาะสมนั้น จึงเป็นการขัดต่อหลักการตามที่มาตรา 40 กำหนดไว้ และการให้ความเห็นชอบไว้ล่วงหน้าก็เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้คอยควบคุมการตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่นๆ ขององค์กรโทรศัพท์ฯ ทุกครั้งไป โดยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจมอบอำนาจให้คณะกรรมการขององค์กรโทรศัพท์ฯ ตั้งค่าบริการได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติองค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 ดังกล่าวแล้ว”

## 2.7.2 การมอบอำนาจย้อนหลังการกระทำหรือการปฏิบัติราชการจะกระทำมิได้

กรณีเคยมีปัญหาว่า การที่อธิบดีกรมสามัญศึกษา โดยอนุัติของคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2516 มอบอำนาจตามนัยข้อ 42 แห่งประกาศของ

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในเรื่องงานเกี่ยวกับการตั้งกรรมการสอบสวนและลงโทษทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการพลเรือน โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515 เพื่อให้คำสั่งมอบอำนาจดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับแก่กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งได้แต่งตั้งตั้งกรรมการสอบสวน มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2516 เพื่อสอบสวนลงโทษ นายสม พลับพลา ข้าราชการครูในสังกัดกรมสามัญศึกษา ซึ่งรับราชการประจำอยู่ที่จังหวัดปราจีนบุรี และได้กระทำความผิดโทษทุจริตในการสอบไล่นักศึกษาผู้ใหญ่โรงเรียนเมืองปราจีนบุรี เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2516 และในที่สุดกระทรวงศึกษาธิการได้สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน นายสม พลับพลา 1 ขั้น จะถือว่าเป็นการมอบอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) มีความเห็นว่า “ความหมายของการมอบอำนาจนั้น หมายถึง การมอบให้ผู้อื่นผู้ใดมีอำนาจกระทำแทนผู้รับมอบย่อมมีอำนาจกระทำแทนตั้งแต่วันที่ได้รับมอบอำนาจเป็นต้นไป ดังนั้น การมอบอำนาจของกรมสามัญศึกษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดีโดยให้มีผลย้อนหลังขึ้นไป ถึงแม้จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีจึงมิใช่การมอบอำนาจตามนัยของข้อ 42 แต่เป็นการให้สัตยาบันการกระทำที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจ ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของประกาศของคณะปฏิวัติ ..... กล่าวโดยสรุป ..... การที่อธิบดีกรมสามัญมอบอำนาจในเรื่องนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้มีผลย้อนหลังนั้นเป็นการมอบอำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องนี้จึงไม่มีผลบังคับ” (บันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย (ตีความข้อ 42 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 กรณีอธิบดีกรมสามัญมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน) ส่งถึงสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามหนังสือหารือที่ สร 0203/7805 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2519)

### 3. การมอบอำนาจในต่างประเทศ

#### 3.1 หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายของอเมริกา

ในอเมริกามีหลักเกณฑ์การมอบอำนาจอยู่ 3 หลักเกณฑ์<sup>29</sup> คือ 1) หลักการห้ามมอบอำนาจต่อ (Nondelegation Doctrine) 2) หลักตัวแทนฝ่ายบริหาร (Administrative Agency) และ 3) หลักความชอบธรรมของการมอบอำนาจ (Legitimacy of delegation)

3.1.1 หลักการห้ามมอบอำนาจต่อ (Nondelegation Doctrine) ผู้มีอำนาจเท่านั้นเป็นผู้โอนอำนาจให้บุคคลใด หากบุคคลนั้นรับมอบอำนาจแล้วต้องปฏิบัติตาม ไม่สามารถที่จะไปมอบอำนาจให้บุคคลอื่นต่อไปได้ เพราะไม่ได้เป็นแหล่งอำนาจ

3.1.2 หลักตัวแทนฝ่ายบริหาร (Administrative Agency) การดำเนินการมอบอำนาจตามหลักตัวแทนนี้ต้องประกอบด้วยกรณีเงื่อนไขในการมอบอำนาจและการใช้อำนาจนั้นเป็นไปตามเงื่อนไข และการใช้เงื่อนไขหรือการใช้อำนาจไม่เป็นการขยายบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ สามารถตรวจสอบได้

3.1.3 หลักความชอบธรรมของการมอบอำนาจ (Legitimacy of delegation) ศาลอเมริกาได้วางบรรทัดฐานไว้ 7 ประการคือ

1) การมอบอำนาจทางปกครอง ในทางนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมาย ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้อำนาจไปในเชิงการออกกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางกฎหมายได้เฉพาะกรณีหรือเฉพาะราย

2) ผลในทางปฏิบัติเป็นตัวชี้วัดว่า ผู้รับมอบอำนาจสมควรที่จะใช้อำนาจในเชิงการออกกฎหมายหรือไม่

3) หากกฎหมายไม่เปิดช่องว่างหรือโอกาสให้ใช้อำนาจที่ได้รับมาโดยไม่เกิดผลประโยชน์ในทางปฏิบัติ มีผลเท่ากับว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในเรื่องนั้นๆ ไว้

4) การดำเนินการทางปกครองนั้นมักจะถูกกำหนดไว้โดยนโยบายของรัฐ หากมีข้อเท็จจริงที่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติการทางปกครอง โดยมีความมุ่งหมายไปในทางที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ผู้รับมอบอำนาจมาก็สามารถที่จะกระทำได้

5) ผู้รับมอบอำนาจสามารถกระทำการได้ในความต้องการที่จะปกครองคุ้มครองความยุติธรรม หรือการต่อต้านการกระทำที่ผิดหรือความไม่ชอบธรรม

<sup>29</sup> หัตถชัย จันทร์ปลั่ง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ: ศึกษากรณีการปฏิบัติราชการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542 หน้า 69-74

6) การกระทำทางปกครองของผู้รับมอบอำนาจนั้น หากเป็นกรณีใช้อำนาจที่ได้รับมอบมานอกเหนือจากกฎเกณฑ์ที่วางไว้ ต้องเป็นสิ่งที่ศาลหรือฝ่ายปกครองเองสามารถที่จะตรวจสอบได้

7) หากเป็นการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเอื้อต่อการออกกฎหมายหรือนิติบัญญัติไม่เข้าไปก้าวก่ายต่อกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรง ผู้รับมอบอำนาจสามารถที่กระทำได้

หลักและแนวคิดของอเมริกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ฝ่ายบริหารสามารถมอบอำนาจและใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่เข้าไปก้าวก่ายด้านนิติบัญญัติ

### 3.2 หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายของอังกฤษ

องค์ประกอบที่จำเป็นของการใช้อำนาจอย่างถูกต้องตามกฎหมายปกครองของอังกฤษ<sup>30</sup> คือ อำนาจนั้นต้องใช้โดยเจ้าพนักงานผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจมาเอง สิ่งที่ได้กระทำลงโดยผู้รับมอบอำนาจไม่ว่ากรณีใดๆ หากเป็นการไม่เหมาะสมก็เป็นเสมือนกับการกระทำนอกขอบอำนาจ (Ultra Vires)

3.2.1 หลัก Delegates Non Protest Delegate การมอบอำนาจต่อ (sub delegation) มีหลักอยู่ว่าผู้ได้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจนั้นให้แก่บุคคลอื่นได้ (delegates non protest delegate) เว้นแต่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายให้มีผลเช่นนั้นการมอบอำนาจจะเน้นในเรื่องของการมอบอำนาจ ในลักษณะที่มีความหมายในเรื่องของการให้บริการสาธารณะมากกว่าการให้พิจารณาหรือการใช้ดุลพินิจใด ๆ

3.2.2 หลัก Dependency ปัญหาในเรื่องการมอบอำนาจให้ออกกฎหมายหรือตรากฎเกณฑ์ในเชิงนิติบัญญัติ (Lawgiving) โดยเฉพาะในเรื่องของการออกกฎระเบียบมาใช้บังคับโดยตรงของฝ่ายบริหารทำให้เกิดคดีฟ้องร้องและศาลเห็นว่าฝ่ายบริหารไม่ควรมอบอำนาจให้ในเรื่องการออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใดๆ

3.2.3 หลัก Consultation หลักที่ว่านี้คือหากผู้ได้รับมอบอำนาจไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ ยังมีสิทธิที่จะนำเอาปัญหาหรือข้อมูลต่างๆ เข้าหาหรือไม่ว่าต่อผู้ที่มอบอำนาจ โดยตรงหรือต่อผู้ที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาได้เพื่อไม่ให้มีปัญหาในเรื่องความผิดพลาด

<sup>30</sup> ทัศนะย์ จันทร์ปลั่ง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ: ศึกษากรณีการปฏิบัติราชการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542 หน้า 74-89



3.2.4 หลัก Cartona เป็นหลักการจากคดี Cartona ที่ว่าการบรรจุหรือกำหนดให้บุคคลลงในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งจะถือว่าบุคคลนั้นมีอำนาจหน้าที่การใช้อำนาจด้วยหรือไม่ และการกระทำใดๆ ลงไปจะถือว่าผิดกฎหมายหรือไม่

### 3.3 หลักและแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจตามกฎหมายของฝรั่งเศส

จากการศึกษาเกี่ยวกับการมอบอำนาจของฝรั่งเศสมีหลักและแนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจดังนี้<sup>31</sup>

#### 3.3.1 นิติกรรมทางการปกครองและการมอบอำนาจ

ในกฎหมายฝรั่งเศสนิติกรรมทางการปกครอง (les actes juridiques administratifs) หมายถึง การแสดงออกซึ่งเจตนาของบุคคลทางปกครองเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ทางกฎหมาย (ordonnancement) แบ่งได้เป็น 2 ประเภท นิติกรรมฝ่ายเดียว กับนิติกรรมสองฝ่าย

นักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส แบ่งการมอบอำนาจ (delegation) ออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) 2) การมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir)

#### 3.3.2 เงื่อนไขการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนและการมอบอำนาจให้ทำการแทนจะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายซึ่งอาจเป็นรัฐบัญญัติ (loi) หรือกฎหมายของฝ่ายบริหารคือรัฐกฤษฎีกา (decret) ให้อำนาจไว้เท่านั้น การมอบอำนาจใดมิได้มีบทกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นโมฆะ

การกำหนดแบบของการมอบอำนาจ หากให้ทำเป็นหนังสือก็ต้องเป็นไปตามนั้น แต่ถ้าไม่ได้กำหนดแบบไว้การมอบอำนาจอาจทำได้วาจาหรือโทรศัพท์มอบอำนาจให้ก็ได้ แต่ต้องเป็นการมอบอำนาจโดยแจ้งชัด จะมีการมอบอำนาจโดยปริยายหาได้ไม่

#### 3.3.3 ผลของการมอบอำนาจ

1) การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน ผู้มอบอำนาจให้ลงชื่อแทนอาจกลับมาลงชื่อตนเอง หรือใช้อำนาจควบคู่ไปกับผู้รับมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนได้ การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนเป็นการมอบอำนาจเฉพาะตัวบุคคล ดังนั้นเมื่อผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจพ้นตำแหน่งไป การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนจึงสิ้นสุดตามไปด้วย การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน ถือเสมือนว่าคำสั่งนั้นมีที่มาจากตัวผู้มอบอำนาจนั้น ในขณะที่มีการมอบอำนาจให้ทำการแทนนั้นมีผลทำให้คำสั่งนั้นเป็นของผู้รับมอบอำนาจโดยสิ้นเชิง

<sup>31</sup> หัตถชัย จันทร์ปลั่ง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ: ศึกษากรณีการปฏิบัติราชการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542 หน้า 90-117

2) การมอบอำนาจให้ทำการแทน 1) ทำให้ผู้มอบอำนาจหมดอำนาจในเรื่องที่มอบนั้นโดยสิ้นเชิง ผู้มอบอำนาจจักหวนกลับมาใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นอีกมิได้ เว้นแต่ตนจะมีคำสั่งถอนการมอบอำนาจให้ทำการแทนและเอาอำนาจนั้นกลับมา หรือเว้นแต่กำหนดระยะเวลาในการมอบอำนาจนั้นจะสิ้นสุดไปแล้ว 2) การมอบอำนาจให้ทำการแทนเป็นการกระทำระหว่างตำแหน่งกับตำแหน่ง หรือการกระทำในนามธรรม (in abstract) ถึงแม้ผู้ดำรงตำแหน่งคนเดิมไม่ว่าจะเป็นผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจจะพ้นตำแหน่งไปโดยเหตุใดก็ดี การมอบอำนาจก็ยังคงมีอยู่ เพราะถือว่าการมอบอำนาจให้ทำการแทนมีลักษณะเป็นการถาวร (permanent) และไม่อาศัยคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ใด (intuit personae)

ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่มอบอำนาจอาจถูกยกขึ้นกล่าวอ้างเมื่อไรก็ได้ และการกล่าวอ้างการมอบอำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นเรื่องของอำนาจ เมื่อเป็นเรื่องของอำนาจก็เป็นเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน ถึงคู่ความไม่ยกขึ้นอ้างศาลก็ยกขึ้นอ้างเองได้

ผลทางกฎหมายที่สำคัญและสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐวางหลักไว้ว่าในกรณีการมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) ดังนี้

ประการแรก ผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่ได้รับมาเสมือนหนึ่งเป็นอำนาจของตนเอง ในรูปแบบของคำสั่งผู้รับมอบอำนาจจะลงนามในฐานะของตนเองและไม่ต้องระบุคำว่า “เพื่อและโดยการมอบอำนาจของใคร” นิติกรรมทางปกครองที่ท่าลงภายใต้การมอบอำนาจจะเปลี่ยนคุณสมบัติไปทันที ตัวอย่างนิติกรรมที่ท่าลง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้การมอบอำนาจมาจากรัฐมนตรี ไม่ต้องทำในรูปกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงหรือคำสั่งกระทรวง แต่ทำในรูปของประกาศผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สอง ทำให้ผู้มอบอำนาจหมดอำนาจไป เว้นแต่จะเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มอบอำนาจนั้น

ประการสุดท้าย หากจะมีการร้องเรียนให้ทบทวนนิติกรรมทางปกครองที่ท่าลงภายใต้การมอบอำนาจ ไม่ต้องไปร้องเรียนผู้มอบอำนาจเพราะไม่มีอำนาจอะไรแล้ว แต่ต้องไปร้องเรียนต่อเจ้าของอำนาจเต็มจริงๆ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้ทำการแทนแก่ผู้อำนวยการกองเก็บภาษีทางตรง ถ้าหากผู้อำนวยการกองดังกล่าวทำนิติกรรมทางปกครองอย่างใดขึ้นภายใต้การรับมอบอำนาจมาแล้ว ประชาชนเห็นว่าไม่ชอบ ประชาชนต้องไปร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยตรง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาผู้รับมอบอำนาจ ไม่ใช่ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนในกรณีการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) มีผลทางกฎหมายจำกัดกว่าการมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) มาก เพราะจะต้องมีคำสั่งใหม่ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล (ทั้งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ) ไม่ทำให้ผู้มอบอำนาจหมดอำนาจที่จะเรียกเรื่องและผู้รับมอบอำนาจกำลังพิจารณาพิจารณาด้วยตนเองได้เมื่อมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนไปแล้วผู้มอบอำนาจยังเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ผู้รับมอบอำนาจทำไปได้ นิติกรรมทางปกครองที่ตกลงไปภายใต้การรับมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนนี้ ในทางปฏิบัติมักจะใช้คำว่า “โดยการมอบอำนาจ ทำไปเพื่อ และภายใต้อำนาจของผู้มอบอำนาจ” นิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนนั้นถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยผู้มอบอำนาจเพราะผู้รับมอบอำนาจเป็นเพียงเสมือนผู้ร่างและลงชื่อในคำสั่งนั้นแทน แต่อำนาจที่จะตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำนิติกรรมทางปกครองนั้นอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ เพราะฉะนั้นรูปแบบของนิติกรรมทางปกครองต้องทำในนามผู้มอบอำนาจ ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีมอบอำนาจให้เลขาธิการรัฐมนตรีใช้อำนาจลงชื่อแทน เลขาธิการรัฐมนตรีจะต้องทำเป็นประกาศหรือคำสั่งของรัฐมนตรี ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด นิติกรรมทางปกครองที่ทำก็มักจะทำในรูปประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองที่มอบอำนาจ เป็นปัญหาที่ต้องพิจารณา 2 ระดับคือ

ระดับแรก ความชอบด้วยกฎหมายของการมอบอำนาจ อยู่ภายใต้ความชอบด้วยกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้ (acted'habilitation)

ระดับที่สอง นิติกรรมทางปกครองที่มอบอำนาจนั้น (acte de delegation) จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้

ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้นั้นไม่ค่อยมีปัญหาเท่าใดนัก ถ้าหากว่ากฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจกันได้เป็นรัฐบัญญัติ (loi) ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจกันได้นั้นเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ซึ่งแนวคำพิพากษาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐถือว่ากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้นั้น จะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขบางอย่างครบถ้วน กล่าวคือ

ประการแรก สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐสงวนสิทธิที่จะตีความรัฐบัญญัติซึ่งจัดสรรอำนาจหรือก่อตั้งอำนาจแต่เพียงผู้เดียว

ประการที่สอง สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจะตรวจสอบว่าการอนุญาตให้มอบอำนาจนั้นหาได้ก่อให้เกิดผลเป็นการทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้มอบอำนาจหมดความหมายในสาระสำคัญไป เพราะการยอมให้ผู้มอบอำนาจมอบอำนาจทั้งหมดไปให้แก่องค์กรอื่น

### 3.3.4 ขอบเขตและวัตถุประสงค์การมอบอำนาจ

สิ่งที่บรรจุอยู่ในกฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจได้ (acted'habilitation)

1) การกำหนดอำนาจที่จะมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจเกินกว่าที่ตนเองมีอยู่ได้ กฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจกัน ได้จะกำหนดเงื่อนไขที่จะมีการมอบอำนาจทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์แห่งการมอบอำนาจ และในส่วนที่เกี่ยวกับสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดการมอบอำนาจ

วัตถุประสงค์แห่งการมอบอำนาจ (objet de delegation) ให้ความหมายได้ 2 ทาง คือ 1) ระบุอำนาจที่จะมอบเป็นรายๆ หรือเป็นเรื่องทีละเรื่อง ในทางปฏิบัติเรียกว่า delegation de pouvoir 2) ระบุอำนาจที่ไม่ได้มอบเป็นเรื่องๆ เรียกว่า delegation de signature

โดยปกติจะมีรูปแบบเป็นการอนุญาตทั่วไปให้ผู้รับมอบอำนาจลงชื่อแทนในนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งผู้มอบอำนาจอาจจะต้องเป็นผู้ทำเอง โดยมีข้อยกเว้นไว้ว่า นิติกรรมทางปกครองอย่างใดผู้มอบอำนาจจะต้องเป็นผู้ทำเอง ทั้งการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) และการมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) ซึ่งมีข้อแตกต่างกันตรงที่การมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) เป็นการมอบอำนาจที่กว้างกว่าให้ดุลพินิจที่จะทำหรือไม่ทำนิติกรรมทางปกครองนั้นเอาไว้ และถ้าจะทำจะอย่างไร แต่ถ้าเป็นการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) เป็นอำนาจที่ผู้รับมอบอำนาจได้รับมอบอำนาจที่ถูกจำกัดมา (competence liee) โดยผู้รับมอบอำนาจจะตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำไม่ได้ ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ไปทำเอกสารมาแล้วลงชื่อแทนเท่านั้น ส่วนที่เหมือนกันคือ การมอบอำนาจที่เรียกว่า delegation de pouvoir เป็นการมอบอำนาจที่ทำให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจลงนามในนิติกรรมทางปกครองที่ทำลงภายใต้การรับมอบอำนาจได้ด้วย เหมือนกับการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) ซึ่งใช้กันในความหมายในทางปฏิบัติรวมถึงอำนาจบางอย่างที่ได้รับมอบมาเหมือนกัน เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติที่ใช้คำ 2 คำนี้ในความหมายที่แยกกันก็ตาม แต่โดยสาระและโดยอำนาจที่รับมอบอำนาจทั้งสองประเภทนี้เหมือนกัน

สถานการณ์และระยะเวลาการมอบอำนาจ แยกพิจารณาได้ 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นหนทางสำรองเป็นข้อยกเว้น เพื่อให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในกรณีที่ผู้มีอำนาจเดิมไม่อาจใช้อำนาจนั้นได้เพราะมีเหตุขัดข้อง ศาลสันนิษฐานโดยข้อเท็จจริงว่ามีอุปสรรคในการมอบอำนาจ

ประการที่สอง การมอบอำนาจโดยถาวร ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจที่จะกระทำการ โดยไม่เกี่ยวกับการที่ผู้มอบอำนาจจะมีอุปสรรคในการใช้อำนาจหรือไม่

ประการที่สาม การมอบอำนาจโดยกำหนดระยะเวลาของการมอบอำนาจ เช่น การมอบอำนาจมีระยะเวลาเท่ากับการดำรงตำแหน่งของผู้มอบอำนาจ

2) กฎหมายที่อนุญาตให้มอบอำนาจ จะกำหนดอำนาจที่จะมอบ หรือระบุตัวผู้รับมอบอำนาจด้วย การกำหนดตัวผู้รับมอบอำนาจมี 2 วิธี คือ วิธีแรก ระบุแต่เพียงองค์กรหรือตำแหน่งที่จะเป็นผู้รับมอบอำนาจ วิธีที่สอง ระบุชื่อผู้รับมอบอำนาจ

การมอบอำนาจโดยระบุตำแหน่งแต่ไม่ระบุชื่อ ในรัฐกิจจานุเบกษาของฝรั่งเศสเรียกการมอบอำนาจแบบนี้ว่า การมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) ถ้าเป็นการมอบอำนาจโดยระบุตัว เรียกการมอบอำนาจให้ลงชื่อ (delegation de signature) มีข้อพิจารณาว่า

ประการแรก ไม่ได้หมายความว่า การเรียกชื่อแยกออกเป็นสองประเภท แล้วผลในกฎหมายจะต่างกัน

ประการสอง ข้อแตกต่างระหว่างการมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) กับการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) ดังนี้

1) การมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) เป็นเรื่องไม่ระบุตัวบุคคล (impersonel) ไม่ขึ้นกับคุณสมบัติเฉพาะของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ ในขณะที่การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) เป็นเรื่องระบุตัวคน เป็นเรื่องส่วนบุคคล (personel) ซึ่งเป็นเรื่องความสัมพันธ์ในลักษณะของความไว้วางใจและร่วมมือกันทำงาน โดยตรงของผู้มอบอำนาจกับผู้รับมอบอำนาจ คือเป็นเรื่องอาศัยคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ

2) การมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) มีลักษณะถาวร (permanent) ในขณะที่การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) เป็นการชั่วคราว เปลี่ยนไปตามตัวผู้มอบและผู้รับมอบ คือผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจพ้นตำแหน่งก็จะเป็นการมอบอำนาจประเภท delegation de signature กันใหม่

3) การมอบอำนาจให้ทำการแทน (delegation de pouvoir) เท่านั้นที่จะเปลี่ยนการจัดสรรอำนาจขององค์กรตั้งแต่เดิมระหว่างองค์กรต่างๆ ส่วนการมอบอำนาจให้ลงชื่อแทน (delegation de signature) ไม่เปลี่ยนการจัดสรรอำนาจตั้งแต่ตั้งเดิม เป็นเรื่องภายในของหน่วยงานระหว่างผู้มอบอำนาจกับผู้รับมอบอำนาจ

อาจกล่าวได้ว่าหลักการและแนวคิดทางกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการมอบอำนาจในต่างประเทศ มีดังนี้

1. แนวคิดการมอบอำนาจ ได้ถูกบรรจุไว้ในกฎหมายปกครองหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้มีการมอบอำนาจได้ ทั้งเป็นกรณีฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารตนเอง
2. การมอบอำนาจมีหลักการห้ามมอบอำนาจต่อ ดังนั้น โดยหลักการแล้ว ผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจจะไม่สามารถมอบอำนาจต่อไปให้ใครได้อีก อย่างไรก็ตามหลักการนี้ บางครั้งอาจจะไม่ได้มีการยึดถือที่เคร่งครัดนัก
3. ในการมอบอำนาจนั้นอาจมีการยึดถือหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองหรือแนวคิดทั่วไปตามกฎหมายมหาชน เช่น หลักการใช้ดุลพินิจ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หรือหลักความชอบธรรมของการมอบอำนาจ
4. ในสหรัฐอเมริกามีการยึดถือหลักความชอบธรรมในการมอบอำนาจ โดยเคร่งครัด โดยถือว่าการมอบอำนาจในเชิงนิติบัญญัติหรือในลักษณะการตราหรือออกกฎหมายนั้น เป็นสิ่งที่โดยหลักการแล้วไม่สามารถมอบอำนาจได้
5. การมอบอำนาจนั้นจะมอบอำนาจให้แก่กันได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจอย่างชัดเจน หรือ โดยปริยาย ซึ่งการมอบอำนาจโดยปริยายนั้นต้องเป็นกรณีสถานการณ์ไม่ปกติ หรือเพื่อความมุ่งหมายในการจะปกป้องคุ้มครองความยุติธรรม หรือต่อต้านการกระทำผิดหรือความไม่ชอบธรรม
6. ในอังกฤษบางครั้งมีการนำหลักตัวการตัวแทนในกฎหมายแพ่งไปใช้ปะปนกับเรื่องการมอบอำนาจในทางกฎหมายปกครอง ซึ่งบางครั้งศาลก็ยอมรับบรรทัดฐานและนำเอามาปรับใช้ตามสมควร
7. ในฝรั่งเศสมีการแยกการมอบอำนาจให้เห็นเป็นชัดเจน 2 ระบบ คือ การมอบอำนาจให้ลงชื่อแทนกับการมอบอำนาจให้ทำการแทน โดยมีการออกรัฐบัญญัติ หรือกฎของฝ่ายบริหาร คือ รัฐกฤษฎีกาซึ่งส่งผลต่างกัน
8. ฝรั่งเศสมีหลักการมอบอำนาจที่ยืดหยุ่นมาก ทั้งมีการอธิบายความในแง่การมอบอำนาจที่เป็นเชิงการออกกฎหมาย และการวินิจฉัยข้อพิพาท รวมทั้งในด้านอื่นๆ เนื่องจากเห็นว่า การยึดถือหลักการมอบอำนาจที่เคร่งครัดเกินไปจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี

### บทที่ 3

## การมอบอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### 1. การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. 2546

จากการศึกษาบทบัญญัติในหมวด 4 และหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จากมาตรา 44 ถึงมาตรา 56 ปรากฏข้อความการมอบอำนาจ 2 กรณี คือ

#### 1.1 การมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน

เนื่องจากโครงสร้างและวิธีปฏิบัติราชการ การบริหารงานบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการมีลักษณะแตกต่างจากการปฏิบัติราชการในกระทรวงอื่น จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับการบริหารราชการเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 4 มาตรา 44 มาตรา 47 ดังต่อไปนี้

มาตรา 44 ให้ปลัดกระทรวง เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขานุการคณะกรรมการอาชีวศึกษา กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ปลัดกระทรวง เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขานุการคณะกรรมการอาชีวศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมอบอำนาจ ให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ และการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ภายใต้หลักการบริหารงานการศึกษา ดังต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับงบประมาณ และการดำเนินการทางงบประมาณของผู้ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่

การศึกษา รวมตลอดถึงหลักการทำให้สถานศึกษาหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจทำนิติกรรมสัญญาในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้ว

2) หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และดำเนินการทางวินัย กับครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยสัมพันธ์กับแนวทางที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การกระจายอำนาจและการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา อาจกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ตนรับผิดชอบไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งในการบังคับบัญชาส่วนราชการดังกล่าวเป็นผู้กำหนด

ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการต่างๆ อาจมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจที่ตนรับผิดชอบ หรือที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบข้อบังคับต่างๆ จากสำนักงานคณะกรรมการต่างๆ ไปยังผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยตรงได้ ทั้งนี้ โดยจะต้องไม่ขัดต่อนโยบายหรือการสั่งการของกระทรวง หรือคณะกรรมการต้นสังกัด

วัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้ก็เพื่อกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีเป้าหมายให้สายบังคับบัญชาที่สั้นที่สุดเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้มากที่สุดซึ่งกระทำโดยใช้วิธีบังคับให้ราชการส่วนกลางมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนแก่เขตพื้นที่การศึกษา (เรื่องเสร็จที่ 383/2545 คำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานปฏิรูปการศึกษาต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 2 ในคราวประชุมครั้งที่ 1 (61/2545) วันที่ 11 มิถุนายน 2545)

มาตรา 45 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในพระราชบัญญัตินี้จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น



หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่บัญญัติในมาตรา 44 (1) และ (2) ดังต่อไปนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขานุการหรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

2) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงหรือเลขานุการอธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

3) เลขานุการอาจมอบอำนาจให้รองเลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการอธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัดผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

5) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในเขตพื้นที่การศึกษาที่ตนรับผิดชอบได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

6) ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในสถานศึกษาหรือในหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

7) ผู้ดำรงตำแหน่ง (1) ถึง (6) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรม ฟ้องคดีหรือดำเนินคดีแทนกระทรวงหรือส่วนราชการตามมาตรา 10 หรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการหรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้

มาตรา 46 เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 45 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 45 (1) (2) หรือ (3) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจชั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่น นอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว

มาตรา 47 ในการมอบอำนาจตามมาตรา 45 (1) ถึง (6) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ผู้มอบอำนาจยังคงสามารถใช้อำนาจที่ตนได้มอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้วเช่นเดิม ตัวอย่างเช่น ตามบันทึกสำนักงานกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจสั่งลงโทษนั้นอยู่อีกหรือไม่ (ปัญหาการลงโทษนายทวีวัฒน์ ไกรวงศ์ ตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518) คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “การที่เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มอบอำนาจการปกครองบังคับบัญชาและสั่งลงโทษ ฯลฯ ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามข้อ 42 วรรคสี่ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 นั้น ก็เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระการปฏิบัติราชการของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และเพื่อความสะดวกรวดเร็วแก่การดำเนินการทางวินัยต่อผู้ถูกลงโทษ แม้เลขาธิการฯ จะได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนแล้ว เลขาธิการฯ ก็ยังคงมีอำนาจในการสั่งลงโทษตามกฎหมาย ดังนั้นเลขาธิการฯ จะสั่งลงโทษเสียเองหรือจะส่งเรื่องไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษก็ย่อมทำได้ สุดแล้วแต่เห็นสมควร” (เรื่องเสร็จที่ 392/2532)

## 1.2 การมอบอำนาจการรักษาราชการแทน (มาตรา 48 – มาตรา 56)

เมื่อพิจารณาการรักษาราชการแทนในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ปรากฏข้อความการรักษาราชการแทนเรียงตามรายมาตราแยกพิจารณาดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 48)

2) คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 48)

3) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 50)

4) ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 50)

5) ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าเลขาธิการหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 50)

6) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองเลขาธิการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองเลขาธิการหลายคนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งรองเลขาธิการคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 51)

7) ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองเลขาธิการหรือข้าราชการตำแหน่งเลขาธิการสำนักหรือผู้อำนวยการสำนักหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 51)

8) แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจแต่งตั้งข้าราชการคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองเลขาธิการหรือเทียบเท่ามาเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ (มาตรา 51)

9) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสำนักหลายคนให้ปลัดกระทรวงหรือเลขาธิการแล้วแต่กรณีแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสำนักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 52)

10) ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ปลัดกระทรวงหรือเลขาธิการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้อำนวยการสำนักคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน (มาตรา 52)

11) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงหรือเลขาธิการแล้วแต่กรณีแต่งตั้งข้าราชการในสำนักบริหารงานหรือสำนักซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ (มาตรา 52)

12) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหลายคนให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาคณใดคนหนึ่งรักษาราชการแทน (มาตรา 53)

13) ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่งตั้งข้าราชการในเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ (มาตรา 53)

14) ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองผู้อำนวยการสถานศึกษารักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสถานศึกษาหลายคนให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาคณใดคนหนึ่งรักษาราชการแทน (มาตรา 54)

15) ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่งตั้งข้าราชการในสถานศึกษาคณใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้ (มาตรา 54)

16) ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับรักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา (มาตรา 74 วรรคหนึ่ง)

17) ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับรักษาราชการแทนเลขาธิการสภาการศึกษา (มาตรา 74 วรรคหนึ่ง)

18) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับรักษาราชการแทนเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและเลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (มาตรา 74 วรรคสอง)

19) การรักษาราชการแทนตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้รักษาราชการแทนไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงหรือเลขานุการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 74 วรรคสาม)

การมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงศึกษาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีความเห็นว่า “เมื่อมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการไว้เป็นการเฉพาะ โดยตามมาตรา 45 (2) บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยมีได้บัญญัติให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติราชการแทนได้แล้ว ปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติราชการแทนได้ และไม่อาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ที่จะนำความในมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาใช้บังคับโดยอนุโลมเพื่อมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้” (เรื่องเสร็จที่ 738/2546) บันทึกเรื่อง การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

## 2. คำสั่งมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้มีใช้การกระจายอำนาจตามนัยความหมายเดียวกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

เนื่องจากการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ภายในกรอบของกฎหมาย เพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีได้มีลักษณะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามมาตรา 39 ที่เป็นการกระจายอำนาจการรวมศูนย์อำนาจ ในการบริหารจัดการศึกษาออกไป เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การตัดสินใจในบางเรื่อง การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาเท่านั้น โดยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษา ใน 4 ด้าน ซึ่งภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ นอกจากอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา ดังที่ กำหนดไว้ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้วยังได้มีการกำหนด อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไว้ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งส่งผลให้เขตพื้นที่ศึกษามีบทบาทและมีความเป็น อิสระในการบริหารและการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นไปในทางกฎหมาย เรียกว่า เป็นการ “แบ่งอำนาจ” ในบางเรื่องให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการเท่านั้นมิใช่ “การกระจายอำนาจ” ตามนัยของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด<sup>32</sup> การมอบอำนาจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ถึง พ.ศ. 2551 เฉพาะที่มีผลบังคับใช้แยกคำสั่งมอบอำนาจด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้<sup>33</sup>

## 2.1 ด้านวิชาการ

2.1.1 คำสั่งที่ 54/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่อง การออกไปสุทธิและไปรับรองสถานศึกษา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 12 แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยไปสุทธิและไปรับรองของสถานศึกษา (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2525

<sup>32</sup>สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ “รายงานการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา (ฉบับสมบูรณ์)” สิ้นสุด 5 มิถุนายน 2558 จาก [www.admin.e-library.onecappss.org/Book/194.pdf](http://www.admin.e-library.onecappss.org/Book/194.pdf) หน้า 11

<sup>33</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมคำสั่งมอบอำนาจการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ฉบับปรับปรุง) กรุงเทพมหานคร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2551 หน้า 3-234

## 2.2 ด้านงบประมาณ

2.2.1 คำสั่งที่ 22/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจเกี่ยวกับการพัสดุ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.2.2 คำสั่งที่ 148/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจจัดหาพัสดุ ตามหลักเกณฑ์การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2544 ตามหนังสือเลขธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0225/ว 212 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2544 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศและการจ้างที่ปรึกษาไทย

2.2.3 คำสั่งที่ 30/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการรับรองสิทธิออกหนังสือรับรองการมีสิทธิ การอนุมัติการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ออกตามความ มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 7 ข้อ 11 ข้อ 12 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2538

2.2.4 คำสั่งที่ 60/2546 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจอนุมัติการจ่ายเงิน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 32 (3) แห่งระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520

2.2.5 คำสั่งที่ 143/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการจัดหาพัสดุตามหลักเกณฑ์การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศ ไม่พบ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2544 ตามหนังสือสำนักงานเลขธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 02205/ว 212 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2544 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศและการจ้างที่ปรึกษาไทย

2.2.6 คำสั่งที่ 145/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการลงนามในใบแจ้งการเบิกเงินงบประมาณและใบแจ้งโอนกลับเงินงบประมาณเบิกแทนกัน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 หนังสือและกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0505.4/ว 274 ลงวันที่ 20 กันยายน 2545

2.2.7 คำสั่งที่ 149/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 8 (2) แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ. 2521

2.2.8 คำสั่งที่ 150/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 5 ข้อ 9 (2) และข้อ 10 (2) แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. 2538

2.2.9 คำสั่งที่ 151/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 5 ข้อ 7 ข้อ 11 และข้อ 12 (2) แห่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2545

2.2.10 คำสั่งที่ 152/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0505.4/ว 46 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2545 เรื่อง การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม

2.2.11 คำสั่งที่ 155/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการลงนามในแบบคำขอรับเงินบำเหน็จบำนาญ เงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้างประจำ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 16 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการขอรับและการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อ 3 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการยื่นเรื่องขอรับเงินทำขวัญข้าราชการและลูกจ้าง พ.ศ. 2516

2.2.12 คำสั่งที่ 297/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่ารับรองประเภทอาหารว่างเครื่องดื่มในการประชุม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0502/ว 33 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2538

2.2.13 คำสั่งที่ 299/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติค่าใช้จ่ายในการเป็นสมาชิกอินเทอร์เน็ต (internet) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.7/ว 39 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2539



2.2.14 คำสั่งที่ 301/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ เบิกจ่ายเงินรางวัลเกี่ยวกับการสอบ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 6 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลเกี่ยวกับการสอบ พ.ศ. 2534

2.2.15 คำสั่งที่ 303/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ เบิกจ่ายค่าดอกไม้เพื่อมอบให้บุคคลต่างๆ ค่าพวงมาลัยและพานประดับพุ่มดอกไม้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0518.4/ว 89 ลงวันที่ 19 กันยายน 2545

2.2.16 คำสั่งที่ 305/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 526.7/ว 129 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2539

2.2.17 คำสั่งที่ 307/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0526.7/ว 112 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2543

2.2.18 คำสั่งที่ 309/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดรายการ ผลิตรายการและถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์และวิทยุ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.7/ว 7 ลงวันที่ 27 มกราคม 2543

2.2.19 คำสั่งที่ 311/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการเบิกจ่าย ค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาเอกชนดำเนินงานของราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0502/ว 101 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2533

2.2.20 คำสั่งที่ 313/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ เบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าบริการและสถานที่ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/ว 80 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2533

2.2.21 คำสั่งที่ 315/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ เบิกค่าใช้จ่ายในการตกแต่งและประดับไฟฟ้าบริเวณอาคารที่ทำการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา

45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.7/ว 33 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2539

2.2.22 คำสั่งที่ 317/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเครื่องแบบและเครื่องนอน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1514/ว 139 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2537

2.2.23 คำสั่งที่ 319/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายบริการวิทยุโทรศัพท์เคลื่อนที่ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1514/ว 73 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2538

2.2.24 คำสั่งที่ 321/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายเงินงบประมาณในการดำเนินงานของส่วนราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0502/ว 101 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2533

2.2.25 คำสั่งที่ 323/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจค่าเครื่องหมายตอบแทนผู้ช่วยเหลือราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/12042 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2531

2.2.26 คำสั่งที่ 325/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเช่าและค่าใช้จ่ายเครื่องถ่ายเอกสาร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0502/17436 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2521

2.2.27 คำสั่งที่ 329/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าโทรศัพท์ ค่าโทรสาร และค่าส่งไปรษณีย์ภัณฑ์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.7/ว 130 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541

2.2.28 คำสั่งที่ 331/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการใช้สำเนาเอกสารเป็นหลักฐานแทนต้นฉบับที่สูญหาย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.7/ว 72 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2541

2.2.29 คำสั่งที่ 333/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ ใ้รับรองการจ่ายเงินกรณีที่ไม่สำคัญถ่ายโอนสัญญา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 28 (2) แห่งระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520

2.2.30 คำสั่งที่ 334/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุญาต ให้เก็บเงินไว้ใช้จ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0530.1/ว 38 ลงวันที่ 3 เมษายน 2545

2.2.31 คำสั่งที่ 336/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามคำพิพากษาศาล อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือ กระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/ว 52 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2533

2.2.32 คำสั่งที่ 337/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจเกี่ยวกับการ พิจารณาแก้ไขปัญหาการชดเชยค่างานก่อสร้างตามสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K) อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0205/ ว 114 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2544 และหนังสือสำนักงบประมาณ ค่วนที่สุด ที่ นร 0407/ ว 26 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2544

2.2.33 คำสั่งที่ 338/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ จ่ายเงินยืม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 60 (1) แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.2.34 คำสั่งที่ 339/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติ การขอยืมเงินนอกงบประมาณ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 60 (1) แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และข้อ 43 แห่งระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังในหน้าที่ของ อำเภอกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2520

2.2.35 คำสั่งที่ 340/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการเบิกจ่าย บางประเภท อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/ว 22 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2532

2.2.36 คำสั่งที่ 108/2547 ลงวันที่ 9 มกราคม 2547 เรื่อง มอบอำนาจการโอนพัสดุ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.2.37 คำสั่งที่ 575/2547 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง มอบอำนาจการเบิก ค่าใช้จ่ายในการจ้างเหมาบริการบางประเภท อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือ กระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0528/ว 62 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2539

2.2.38 คำสั่งที่ 461/2548 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2548 เรื่อง มอบอำนาจการอนุญาต ใช้เงินสำหรับซื้อดวงตราไปรษณีย์ไว้สำรองใช้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือ กระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0409.6/ว 26 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2548

2.2.39 คำสั่งที่ 889/2548 ลงวันที่ 1 กันยายน 2548 เรื่อง มอบอำนาจการเบิกค่าเช่า ที่พักในสถานที่ให้บริการเช่าที่พักอื่นที่มีใช้โรงแรม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือ กระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0409.6/ว 72 ลงวันที่ 26 เมษายน 2548

2.2.40 คำสั่งที่ 161/2549 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง มอบอำนาจเกี่ยวกับเงิน รายได้สถานศึกษา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 41 แห่งระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2520 ข้อ 60 (1) วรรคสอง แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 11 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินรายได้สถานศึกษาของรัฐที่ไม่ เป็นนิติบุคคล พ.ศ. 2546 และข้อ 9 แห่งระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า ด้วยการบริหารจัดการเกี่ยวกับเงินรายได้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่ การศึกษา พ.ศ. 2549

### 2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

2.3.1 คำสั่งที่ 29/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจปฏิบัติราชการแทน เกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0527.6/ว 31 ลงวันที่ 26 เมษายน 2542

2.3.2 คำสั่งที่ 35/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติไปราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. 2524

2.3.3 คำสั่งที่ 53/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับลูกจ้างชั่วคราว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0415/ว 23 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2546

2.3.4 คำสั่งที่ 153/2546 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจเกี่ยวกับการจัดฝึกอบรม อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 6 ข้อ 7 และ ข้อ 14 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. 2545

2.3.5 คำสั่งที่ 327/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติให้ข้าราชการและลูกจ้างปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการปกติ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 6 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าการจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2536 และข้อ 11 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526

2.3.6 คำสั่งที่ 454/2546 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการออกหนังสือรับรอง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ส่วนที่ 6 ข้อ 24 (ข้อ 24.5)

2.3.7 คำสั่งที่ 832/2546 ลงวันที่ 11 กันยายน 2546 เรื่อง มอบอำนาจการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล (เพิ่มเติม) อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 11 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2545

2.3.8 คำสั่งที่ 1602/2547 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2547 เรื่อง มอบอำนาจการอนุญาตลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยภายในประเทศ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ปฏิบัติราชการแทน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 34 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 ระเบียบ

กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษาต่อและฝึกอบรมภายในประเทศ พ.ศ. 2538  
ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ.  
2540 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือ  
ปฏิบัติการวิจัยภายในประเทศของลูกจ้าง โดยได้รับค่าจ้างอัตราปกติระหว่างลา ลงวันที่ 5 ตุลาคม  
2541

2.3.9 คำสั่งที่ 2864/2547 ลงวันที่ 16 กันยายน 2547 เรื่อง มอบอำนาจการแต่งตั้ง  
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นทางละเมิด อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 8 ข้อ 17 และข้อ 18  
แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของ  
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3.10 คำสั่งที่ 1216/2549 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2549 เรื่อง มอบอำนาจการ  
อนุมัติการเดินทางไปราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 (2) และ มาตรา 45 (3) แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 แห่งระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 และข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า  
ด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. 2524

2.3.11 คำสั่งที่ 109/2550 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2550 เรื่อง การมอบอำนาจการ  
ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับลูกจ้างประจำบุคคล อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 (2) และ มาตรา  
45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 13 ข้อ 50 ข้อ  
51 ข้อ 52 ข้อ 58 ข้อ 60 ข้อ 61 และข้อ 62 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของ  
ส่วนราชการ พ.ศ. 2537 และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0527.2/ว 5 ลงวันที่ 26 มกราคม 2539

2.3.12 คำสั่งที่ 361/2550 ลงวันที่ 12 เมษายน 2550 เรื่อง การมอบอำนาจการ  
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักในที่พักรของทางราชการ อาศัยอำนาจ  
ตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546  
และหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0409.5/ว 2 ลงวันที่ 29 มกราคม 2550 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธี  
ปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักรของทางราชการ พ.ศ. 2550 ข้อ 3

2.3.13 คำสั่งที่ 404/2550 ลงวันที่ 24 เมษายน 2550 เรื่อง การมอบอำนาจการ  
ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับลูกจ้างประจำ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 (2) และ มาตรา 45 (3)  
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 9 วรรคท้าย แห่ง  
ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2535 ข้อ 20 แห่งระเบียบว่า

ด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 และระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539

2.3.14 คำสั่งที่ 1482/2550 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2550 เรื่อง การมอบอำนาจอนุมัติให้ข้าราชการและลูกจ้างปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 5 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ พ.ศ. 2550 และข้อ 11 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.3.15 คำสั่งที่ 1625/2551 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2551 เรื่อง มอบอำนาจการเลื่อนขั้นค่าจ้างลูกจ้างประจำของส่วนราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 27 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537

2.3.16 คำสั่งที่ 1626/2551 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2551 เรื่อง มอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับพนักงานราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานราชการ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการสรรหาและการเลือกสรรพนักงานราชการและแบบสัญญาจ้างของพนักงานราชการ และประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการ

#### 2.4 ด้านการบริหารทั่วไป

2.4.1 คำสั่งที่ 10/2546 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการใช้รถส่วนกลาง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 (2) และ มาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยรถราชการ พ.ศ. 2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.4.2 คำสั่งที่ 25/2546 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เรื่อง การรับรองการใช้สิทธิและอนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 7 ข้อ 8 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2530

2.4.3 คำสั่งที่ 335/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการขอเจ้าหน้าที่ตำรวจรักษา การณ์และเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมเงิน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 13 และ ข้อ 16 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2535

2.4.4 คำสั่งที่ 342/2546 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการยกเลิกใบเสร็จรับเงินสูญหาย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และข้อ 8 แห่งระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.4.5 คำสั่งที่ 2367/2546 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2546 เรื่อง มอบอำนาจการทำลายหนังสือ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) และ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

2.4.6 คำสั่งที่ 581/2547 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง มอบอำนาจการดำเนินการเกี่ยวกับรถยนต์ อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

2.4.7 คำสั่งที่ 1241/2547 ลงวันที่ 1 เมษายน 2547 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการติดตั้งและย้ายโทรศัพท์ประจำสถานที่ราชการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค 0502/47675 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2533

### 3. อำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามระเบียบและกฎหมายการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่พัฒนาสู่ความเป็นสถานศึกษานิติบุคคล ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

**3.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553**

เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ใช้เป็นหลักในการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ กำหนดรายละเอียดสำหรับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง



### 3.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดรายละเอียดสำหรับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 34 (2) การแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตพื้นที่การศึกษากำหนด และมาตรา 35 ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็น โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล

### 3.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553

เป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” และให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของ ก.ค.ศ. ส่วนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการพิจารณา กำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาจะปรากฏในฐานะผู้บังคับบัญชาและในฐานะผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 อำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาจะมีเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด ก็โดยที่ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจชั้นเหนือขึ้นไปได้มอบอำนาจของตนที่มีอยู่ตามกฎหมายให้ตามมาตรา 45 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

### 3.4 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวง

ศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาการกระจายอำนาจ การบริหารและจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และ ด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือ สถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตนให้สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารและ การจัดการศึกษาตามข้อ 4

### 3.5 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.5.1 ให้สถานศึกษามีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ

3.5.2 ในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้อำนวยการ สถานศึกษาเป็นผู้แทนนิติบุคคลของสถานศึกษาและสถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา เว้นแต่การจำหน่าย อสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษาต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ เมื่อมีการ จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์แล้วให้รายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบโดยเร็ว กรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานอาจวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

3.5.3 การจดทะเบียนสิทธิ ชื่ินทะเบียน หรือดำเนินการทางทะเบียนใด ๆ เกี่ยวกับ ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา สถานศึกษาสามารถดำเนินการทางทะเบียนดังกล่าวได้ในนาม นิติบุคคลสถานศึกษา

3.5.4 กรณีนิติบุคคลสถานศึกษาถูกฟ้องคดี ให้รายงานต่อสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ เพื่อแต่งตั้งผู้รับผิดชอบ ดำเนินคดีโดยเร็ว

3.5.5 สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณในส่วนของที่ตั้งไว้ สำหรับสถานศึกษาตามที่ได้รับกำหนดวงเงิน และได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ทั้งนี้ยกเว้นงบประมาณในหมวดเงินเดือน

3.5.6 สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพัสดุในส่วนที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบหรืออยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบตามหลักเกณฑ์ที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานประกาศกำหนด

3.5.7 การรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา ให้รับบริจาคตามระเบียบการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

3.5.8 การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินและบัญชีของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด และจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ไว้เป็นหลักฐาน และสรุปรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวรายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษานั้นสังกัดทราบทุกสิ้นปีงบประมาณ

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีทรัพย์สินแล้วรายงานต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบโดยเร็ว

3.5.9 การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3.5.10 เมื่อมีการประกาศยุบ รวม เลิกสถานศึกษา ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งดำเนินการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด และให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

**3.6 ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550**

เป็นการดำเนินการเพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และความสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

1) แบ่งประเภทของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะได้รับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง คือ มีนักเรียนจำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาได้มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

(2) สถานศึกษาประเภทที่สอง คือ สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

2) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามที่กำหนด เป็นอำนาจหน้าที่ของตนในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ยกเว้นเรื่อง การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นหากมีกฎระเบียบ ประกาศ คำสั่ง กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขกำหนดไว้เป็นอย่างใด ให้เป็นไปตามนั้น

3) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งเสริม สนับสนุน ระบบเครือข่ายส่งเสริมประสิทธิภาพการศึกษา เพื่อช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ได้รับการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละสถานศึกษา

4) กรณีที่สถานศึกษาประเภทที่หนึ่งแห่งใดแห่งหนึ่ง ไม่สามารถบริหารและจัดการศึกษาที่จะรองรับการกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการประเมินและเร่งส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ หากไม่ผ่านการประเมินให้ประกาศลดอัตรารายชื่อจากการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

5) กรณีที่สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง ทั้งในและต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้รวมกลุ่มสถานศึกษาในจังหวัดเดียวกันก่อน อาจรวมสถานศึกษาเอกชนและสถานศึกษาสังกัดอื่นๆ เข้าเป็นเครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพการศึกษาร่วมกันก็ได้

6) การรวมเป็นเครือข่ายสถานศึกษาประเภทที่สอง เพื่อช่วยเหลือ ปรับปรุง และพัฒนาการบริหารและจัดการศึกษาให้พัฒนาสู่ความเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง ทำได้โดยประกาศของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เตรียมความพร้อมและความเข้มแข็งรองรับการกระจายอำนาจ

7) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการดำเนินการของสถานศึกษาในการใช้อำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นไปตามกฎกระทรวงและประกาศฉบับนี้<sup>34</sup>

<sup>34</sup> กระทรวงศึกษาธิการ คู่มือการบริหารโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล กรุงเทพมหานคร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2556 หน้า 14-19

#### 4. การกระจายอำนาจตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550

กฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

4.1 ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี

4.2 การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามข้อ 1 ให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

(1) ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ

(3) ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา

(4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา

(5) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่

(6) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว

(7) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา

(8) เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ โดยตรง

4.3 การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามที่กำหนดในข้อ 1 เรื่องใดจะกำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาเป็นผู้รับมอบการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี ประกาศกำหนด ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวอาจกำหนดให้ในระยะแรกมีการกระจายอำนาจเฉพาะเรื่อง หรือกำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแตกต่างกันตามลักษณะหรือความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งอาจกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจได้ แต่จะต้องปรับปรุงการกระจายอำนาจนั้นให้เพิ่มมากขึ้นตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามหลักการ

ในข้อ 2 สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาอาจกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยก็ได้

4.4 ให้สำนักปลัดกระทรวง หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี มีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) จัดให้มีระบบการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) ให้ข้อเสนอแนะหรือแนะนำการใช้อำนาจ ตลอดจนมีอำนาจยับยั้งและแก้ไขการใช้อำนาจของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมาย

(4) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อการปรับปรุงพัฒนาระบบการกระจายอำนาจการบริหารอย่างต่อเนื่อง

(5) รายงานผลการดำเนินการกระจายอำนาจและเสนอแนะปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม กำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

4.5 ในกรณีที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นสมควร หรือได้รับการร้องขอจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือกลุ่มสถานศึกษา ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจประกาศกำหนดให้รวมกลุ่มสถานศึกษาหลายแห่งทั้งในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษา เป็นระบบเครือข่ายส่งเสริมประสิทธิภาพการศึกษา เพื่อดำเนินการหรือช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ได้รับการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละสถานศึกษาด้วย

4.6 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เช่นเดียวกับประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยัง

คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 และข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงออกประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาฯ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) “สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง คือ มีนักเรียนจำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาได้มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

(2) สถานศึกษาประเภทที่สอง คือ สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

3) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของตนในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ยกเว้นเรื่อง การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นหากมีกฎระเบียบ ประกาศ คำสั่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดไว้เป็นอย่างใด ให้เป็นไปตามนั้น

4) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งเสริม สนับสนุน ระบบเครือข่ายส่งเสริมประสิทธิภาพการศึกษา เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ได้รับการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละสถานศึกษา

5) กรณีสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถบริหาร และจัดการศึกษาที่จะรองรับการกระจายอำนาจ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการประเมิน และเร่งส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือ หากไม่ผ่านการประเมิน ให้ประกาศถอดถอนรายชื่อจากการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

6) กรณีสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งทั้งในและต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้รวมกลุ่มสถานศึกษาในจังหวัดเดียวกันก่อน อารวมสถานศึกษาเอกชนและสถานศึกษาสังกัดอื่นๆ เข้าเป็นเครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพการศึกษาร่วมกันก็ได้

7) การรวมเป็นเครือข่ายสถานศึกษาประเภทที่สอง เพื่อช่วยเหลือ ปรับปรุง และพัฒนาการบริหารและจัดการศึกษาให้พัฒนาสู่ความเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง ทำได้โดยประกาศของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เตรียมความพร้อมและความเข้มแข็งรองรับการกระจายอำนาจ

8) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการดำเนินการของสถานศึกษาในการใช้อำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นไปตามกฎกระทรวงและประกาศฉบับนี้

9) ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนี้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การมอบอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมายังสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบการมอบอำนาจการบริหารจัดการ และการตัดสินใจในบางเรื่องเท่านั้น ไม่ได้ใช้อำนาจส่วนกลางทั้งหมด เมื่อพิจารณาคำสั่งมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานข้างต้นแล้ว บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลต้องอยู่ คู่ดูแล และแก้ไข ดังคำกล่าวของผู้บริหารศึกษาและผู้รับบริการทางการศึกษาซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏตามสื่อรับฟังได้ว่า

นายอภิชาติ จิระวุฒิ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพฐ.) ได้กล่าวไว้ในคราวประชุมผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2557 ณ โรงแรม ซี.เอส.ปัตตานี อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานีว่า “เป็นผู้บริหาร โรงเรียนต้องอยู่โรงเรียน ไม่ใช่มีแค่เดินตามนาย ต้องเป็นตัวอย่างที่ดีของผู้ได้บังคับบัญชา ผู้บริหาร โรงเรียนคือบุคคลสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาในระดับโรงเรียน จึงต้องอยู่โรงเรียน ไม่ควรที่จะมาป่วนเปื้อนอยู่แถวสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ต้องมากอัยรรับรองดูแล ผ.อ. หรือ รอง ผ.อ.สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพราะการประพฤติตนดังกล่าวเป็นวัฒนธรรมที่ไม่ดี ผู้บริหาร โรงเรียนมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตัวเอง ดูแลครู บุคลากรทางการศึกษา นักเรียน รวมไปถึงโรงเรียน ไม่ใช่มีหน้าที่มาดูแลผู้บังคับบัญชา โดยภารกิจหน้าที่แล้วผู้บริหารต้องอยู่โรงเรียนอย่างน้อย 6-8 ชั่วโมง ถ้าจำเป็นก็ต้องทำงานหลังโรงเรียนเลิกก็ต้องทำ เมื่ออาสาเป็นผู้บริหาร โรงเรียนแล้วก็ต้องแบกรับภารกิจในการบริหารจัดการให้ดี ให้มีประสิทธิภาพ ต้องทำงานแทนครูได้ ครูไม่อยู่ก็ต้องสอนแทนได้ ต้องบริหารจัดการให้ผู้บังคับบัญชามีความสุขและต้องมีความสุขอย่างเท่าเทียมกันด้วย ผมเองหากทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือลูกน้องไม่มีความสุข ผมก็จะมิ



แต่ความทุกข์ เพราะฉะนั้นผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นคนดี เป็นตัวอย่างที่ดีของครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ได้บังคับบัญชา”<sup>35</sup>

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าสอดคล้องกับมาตรา 95 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ความว่า “การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี”

นอกจากนี้ยังมีความคิดเห็นบางประการผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ต่อพฤติกรรมของผู้บริหารการศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ความว่า

กรณีที่หนึ่ง “ผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้อำนวยการโรงเรียนในปัจจุบัน โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาไม่ค่อยอยู่ในโรงเรียน มาโรงเรียนสาย พอดกบ่ายก็เลี้ยงหนีออกจากโรงเรียน โดยอ้างโน่นอ้างนี่ แวะไป สพป. แวะหนึ่ง จากนั้นก็เป็นร้านอาหารหรือแหล่งบันเทิง นักร้องก็เที่ยวก็มี ส่วนใหญ่แล้วทำตนเหมือนไม่รักโรงเรียนเอาเสียเลย ไม่เหมือนครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่สมัยก่อน ท่านจะมาปฏิบัติงานแต่เช้าก่อนครูทุกคน กิจกรรมหน้าเสาธงท่านก็ร่วมกิจกรรมทุกครั้ง ท่านจะให้โอวาทอบรมเด็กนักเรียนก่อนเข้าเรียนทุกวัน นักเรียนก็จะรักและเชื่อฟังครูใหญ่มาก ต่างจาก ผอ. ปัจจุบันนี้มาก มาโรงเรียนก็ต้องมาสาย เดือนหนึ่งไม่เคยพบปะอบรมนักเรียนก่อนเข้าห้องเรียนเลยก็มี เหมือนกับไม่มีความรักให้กับนักเรียน นักเรียนแทบไม่รู้จัก ผอ. เลย ไม่รู้จักชื่อ จำหน้าไม่ได้ ส่วนทางกันแทบไม่มีการทำความเคารพ ส่วนเจ้านาย หรือ ผอ. สพป. ก็ไม่เคยใส่ใจในเรื่องอย่างนี้ ไม่เคยกล่าวอบรมตักเตือนผู้บังคับบัญชาไม่ว่าในที่ประชุมหรือใน โอกาสใดเลย เมื่อเป็นเช่นนี้ครูน้อยในโรงเรียนจะเป็นอย่างไร จะกระทบกับนักเรียนแค่ไหน ลองนึกดู อย่างนี้เองที่ทำให้การศึกษาของไทยมันตกต่ำล้าหลังกว่าประเทศอื่น ๆ น่าอนาถใจจริง ๆ ผู้มีอำนาจควรติดตามทำการศึกษาวិเคราะห์วิจัยปฏิรูปผู้บริหารสถานศึกษาแบบนี้โดยด่วนได้แล้ว”

กรณีที่สอง “ผอ. โรงเรียนส่วนใหญ่ชอบเสนอหน้า คอยรับใช้เอาใจเจ้านาย ใช้เวลาส่วนใหญ่ไปอยู่ที่ สพป. เพราะเจ้านายชอบ สิ้นปีมักจะได้ดีมีความชอบ ต่างจาก ผอ. ที่ตั้งหน้าตั้งตาเอาใจใส่อบรมสั่งสอนศิษย์อยู่ในโรงเรียนมักจะไม่ได้รับการเหลียวแลจากผู้บังคับบัญชา”

กรณีที่สาม “ผอ. เขตพื้นที่โปรดจำไว้ว่าท่านทำความลำบากใจให้กับลูกน้อง ควรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตัวเองซะก่อนที่จะสาย อย่าใช้อำนาจไปในทางที่ผิดๆ ผอ. โรงเรียนควรอยู่บริหารโรงเรียน หรือท่าน ผอ. เขตพื้นที่ให้มาช่วยราชการพาไปโน่นไปนี่ เสียขายเงินเดือนค่าจ้างที่มาจากภาษี ท่านเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทำงานให้คุ้มกับเงินเดือนหลายหมื่น อย่าทำ

<sup>35</sup> เติลินิวส์ “หมวดการศึกษา” สันคิน 6 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.dailynews.co.th/education/220455>

ตัวเป็นนินจาต้องหนายตัวไม่อยู่โรงเรียน ผอ.สพป. หรือ สพม.ทั้งหลายทราบแล้วเปลี่ยน ท่านกำลังทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาเดือดร้อนนะ”<sup>36</sup>

ผู้ศึกษาเห็นว่าหากมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใช้กระบวนการมอบอำนาจเป็นไปโดยมิชอบ หรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์และกฎระเบียบของทางราชการแล้ว จะส่งผลกระทบต่อการบริหารการศึกษา ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและหรือประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา (ผู้มอบอำนาจ) ควรต้องรับผิดชอบด้วยหากปรากฏว่าเลขาธิการฯพิจารณามอบอำนาจผิดพลาด และต้องรับผิดชอบต่อผลจากการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ (ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน) ในขณะที่ตนสามารถอาศัยอำนาจควบคุมบังคับบัญชาแทรกแซงการกระทำของผู้รับมอบอำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายได้อยู่แล้ว เช่นเดียวกับผู้รับมอบอำนาจย่อมต้องรับผิดชอบในการกระทำการใช้อำนาจในนามตนเองด้วย ทั้งนี้เพราะหากผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาโดยไม่ต้องรับผิดชอบในผลเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว จะก่อให้เกิดการใช้อำนาจที่ขาดความรอบคอบไม่ระมัดระวัง จะส่งผลเสียหายต่อระบบราชการโดยรวม

<sup>36</sup>เคลินิวส์ “เดือนผู้บริหารโรงเรียนต้องอยู่โรงเรียน” คืบคืบ 6 มิถุนายน 2558 จาก

## บทที่ 4

# ผลการวิเคราะห์การมอบอำนาจ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### 1. วิเคราะห์ปัญหาการมอบอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การมอบอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

#### 1.1 การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 45 บัญญัติว่า

“อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในพระราชบัญญัตินี้จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่อง การมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ การบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่บัญญัติในมาตรา 44 (1) และ (2) ดังต่อไปนี้

(3) เลขาธิการอาจมอบอำนาจให้รองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการอธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐ ที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัดผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงาน หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ว่าราชการจังหวัด”

## 1.2 การมอบอำนาจตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ.2550

ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2550 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 และข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ.2550 ข้อ 4 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง (มีนักเรียนตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือ โรงเรียนการศึกษาพิเศษ และมีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาได้มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)) มีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของตนในเรื่องดังต่อไปนี้

### 1.2.1 ด้านวิชาการ

(ก) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น

(ข) การวางแผนงานด้านวิชาการ

(ค) การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา

(ง) การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา

(จ) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

(ฉ) การวัด ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน

(ช) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา

(ซ) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้

(ฌ) การนิเทศการศึกษา

(ญ) การแนะแนว

(ฎ) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา

(ฏ) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

(ฐ) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและ

องค์กรอื่น

(ฑ) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์

หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

(ฒ) การจัดระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา

(ณ) การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา

(ด) การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

### 1.2.2 ด้านงบประมาณ

(ก) การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อ  
เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(ข) การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจาก  
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง

(ค) การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

(ง) การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

(จ) การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

(ฉ) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ

(ช) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ

(ซ) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

(ฌ) การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา

(ญ) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา

(ฎ) การวางแผนพัสดุ

(ฏ) การกำหนดแบบรูปรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือ  
สิ่งก่อสร้างที่ใช้งบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(ฐ) การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ

(ฑ) การจัดหาพัสดุ

(ฒ) การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

(ณ) การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

(ด) การเบิกเงินจากคลัง

(ต) การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน

(ถ) การนำเงินส่งคลัง

(ท) การจัดทำบัญชีการเงิน

(ธ) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน

(น) การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

### 1.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

- (ก) การวางแผนอัตรากำลัง
- (ข) การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (ค) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- (ง) การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (จ) การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- (ฉ) การลาของบุคลากรสังกัดสถานศึกษาที่ไม่มีระเบียบกำหนดไว้

โดยเฉพาะ

- (ช) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (ซ) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- (ฌ) การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- (ญ) การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- (ฎ) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- (ฏ) การออกจากราชการ
- (ฐ) การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
- (ฑ) การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอ

พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

- (ฒ) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (ณ) การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
- (ด) การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- (ต) การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษา

- (ถ) การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากร

ทางการศึกษา

- (ท) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่า  
ด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

### 1.2.4 ด้านการบริหารทั่วไป

- (ก) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- (ข) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- (ค) การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
- (ง) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
- (จ) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- (ฉ) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
- (ช) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- (ซ) การดำเนินงานธุรการ
- (ณ) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
- (ญ) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
- (ฎ) การรับนักเรียน
- (ฏ) การเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือยกเลิก

สถานศึกษา

- (ฐ) การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย
- (ฑ) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- (ฒ) การทัศนศึกษา
- (ณ) งานกิจการนักเรียน
- (ด) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- (ต) การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน

องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

- (ถ) งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
- (ท) การรายงานผลการปฏิบัติงาน
- (ธ) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- (น) แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

อำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามข้อ 4 (1) ด้านวิชาการ (ข)

(ง) (ฎ) ข้อ 4 (2) ด้านงบประมาณ (ก) (ข) (ง) (ช) (ณ) ข้อ 4 (3) ด้านการบริหารงานบุคคล (ก) และ ข้อ 4 (4) ด้านการบริหารทั่วไป (ค) (ฎ) (ฏ) (ฑ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย

ในกรณีที่สถานศึกษาประเภทที่หนึ่งนำเอารายวิชาพิเศษมาเพิ่มหรือปรับใช้ในหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลาง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และรายงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทราบก่อนนำไปใช้ ส่วนกรณีที่น่าหลักสูตรพิเศษอื่นใดมาทดแทนหลักสูตรสถานศึกษา ให้ขอความเห็นชอบจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ข้อ 5 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาประเภทที่สอง (สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง) มีอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของตนในเรื่องดังต่อไปนี้

### 1) ด้านวิชาการ

(ก) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น

(ข) การวางแผนงานด้านวิชาการ

(ค) การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา

(ง) การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา

(จ) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้

(ฉ) การวัด ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน

(ช) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา

(ซ) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้

(ฌ) การนิเทศการศึกษา

(ญ) การแนะแนว

(ฎ) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา

(ฏ) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

(ฐ) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น

(ฑ) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ หน่วยงาน

สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

(ฒ) การจัดระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา

(ณ) การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา

(ด) การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา



## 2) ด้านงบประมาณ

(ก) การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(ข) การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตรง

(ค) การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร

(ง) การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

(จ) การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ

(ฉ) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ

(ช) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ

(ซ) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

(ฌ) การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา

(ญ) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา

(ฎ) การวางแผนพัสดุ

(ฏ) การกำหนดแบบรูปรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(ฐ) การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ

(ฑ) การจัดหาพัสดุ

(ฒ) การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

(ณ) การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

(ด) การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน

(ต) การจัดทำบัญชีการเงิน

(ถ) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน

(ท) การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

ในกรณีจำเป็น สำหรับการดำเนินการตาม (ก) และ (ข) หากสถานศึกษาประเภทที่ส่งร่องขอสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสามารถดำเนินการแทนได้

## 3) ด้านการบริหารงานบุคคล

(ก) การวางแผนอัตรากำลัง

(ข) การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ค) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

- (ง) การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (จ) การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- (ฉ) การลาของบุคลากรสังกัดสถานศึกษาที่ไม่มีระเบียบกำหนดไว้โดยเฉพาะ
- (ช) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (ซ) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- (ฌ) การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการ ไว้ก่อน
- (ญ) การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- (ฎ) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- (ฏ) การออกจากราชการ
- (ฐ) การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ
- (ฑ) การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

- (ฒ) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - (ณ) การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
  - (ด) การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
  - (ต) การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - (ถ) การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา
  - (ท) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### 4) ด้านการบริหารทั่วไป

- (ก) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- (ข) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- (ค) การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
- (ง) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
- (จ) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- (ฉ) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
- (ช) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

- (ซ) การดำเนินงานธุรการ
  - (ฌ) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
  - (ญ) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
  - (ฎ) การรับนักเรียน
  - (ฏ) การเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือยกเลิกสถานศึกษา
  - (ฐ) การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย
  - (ฑ) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
  - (ฒ) การทัศนศึกษา
  - (ณ) งานกิจการนักเรียน
  - (ด) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
  - (ต) การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
  - (ถ) งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
  - (ท) การรายงานผลการปฏิบัติงาน
  - (ธ) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
  - (ณ) แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน
- อำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามข้อ 5 (1) ด้านวิชาการ
- (ข) (ง) (ฉ) ข้อ 5 (2) ด้านงบประมาณ (ก) (ข) (ง) (ช) (ฌ) ข้อ 5 (3) ด้านการบริหารงานบุคคล (ก) และ ข้อ 5 (4) ด้านการบริหารทั่วไป (ค) (ฉ) (ญ) (ฎ) (ฏ) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย

ตามประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาด้าน วิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมายังสถานศึกษาทั้งสองประเภทเหมือนกัน มีข้อแตกต่างเฉพาะด้าน งบประมาณ การเบิกเงินจากคลังและการนำเงินส่งคลัง ซึ่งในสถานศึกษาประเภทที่สองไม่ได้กล่าวไว้

นอกจากนี้ในประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังได้กล่าวไว้ในข้อ 6 ว่า “การบริหารด้านการบริหาร ทั่วไป ให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ยกเว้นเรื่องการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการติดต่อประสานงานกับ หน่วยงานอื่น หากมีกฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดไว้เป็นอย่างใด ให้เป็นไปตามนั้น”

ผลจากการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่กำหนดกิจกรรมหรือวิธีปฏิบัติทางการศึกษา ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

**1. ด้านวิชาการ** กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

**2. ด้านงบประมาณ** กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545, กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากกฎหมายการศึกษาแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารด้านงบประมาณ ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2545, หลักการนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ฉบับที่ 2, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงบประมาณในสถานศึกษา

**3. ด้านการบริหารงานบุคคล** กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546, และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

**4. ด้านการบริหารทั่วไป** กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545, พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546, และกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2540, ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการใช้อาคารสถานที่ของสถานศึกษา พ.ศ.2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดกิจกรรมของสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2512 ที่ต้องนำมาใช้ในการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา

## 2. สรุปผลการวิเคราะห์

หลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 บัญญัติว่า “กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านการวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” การกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SBM) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 35 บัญญัติว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการขุดลอกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่งให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง”

ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่สถานศึกษาก็ยังเป็นหน่วยงานสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางและมีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาไม่เหมือนกับนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่า คงเทียบได้กับความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจบริหารราชการภายในจังหวัดได้อย่างอิสระเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่รับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ อีกทั้งการจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น ดังนั้น การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจึงมิใช่ว่าสถานศึกษาจะใช้อำนาจหน้าที่ได้เองโดยอิสระปราศจากขอบเขตของกฎหมาย เช่น สถานศึกษาไม่อาจจ้างคนที่ดินที่มีผู้บริจาคให้สถานศึกษา ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือหน่วยธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน หรือดำเนินการนอกจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือนอกขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานศึกษา หรือดำเนินการในเรื่องอื่นใดที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะ เช่น การจัดทำงบประมาณต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง เป็นต้น<sup>37</sup>

<sup>37</sup>กลุ่มวิจัยพัฒนากฎหมายคดีความและนิติการ “บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (โรงเรียนเป็นนิติบุคคล)” สืบค้น 6 มิถุนายน 2558 จาก <http://kormor.obec.go.th/arti/arti002.pdf>

### 3. บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง การกระจายอำนาจคาดหวังว่าจะทำให้สถานศึกษาค่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ ตามหลักของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management: SBM) จากหลักการดังกล่าว จึงกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลโดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ว่าสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลตามกฎหมายการศึกษาแล้วสรุปได้ดังนี้

#### 3.1 บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542

- 3.1.1 จัดรูปแบบการศึกษา (มาตรา 15)
- 3.1.2 จัดกระบวนการศึกษา (มาตรา 24-30)
- 3.1.3 บริหารจัดการศึกษา 4 ด้าน (มาตรา 39)
- 3.1.4 เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (มาตรา 40)
- 3.1.5 จัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา (มาตรา 48-50)
- 3.1.6 ปกครองดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินของสถานศึกษา (มาตรา 59)
- 3.1.7 พัฒนาคณาจารย์ นักเรียนด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา 65-66)

#### 3.2 บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ

พ.ศ. 2545

- 3.2.1 ผ่อนผันการส่งเด็กเข้าเรียน (มาตรา 6)
- 3.2.2 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 10)
- 3.2.3 จัดการศึกษาเด็กบกพร่อง พิการ ด้อยโอกาสในรูปแบบเหมาะสม (มาตรา 12)
- 3.2.4 ดำเนินการอื่นตามกฎหมายกำหนด

### 3.3 บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 39

- 3.3.1 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา
- 3.3.2 บริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถานศึกษา
- 3.3.3 ประสานระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษ
- 3.3.4 เป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษา
- 3.3.5 จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
- 3.3.6 อนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษา
- 3.3.7 ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา
- 3.3.8 ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน (มาตรา 44-45)

### 3.4 บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547

- 3.4.1 ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล (มาตรา 27 (1))
- 3.4.2 พิจารณาเสนอความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 27 (2))
- 3.4.3 ส่งเสริมสนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีการพัฒนา (มาตรา 27 (3))
- 3.4.4 จัดทำมาตรฐานภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 27 (4))
- 3.4.5 ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 27 (5))
- 3.4.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย (มาตรา 27 (6))
- 3.4.7 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการกรณีขาดคุณสมบัติ (มาตรา 49)
- 3.4.8 ส่งบรรจุและแต่งตั้งครูผู้ช่วย ครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่น (มาตรา 53 (4))

3.4.9 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ทดลองปฏิบัติราชการออกจากราชการ หรือปฏิบัติราชการต่อไป (มาตรา 56 วรรคสอง)

3.4.10 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ออกจากราชการไปแล้ว กลับเข้ารับราชการ (มาตรา 64)

3.4.11 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารักษาการในตำแหน่งว่าง (มาตรา 68)

3.4.12 สั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 73)

3.4.13 ยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 75)

3.4.14 แจกภาระงาน มาตรฐานคุณภาพงาน มาตรฐานวิชาชีพ จรรยาบรรณวิชาชีพ เกณฑ์การประเมินผลงาน ระเบียบแบบแผน หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการ บทบาทหน้าที่ของข้าราชการ (มาตรา 78)

3.4.15 ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี (มาตรา 79)

3.4.16 ส่งเสริม สนับสนุน การให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน (มาตรา 81)

3.4.17 รักษาวินัยโดยเคร่งครัด (มาตรา 82)

3.4.18 เสริมสร้างและพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีวินัย (มาตรา 95)

3.4.19 ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 98)

3.4.20 อนุญาตหรือยับยั้งการลาออกจากราชการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (มาตรา 108)

3.4.21 สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีถูกกล่าวหาว่าไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 110 (4))

จะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายการศึกษาแล้ว ยังมีกฎกระทรวง ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษาหลายฉบับ รวมทั้งยังมีกฎหมายอื่นที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องทราบและถือปฏิบัติ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 เป็นต้น



#### 4. กรณีศึกษาการมอบอำนาจตามคำสั่ง สพฐ. ที่ 1216/2549

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ดังกล่าวออกคำสั่งมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนตั้งแต่ปี พ.ศ.2546-2557 ทั้งที่ยกเลิกไปแล้วและยังคงบังคับใช้ พบว่ามีคำสั่งมอบอำนาจกว่า 228 เรื่อง ซึ่งคำสั่งมอบอำนาจ ที่ 1216/2549 เป็นคำสั่งกรณีปัญหาหนึ่งที่ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นอุปสรรคในการจัดการศึกษาและอุปสรรคอื่นๆ ที่ตามมา คำสั่งดังกล่าวมีสาระดังนี้

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ที่ 1216/2549

เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ<sup>38</sup>

เพื่อให้การดำเนินการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการภายในราชอาณาจักรของข้าราชการ ลูกจ้างทุกตำแหน่ง และพนักงานราชการ ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และในสถานศึกษาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้ยกเลิกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ 1360/2548 สั่ง ณ วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2548 และให้ใช้คำสั่งฉบับนี้แทน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 (2) และมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 กับข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดประชุมของทางราชการ พ.ศ.2524 เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

1. ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณีมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของตนเอง เมื่ออนุมัติแล้วให้รายงานเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณีทราบเดือนละหนึ่งครั้ง

<sup>38</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมคำสั่งมอบอำนาจการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ฉบับปรับปรุง) กรุงเทพมหานคร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2551 หน้า 210-211

2. ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของข้าราชการ ลูกจ้างทุกตำแหน่ง และพนักงานราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3. ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของข้าราชการ ลูกจ้างทุกตำแหน่ง และพนักงานราชการในสถานศึกษา

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2549

เกษมา วรวรรณ ณ อุรุทยา

(คุณหญิงเกษมา วรวรรณ ณ อุรุทยา)

ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### 4.1 ข้อกฎหมาย

ข้อกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ

4.1.1 มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ดังได้กล่าวแล้วว่า การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายระบุอนุญาตให้มอบอำนาจได้ไว้โดยชัดแจ้ง ดังความในมาตรา 30 (2) และมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ.2547 กับข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดประชุมของทางราชการ พ.ศ.2524

4.1.2 ผู้รับมอบอำนาจนั้นจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นผู้มอบอำนาจ ตำแหน่งเป็นเงื่อนไขที่มีความเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และความรู้ความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการ หากยอมให้ผู้เป็นเจ้าของอำนาจมอบอำนาจของตนให้ฝ่ายปกครองใดๆ ได้ ก็อาจเป็นผลเสียหายแก่ส่วนราชการ จึงจำเป็นต้องระบุตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้ ตามความในมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ความว่า “เลขาธิการอาจมอบอำนาจให้รองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการอธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัดผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานหรือผู้ดำรง

ตำแหน่งเทียบเท่าผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ว่าราชการจังหวัด”

4.1.3 การมอบอำนาจต้องทำแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ การมอบอำนาจที่จะเกิดผลในทางกฎหมายแก่ผู้รับมอบอำนาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบอำนาจนั้นต่อไปได้จะต้องมีหนังสือแสดงการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใดจากผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจ เพราะการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนเป็นการมอบอำนาจเพื่อให้สั่งการ อนุญาต อนุมัติ หรือดำเนินการใดๆ ที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย การดำเนินการของผู้รับมอบอำนาจต่อไปจึงถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามความในมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ความว่า “การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 หมวด 4 การปฏิบัติราชการแทน มาตรา 44-47 มีข้อกำหนดควรพิจารณา ดังนี้

มาตรา 44 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ปลัดกระทรวง เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ และการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา” วัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้เพื่อกระจายอำนาจโดยตรง ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยวิธีบังคับให้ราชการส่วนกลางมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนแก่เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเนื้อหาของบทบัญญัตินี้ กริช ภูณิยามา เห็นว่า ไม่สอดคล้องกับพื้นฐานความคิดในเรื่องมอบอำนาจ<sup>39</sup> โดยให้เห็นผลว่า การมอบอำนาจทางปกครองเป็นการกระทำที่มีพื้นฐานเกี่ยวกับอิสระในการตัดสินใจของผู้ทรงอำนาจตามกฎหมาย การกำหนดในลักษณะบังคับให้องค์กรผู้มอบอำนาจตามกฎหมายต้องมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำแทน จึงถือเป็นสิ่งประดิษฐ์ทางกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นโดยมุ่งถึงสัมฤทธิ์ผลทางนโยบายเพียงอย่างเดียว หากแต่มิได้ยึดถือหลักการอันเป็นเหตุผลของเรื่องแต่อย่างใด<sup>40</sup>

<sup>39</sup>กริช ภูณิยามา การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 86

<sup>40</sup>กริช ภูณิยามา การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 89

มาตรา 46 บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 45 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้ เว้นแต่กรณีมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 45 (1) (2) หรือ (3)”

ข้อความที่ว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้” เป็นหลักทั่วไปที่ว่า “การมอบอำนาจต่อ (sub delegation)” จะกระทำไม่ได้<sup>41</sup> เป็นการมอบอำนาจตามสายการบังคับบัญชา ผู้มอบอำนาจยังคงมีหน้าที่ในการกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และเป็น การติดตามผลว่าผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจหรือไม่ด้วย<sup>42</sup>

กรณีนี้กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 4 ได้ให้ความเห็นไว้ว่า เมื่อได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงสาธารณสุขแล้ว รองปลัดกระทรวงก็ต้องเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวด้วยตนเอง จะมอบอำนาจต่อไปให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนไม่ได้ ฉะนั้น การที่รองปลัดกระทรวงมอบอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ราชพัสดุของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนต่อไปจึงไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 39<sup>43</sup>

มาตรา 47 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจตามมาตรา 45 (1) ถึง (6) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

จากการศึกษาคำสั่งมอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตราหลักการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทน คือ มาตรา 45 ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>41</sup> นกตล เกียรติคุณ “การมอบอำนาจทางปกครอง” ค้นคืน 5 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.lawreform.go.th/>

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 3

<sup>43</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “เรื่องเสร็จที่ 221/2542” ค้นคืน 5 มิถุนายน 2558 <http://app-thca.krisdika.go.th/>

มอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ การบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กล่าวโดยสรุปได้ว่า คำสั่งมอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 เป็นการมอบอำนาจไว้เป็นกรณีเฉพาะ ครอบคลุมประกอบของการมอบอำนาจ

#### 4.2 ผลของการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 จะได้กำหนดการมอบอำนาจไว้แล้วก็ตาม แต่ผู้มอบอำนาจยังมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และมีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 วรรคสอง ทั้งนี้เพราะเมื่อผู้มอบอำนาจได้มอบอำนาจของตนให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นการมอบตามสายการบังคับบัญชาย่อมทำให้ผู้มอบอำนาจยังคงมีหน้าที่ในการกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจที่มุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และเป็นการติดตามผลว่าผู้รับมอบอำนาจได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจหรือไม่ด้วย<sup>44</sup> ดังความในมาตรา 47 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

แสดงให้เห็นว่าเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานยังคงมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการและมีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### 4.3 ผลของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง

ผลของการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองทั่วไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำการปกครอง (Principe de la légalité des actes administratifs)

<sup>44</sup> นกตล เกียรติคุณ “การมอบอำนาจทางปกครอง” สืบค้น 5 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.lawreform.go.th/>

เมื่อการมอบอำนาจนั้นได้กระทำตามเงื่อนไขในทางกฎหมายโดยสมบูรณ์แล้ว ย่อมมีผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้<sup>45</sup>

4.3.1 เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบ ผู้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในกิจการที่รับมอบมานั้นได้ในนามของตน เมื่อมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจย่อมไม่มีผลผูกพันใดๆ ต่อผู้มอบอำนาจ ส่วนความเสียหายนั้นจะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ หรือผู้รับมอบอำนาจเป็นการส่วนตัวหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง

4.3.2 การมอบอำนาจเป็นเรื่องของตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องของบุคคลต่อบุคคล

4.3.3 การมอบอำนาจช่วง ฝ่ายปกครองผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจที่ตนได้รับมาให้แก่ฝ่ายปกครองอื่นซึ่งเป็นบุคคลที่สามหาได้ไม่ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยแจ้งชัด

4.3.4 การมอบอำนาจที่สมบูรณ์จะดำรงอยู่จนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือเมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ การยกเลิกการมอบอำนาจนั้นจะต้องกระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด

#### 4.4 การพิจารณาคำสั่งที่ 1216/2549

การพิจารณาคำสั่งที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ อาจแยกประเด็นการพิจารณา ได้ดังนี้

4.4.1 ผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจดั้งเดิมตามกฎหมายจะยังคงสามารถใช้อำนาจที่มอบให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้วควบคู่ไปกับการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เช่นเดียวกับตัวการในสัญญาตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 797 หรือไม่นั้น มีชัย ฤชุพันธุ์ กล่าวว่า “การมอบอำนาจนั้น เจ้าของอำนาจยังคงมีอำนาจนั้นอยู่ ดังนั้นเจ้าของจึงยังใช้อำนาจนั้นได้ แต่จะสมควรหรือไม่เป็นอีกเรื่องหนึ่ง”<sup>46</sup> สอดคล้องกับคดี Huth v. Clarke, (1980) 25 Q.B.D.391 ซึ่งศาลของอังกฤษเคยวินิจฉัยไว้ว่า แม้จะมอบอำนาจไปแล้ว ผู้มอบอำนาจก็ยังคงใช้อำนาจนั้นกระทำการใด ๆ ได้เช่นเดิม

ดังได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่า การมอบอำนาจในการบริหารราชการเป็นเรื่องของการปฏิบัติราชการมิใช่เป็นเรื่องของตัวการตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นเรื่องการกระจายอำนาจภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

<sup>45</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา “การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง” สืบค้น 5 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.oknation.net/blog/legalopinion/>

<sup>46</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์ “การมอบอำนาจ” สืบค้น 6 มิถุนายน 2558 จาก [www.mechaithailand.com](http://www.mechaithailand.com)

ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “ผู้มอบอำนาจยังคงสามารถใช้อำนาจที่ตนได้มอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจไปแล้วเช่นเดิม (เรื่องเสร็จที่ 392/2532)” และมาตรา 47 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติว่า “เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและมีอำนาจแนะนำแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ” ดังนั้นผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจดั้งเดิมยังคงมีอำนาจนั้นอยู่

4.4.2 เมื่อมอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจจะสามารถแทรกแซงการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจได้เพียงใด

มีชัย ฤชุพันธุ์ กล่าวว่า “การมอบอำนาจนั้นเป็นการมอบจากผู้ดำรงตำแหน่งสูงไปยังผู้ได้บังคับบัญชา หรือผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับเดียวกัน”<sup>47</sup>

ดังนั้น ผู้มอบอำนาจย่อมใช้อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาแทรกแซงการกระทำของผู้รับมอบอำนาจอันเกี่ยวกับอำนาจที่ได้มอบให้กระทำการแทนได้ ซึ่งเกิดจากอำนาจบังคับบัญชา (Controle hierarchique) ที่ผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชามีอยู่เหนือผู้รับมอบอำนาจซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา โดยหลักการนี้ผู้มอบอำนาจย่อมมีอำนาจเหนือการกระทำทางปกครองของผู้รับมอบอำนาจในทุกมิติ ซึ่งหมายความว่าผู้มอบอำนาจมีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงาน (Directives) ให้ผู้รับมอบอำนาจซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชายึดถือปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจแนะนำและสั่งการให้ผู้รับมอบอำนาจซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนสั่งการให้ผู้รับมอบอำนาจแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการกระทำทางปกครองที่ได้กระทำ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่เฉพาะเมื่อเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเมื่อผู้มอบอำนาจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ควรทำขึ้นด้วยเหตุของความไม่เหมาะสมด้วยซึ่งในทางทฤษฎีเรียกการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในกรณีนี้ว่า การควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ (Controle d'opportunité) ซึ่งการที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเหนือผู้ได้บังคับบัญชานั้นถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principe general du droit) ประการหนึ่ง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ถือว่าอำนาจนั้นมีอยู่<sup>48</sup> ดังมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว และเมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจ

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>48</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.พรีนติ้งเฮาส์ 2531 หน้า 212

มีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้” เช่นเดียวกับมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นแนวเดียวกัน แนวความคิดเรื่องการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาของผู้มอบอำนาจแทรกแซงการกระทำของผู้รับมอบอำนาจนี้ สอดคล้องกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่ว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจให้กระทำการแทนแล้ว ผู้มอบอำนาจย่อมหมดอำนาจลงทันทีที่มอบอำนาจและจะหวนกลับมาใช้อำนาจนั้นอีกไม่ได้ จนกว่าการมอบอำนาจนั้นจะสิ้นสุดลงไม่ว่าโดยการยกเลิกการมอบอำนาจหรือสิ้นสุดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม แม้การมอบอำนาจให้กระทำการแทนจะทำให้ผู้มอบอำนาจไม่มีอำนาจในเรื่องที่มอบอีกต่อไป แต่ผู้มอบอำนาจยังคงอาจให้คำแนะนำ ซึ่งแนะ ตลอดจนให้แนวปฏิบัติในการวินิจฉัยสั่งการแก่ผู้รับมอบอำนาจ ภายในกรอบของอำนาจควบคุมบังคับบัญชา” ดังที่กล่าวมาแล้ว

4.4.3 เกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจว่าได้กระทำเพื่อประโยชน์ต่อราชการหรือสาธารณะหรือไม่ เพียงใด

มีชัย ฤชุพันธุ์ กล่าวว่า “ผู้มอบอำนาจยังมีหน้าที่ต้องติดตามดูแลว่าผู้รับมอบอำนาจจะใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือที่กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าปล่อยปละละเลยก็อาจต้องรับผิดชอบได้”<sup>49</sup> สอดคล้องกับแนววินิจฉัยสภานแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสว่า แม้การมอบอำนาจให้กระทำการแทนจะทำให้ผู้มอบอำนาจไม่มีอำนาจในเรื่องที่มอบอีกต่อไป แต่ผู้มอบอำนาจยังคงอาจให้คำแนะนำ ซึ่งแนะ ตลอดจนให้แนวปฏิบัติในการวินิจฉัยสั่งการแก่ผู้รับมอบอำนาจภายในกรอบของอำนาจควบคุมบังคับบัญชา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ในระบบกฎหมายอังกฤษ การใช้ดุลพินิจตัดสินใจของผู้รับมอบอำนาจอาจไม่มีผลในทางกฎหมาย หากการกระทำดังกล่าวได้กระทำลงภายหลังการตัดสินใจที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกันที่ได้กระทำโดยผู้มอบอำนาจ ระบบกฎหมายฝรั่งเศส ผู้มอบอำนาจยังคงอาจให้คำแนะนำ ซึ่งแนะ ตลอดจนให้แนวปฏิบัติในการวินิจฉัยสั่งการแก่ผู้รับมอบอำนาจภายในกรอบของอำนาจควบคุมบังคับบัญชา สำหรับกฎหมายไทยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 ได้บัญญัติมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจไว้ดังนี้

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติราชการแทน ผู้รับมอบอำนาจอาจดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้นตามที่เห็นสมควร แต่ต้องใช้อำนาจที่มอบให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการมอบอำนาจหรือตามหลักเกณฑ์

<sup>49</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์ “การมอบอำนาจ” ค้นคืน 6 มิถุนายน 2558 จาก [www.mechaithailand.com](http://www.mechaithailand.com)



และเงื่อนไขการใช้อำนาจในเรื่องนั้น รวมทั้งต้องจัดทำรายงานผลการใช้อำนาจดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด” และ

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1) แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง

2) กำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ทราบตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยคำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการเรื่องใดที่ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ ให้ ก.พ.ร. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไว้เป็นการเฉพาะ”

การกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ มาตรา 47 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ได้บัญญัติการให้อำนาจผู้มอบอำนาจไว้

4.4.4 เกี่ยวกับความรับผิดชอบที่เกิดจากการให้อำนาจ เมื่อพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของตนเองแล้ว หากการอนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้รับมอบอำนาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นบุคคลใดจะต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นนั้น ผู้มอบอำนาจยังคงจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร

ดังกล่าวมาแล้วว่า “ผู้มอบอำนาจยังมีหน้าที่ต้องติดตามดูแล ถ้าปล่อยปละละเลยก็อาจต้องรับผิดชอบได้”

ผู้มอบอำนาจซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้รับมอบอำนาจ ยังคงต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจในฐานะของผู้บังคับบัญชาด้วย กล่าวคือ ด้วยฐานะดังกล่าวผู้มอบอำนาจมีอิสระที่จะพิจารณามอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดเพื่อกระทำแทนตน ผู้มอบอำนาจจึงอาจต้องรับผิดชอบหากปรากฏว่าตนตัดสินใจผิดพลาดในการพิจารณามอบอำนาจ เช่น การเลือกผู้รับมอบอำนาจอย่างไม่เหมาะสม เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นเนื่องจากผู้มอบอำนาจสามารถอาศัยอำนาจควบคุมบังคับบัญชานั้นแทรกแซงการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาโดยการสั่งการให้ผู้รับมอบอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการกระทำทางปกครองที่ทาลงให้เป็นไปโดย

ถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนอาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้ผู้รับมอบอำนาจซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาถือถือเป็นแนวปฏิบัติราชการได้ ในกรณีที่ผู้มอบอำนาจจะเลยไม่ใช้อำนาจดังกล่าว ย่อมเป็นการสมควรที่ผู้มอบอำนาจจะต้องรับผิดชอบการกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่ว่าอำนาจย่อมมาพร้อมกับความรับผิดชอบเสมอ ซึ่งความรับผิดชอบในกรณีนี้เป็นการกระทำของตนเองไม่ใช่การรับผิดชอบในการกระทำของผู้รับมอบอำนาจ<sup>50</sup>

ผู้รับมอบอำนาจจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจที่ได้รับมอบนั้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนว่า ด้วยเหตุที่การกระทำของผู้รับมอบอำนาจนั้นเป็นการกระทำในนามของตนเอง หรือด้วยเหตุที่ว่าหากผู้รับมอบอำนาจไม่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ผู้รับมอบอำนาจอาจไม่ตั้งใจปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผลดี เนื่องจากไม่ว่าโดยการใช้อำนาจนั้นจะไปก่อความเสียหายต่อผู้ใดหรือไม่ ตนก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลดังกล่าวอยู่แล้วซึ่งจะส่งผลเสียต่อระบบงานของรัฐได้<sup>51</sup>

โดยหลักการแล้ว การเดินทางไปราชการของผู้รับมอบอำนาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของทางราชการ ผลที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้รับมอบอำนาจย่อมผูกพันรัฐ หากเกิดความเสียหายขึ้นรัฐต้องแก้ไขเยียวยา เพราะการมอบอำนาจมิใช่เป็นเรื่องผูกพันตัวบุคคลแต่ผูกพันตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ย่อมต้องพิจารณาตามลักษณะหรือประเภทความรับผิดชอบทั้งทางแพ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ความรับผิดชอบทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 แล้วแต่กรณี

#### 4.5 สภาพปัจจุบันและปัญหา

ข้อเท็จจริงเป็นที่ปรากฏในแนวทางการปฏิบัติว่า คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ ถือเป็นอุปสรรคและปัญหาในการบริหารการศึกษาหลายกรณี กล่าวคือ

4.5.1 มีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข และวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนในการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ เมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2546 ข้อ 3 ที่ว่า “การมอบอำนาจให้ค้ำถึง 1) ชัดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจรวมตลอดทั้งการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของ

<sup>50</sup>กริช ภูณิยามา การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2550 หน้า 103

<sup>51</sup>ถาวร เกียรติทับทิว คำอธิบายกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร 2549 หน้า 254

ประชาชน 2) ความรวดเร็วและการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ 3) ประสิทธิภาพ และความประหยัด 4) การสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่” และหรือ ข้อ 6 ที่ว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้ 1) วางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ 2) จัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ 3) กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ 4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชาและ ก.พ.ร. และเปิดเผยให้ประชาชนทราบ เช่นเดียวกับมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ  
2) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

3) กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ

4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่รับมอบโดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้”

4.5.2 เมื่อพิจารณา มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจตามมาตรา 45 (1) ถึง (6) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการมอบอำนาจตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 บัญญัติว่า “การมอบอำนาจ ต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ 1) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน 2) ความคุ้มค่า ความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ 3) การกระจายอำนาจ การตัดสินใจและความรับผิดชอบที่เหมาะสม 4) ไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอนหรือระยะเวลาในการใช้อำนาจ และไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ มากเกินความจำเป็น”

สรุปความได้ว่า เจตนารมณ์ของการมอบอำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ และราชการเป็นสำคัญ

4.5.3 เมื่อพิจารณามาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นไว้ชัดแจ้งเพียงพอเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ในวรรคสองบัญญัติไว้เพียงว่า “เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจและให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้” ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ และเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

1) แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ ถูกต้อง

2) กำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ทราบ ตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัย คำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการเรื่องใดที่ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ ให้ ก.พ.ร. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะ”

แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 จะได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 45-47 ก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับ มาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550 ถือได้ว่าพระราชกฤษฎีกาฯ มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่สูงกว่า

4.5.4 ผู้บริหารการศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 1, รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2 และผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2 ให้ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่าในรอบเดือนไม่ปรากฏผู้บริหารสถานศึกษาผู้ใดรายงาน การอนุมัติการเดินทางไปราชการของตนเองต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแต่อย่างใด และไม่ปรากฏ หนังสือสั่งการใด ๆ ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษารายงานการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการ

ของตนเอง หรือรายงานวันลาตนเอง เพียงปรากฏข้อความในคำสั่งมอบอำนาจเท่านั้น แต่จะมีการรายงานต่อเมื่อจะสิ้นปีงบประมาณต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งถือเป็นหลักปฏิบัติราชการตามปกติของสถานศึกษา ทั้งนี้เพราะถึงวงรอบของการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นข้อมูลบันทึกไว้ในทะเบียนประวัติ หรือเป็นข้อมูลการจ่ายเงินเดือนระหว่างลา ตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ.2535 สำหรับวันลาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงาน ก.ค.ศ. ให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.2555 ดังกล่าวโดยอนุโลมจนกว่า ก.ค.ศ.จะกำหนดระเบียบ ก.ค.ศ.ว่าด้วยวันลาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นการเฉพาะ (ตามหนังสือ ก.ค.ศ. ที่ ศธ. 0206.7/42 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2555)

ข้อเท็จจริงจึงเป็นที่ประจักษ์ว่าผู้อำนวยการสถานศึกษาแทบจะไม่ปรากฏวันลา หรือมีวันลาน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่นในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ขัดแย้งกับพฤติกรรมไม่อยู่ ดูแล แก้ไข พฤติกรรมดังกล่าวอาจจะเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 85 ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล โดยถือประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการและหน่วยงานการศึกษา มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล ประมาทเลินเล่อหรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” หรือ มาตรา 95 “ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตน เป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจ หรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนา เจตคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย การป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยให้กระทำโดยการเอาใจใส่ สังเกตการณ์และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัย ในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้ เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหาหรือกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ผู้ใดกระทำผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา ในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควร กล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูล ที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ก็ให้ ดำเนินการทางวินัยทันที การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควร กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้และตามหมวด 7 หรือมีพฤติกรรมปกป้อง ช่วยเหลือเพื่อมิให้ผู้อยู่ใต้ บังคับบัญชาถูกลงโทษทางวินัย หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริตให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย แล้วแต่กรณี”

ทั้งนี้พฤติการณ์ของผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่สอดคล้องกับ มาตรา 6 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่บัญญัติว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุ เป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ”

4.5.5 การกำหนดเขตพื้นที่ของการมอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ เป็นไปอย่างกว้างขวาง (ภายในราชอาณาจักร) เมื่อพิจารณาความแล้วจะเห็นได้ว่าผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการ เดินทางไปราชการของตนเองได้อย่างไม่จำกัดขอบเขต

4.5.6 เมื่อพิจารณากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2550 สรุปสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

- 1) สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) สถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง คือ มีนักเรียนจำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาได้มาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

(2) สถานศึกษาประเภทที่สอง คือ สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

2) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาตามที่กำหนดเป็นอำนาจหน้าที่ของตนในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ยกเว้นเรื่อง การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นหากมีกฎระเบียบ ประกาศ คำสั่ง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดไว้เป็นอย่างใด ให้เป็นไปตามนั้น

3) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งเสริม สนับสนุน ระบบเครือข่ายส่งเสริมประสิทธิภาพการศึกษา เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ได้รับการกระจายอำนาจ โดยคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละสถานศึกษา

4) กรณีสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งแห่งใดแห่งหนึ่งไม่สามารถบริหารและจัดการศึกษาที่จะรองรับการกระจายอำนาจ ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการประเมิน และเร่งส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือ หากไม่ผ่านการประเมินให้ประกาศลดถอนรายชื่อจากการเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง

5) กรณีสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งทั้งในและต่างเขตพื้นที่การศึกษา ให้รวมกลุ่มสถานศึกษาในจังหวัดเดียวกันก่อน ออกรวมสถานศึกษาเอกชนและสถานศึกษาสังกัดอื่น ๆ เข้าเป็นเครือข่ายเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และพัฒนาคุณภาพการศึกษาร่วมกันก็ได้

6) การรวมเป็นเครือข่ายสถานศึกษาประเภทที่สอง เพื่อช่วยเหลือ ปรับปรุงและพัฒนาการบริหารและจัดการศึกษาให้พัฒนาสู่ความเป็นสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง ทำได้โดยประกาศของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เตรียมความพร้อมและความเข้มแข็งรองรับการกระจายอำนาจ

7) ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดระบบการกำกับดูแล ติดตาม ตรวจสอบประเมินผลและนิเทศการดำเนินการของสถานศึกษาในการใช้อำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาให้เป็นไปตามกฎกระทรวงและประกาศฉบับนี้

8) ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนี้

จากการศึกษาระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษานิติบุคคล จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีอำนาจตัดสินใจ

และสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้เสียได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในลักษณะขององค์คณะบุคคลในการดำเนินงานเพื่อเน้นการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบร่วมกัน ดังเช่น โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ<sup>52</sup> โรงเรียนนิติบุคคลในกำกับของรัฐ ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีการให้อำนาจแก่โรงเรียนในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแล คณะกรรมการบริหาร โรงเรียนมีอำนาจในการกำหนดระเบียบข้อบังคับได้เองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบที่หน่วยงานอื่นกำหนด การดำเนินการของโรงเรียนเป็นไปตามแผนงานและกฎเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการบริหารโรงเรียนกำหนด และเมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการของโรงเรียนนิติบุคคลทั่วไป แม้ว่าการบริหารด้านวิชาการ โรงเรียนนิติบุคคลทั่วไปจะมีอิสระในการจัดทำหลักสูตรให้ผู้เรียนเลือกเรียนได้ตามความถนัดได้ก็ตาม แต่ในเรื่องการบริหารด้านงบประมาณ โรงเรียนไม่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของตน ต้องขอไปยังหน่วยงานต้นสังกัดตามระเบียบที่กำหนดโดยส่วนกลาง ในด้านการบริหารงานบุคคล โรงเรียนไม่สามารถสรรหาผู้บริหารได้ การโยกย้าย บรรจุ แต่งตั้งเป็นไปตามระเบียบ โดยอำนาจเป็นของผู้ที่อยู่เหนือระดับโรงเรียนขึ้นไป การบรรจุข้าราชการครูยังคงเป็นไปตามกรอบอัตราที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

ดังนั้น ความสำเร็จในการบริหารจัดการโรงเรียนนิติบุคคลใดๆ ก็ตาม มีปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ คือ มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความสามารถสูงในการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแล ดำเนินการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพสูง ผู้อำนวยการของโรงเรียนมีความสามารถรอบรู้ในการบริหารและด้านวิชาการ การวิเคราะห์นโยบาย การคิดโครงการและดำเนินงานตามโครงการ โรงเรียนมีบุคลากรจำนวนมากเพียงพอต่อภาระงาน มีความรู้ความสามารถตามวิชาชีพของตน โรงเรียนมีอำนาจเต็มทั้ง 4 ด้าน<sup>53</sup>

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการโรงเรียนนิติบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 และผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้บริหาร โรงเรียนที่รับผิดชอบต่อการนำนโยบายของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ

อนึ่ง หากผู้บริหารโรงเรียนนิติบุคคล (ผู้อำนวยการสถานศึกษา) ไม่มีภาวะผู้นำ หย่อนความสามารถ ไม่อยู่ ดูแล แก้ไข หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัย

<sup>52</sup>โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ค้นคืน 6 มิถุนายน 2558 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki>

<sup>53</sup> กระทรวงศึกษาธิการ คู่มือการบริหารโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล กรุงเทพมหานคร ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2556 หน้า 30



ช่องว่างของระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย ใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ประกอบบทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจยิ่งใหญ่ต่อการบริหารและจัดการศึกษาดังที่กล่าวมาแล้ว จะส่งผลกระทบต่อผู้เรียน การบริหารการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดอันดับคุณภาพการศึกษาระดับอาเซียนอยู่ในอันดับ ไม่น่าพึงพอใจ หรือประโยชน์สาธารณะก็มีอาจหลีกเลี่ยงได้



## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เป็นแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจไปยังหน่วยปฏิบัติและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้านการศึกษา โดยยึดหลักการนิติบัญญัติ หลักการมีส่วนร่วม หลักการความเป็นกลางทางการเมือง หลักการความเป็นมืออาชีพทางการศึกษา หลักการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และหลักการประกันคุณภาพการศึกษา และกำหนดให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ซึ่งมีหลักการและกระบวนการจัดการศึกษาที่เน้นให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป กระทรวงมีหน้าที่กำกับดูแลเฉพาะด้านการกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรและติดตามตรวจสอบและประเมินผลการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเท่านั้น สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีการกระจายอำนาจแบบมอบอำนาจตัดสินใจและความรับผิดชอบไปยังคณะกรรมการฯ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปโดยตรง มีหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ดังนี้

1.1 ด้านวิชาการ ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สอง มีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา จำนวน 17 เรื่อง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 3 เรื่อง

1.2 ด้านงบประมาณ ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง มีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา จำนวน 22 เรื่อง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 5 เรื่อง, ผู้อำนวยการสถานศึกษาประเภทที่สอง มีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา จำนวน 20 เรื่อง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 5 เรื่อง

1.3 การบริหารงานบุคคล ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สอง มีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา จำนวน 20 เรื่อง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 1 เรื่อง และ

1.4 การบริหารทั่วไป ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาประเภทที่หนึ่งและประเภทที่สอง มีอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา จำนวน 22 เรื่อง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 4 เรื่อง

กรณีปัญหาของระบบราชการไทยที่สำคัญคือความล่าช้าในการปฏิบัติงานซึ่งมีผลทำให้ระบบราชการไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และเป็นที่มาของกรวิพากษ์วิจารณ์การทำงานในภาคราชการว่าไม่โปร่งใส ประชาชนมีความไม่ไว้วางใจและเกิดความเบื่อหน่ายในการทำงานของภาคราชการ สาเหตุที่ทำให้การบริหารราชการมีความล่าช้าเกิดมาจากหลายสาเหตุ โดยสาเหตุประการสำคัญประการหนึ่งคือ งานภาคราชการมีขอบเขตกว้างขวางและมีขั้นตอนการปฏิบัติงานมาก ซึ่งการแก้ไขปัญหานี้ต้องแก้ไขด้วยการกระจายอำนาจตัดสินใจ เกี่ยวกับการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการใดๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตำแหน่งใด ก็ต้องให้มีการมอบอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เหล่านั้นลงไปสู่ตำแหน่งอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องนั้นโดยตรง<sup>54</sup>

เช่นเดียวกันกับการมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานก็เพื่อให้การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการดำเนินการในบางเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเป็นอิสระ

<sup>54</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ กฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร วิญญูชน 2557 หน้า 91

ความคล่องตัวและสามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ<sup>55</sup>

การมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ เป็นกรณีตัวอย่างของการมอบอำนาจของเลขาธิการฯ ซึ่งได้มอบให้ผู้อำนวยการสถานศึกษา ตามหลักการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป เป็นการมอบอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 (2) และมาตรา 45 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 กับข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดประชุมของทางราชการ พ.ศ. 2524 ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของตนเอง การเดินทางไปราชการของข้าราชการ ลูกจ้างทุกตำแหน่ง และพนักงานราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือการพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของข้าราชการ ลูกจ้างทุกตำแหน่ง และพนักงานราชการในสถานศึกษา เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง 2 ลักษณะ กล่าวคือ ประการที่หนึ่งอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) อันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อความตามที่กำหนด โดยไม่มีอิสระในการเลือกปฏิบัติ และประการที่สองอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสามารถจะออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งทางปกครองโดยมีเนื้อหาอย่างไร<sup>56</sup>

<sup>55</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกาศการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2550 กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2550 หน้า 1-12

<sup>56</sup>มานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1 กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2554 หน้า 571-572

### 1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ

คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ อาจถือได้ว่าเป็นคำสั่งการใช้อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจในเนื้อความเดียวกัน มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจ ดังนี้

#### 1.5.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

มาตรา 38 บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา 39 บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้”

มาตรา 40 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำหรือแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้”

#### 1.5.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในพระราชบัญญัตินี้จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ปฏิบัติราชการแทนได้ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา”

### 1.5.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พ.ศ. 2546

มาตรา 6 บัญญัติว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ”

### 1.5.4 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

มาตรา 6 บัญญัติว่า “เรื่องใดตามกรณีดังต่อไปนี้ผู้มอบอำนาจอาจไม่มอบอำนาจในเรื่องดังกล่าวก็ได้

- 1) เป็นเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะหรือเป็นเรื่องที่โดยสภาพไม่อาจมอบอำนาจได้
- 2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ
- 3) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- 4) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

การมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงการมอบอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาฟ้องคดีและดำเนินคดีด้วย” และ

มาตรา 7 บัญญัติว่า “ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- 2) จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- 3) กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- 4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชา

เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว หากผู้มอบอำนาจเห็นว่าผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจที่มอบ โดยไม่ถูกต้องหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อน และผู้มอบอำนาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นโดยตรงก็ได้”

มาตรา 10 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติราชการแทน ผู้รับมอบอำนาจอาจดำเนินการใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้นตามที่เห็นสมควร แต่ต้องใช้อำนาจที่มอบให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการมอบอำนาจหรือตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้อำนาจในเรื่องนั้น รวมทั้งต้องจัดทำรายงานผลการใช้อำนาจดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ผู้มอบอำนาจกำหนด”

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1) แนะนำให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขการมอบอำนาจให้ถูกต้อง

2) กำหนดให้ส่วนราชการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ทราบตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ ก.พ.ร. เป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของ ก.พ.ร. ให้เป็นที่สิ้นสุด

ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการเรื่องใดที่ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้ ให้ ก.พ.ร. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ไว้เป็นการเฉพาะ”

นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการไว้ดังนี้

ข้อ 3 การมอบอำนาจให้คำนึงถึง

(1) จิตความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ รวมตลอดทั้งการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

(2) ความรวดเร็วและการลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการ

(3) ประสิทธิภาพและความประหยัด

(4) การสร้างความมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 6 ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) วางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- (2) จัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- (3) กำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- (4) จัดทำบัญชีการมอบอำนาจเสนอผู้บังคับบัญชาและ ก.พ.ร. และเปิดเผย

ให้ประชาชนทราบ

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของตนเอง ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา ไม่ปรากฏข้อมูลการรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความยากลำบาก อาจถือได้ว่าเป็นข้อมูลปกปิด ไม่อาจหยั่งรู้ได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องราชการหรือเรื่องส่วนตัว บุคคลเหล่านี้จึงได้ประโยชน์จากวันลา ทั้งนี้เพราะกฎหมายให้กระทำได้อย่างกว้างขวาง และไม่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงของการไปราชการ พฤติการณ์ของบุคคลตามตำแหน่งดังกล่าวจึงไม่ชอบและขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ ด้วย ดังนี้

**พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**

**พ.ศ. 2546** กล่าวคือ

- 1) ไม่เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน
- 2) ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) ไม่มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 5) ไม่มีมีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง

ความต้องการ

- 7) ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

**พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550** กล่าวคือ

- 1) เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- 2) เป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่

ประชาชนได้



### 1.5.5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 กล่าวคือ

- 1) ไม่กำหนดขีดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจ ผู้อำนวยการสถานศึกษามีภาวะผู้นำและหลักสุจริตแตกต่างกัน
- 2) ขาดวางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ เป็นการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ
- 3) ในคำสั่งมอบอำนาจไม่ได้วางหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจโดยชัดแจ้ง เพียงปรากฏข้อความว่า “เมื่ออนุมัติแล้วให้รายงานผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณีทราบเดือนละหนึ่งครั้ง”
- 4) ขาดการสร้างควมมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ คำสั่งมอบอำนาจเป็นคำสั่งเดี่ยว ปราศจากการถ่วงดุลอำนาจ
- 5) ไม่มีการจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ
- 6) ไม่มีการกำกับดูแลและแนะนำการใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ ถือได้ว่าผู้อำนวยการสถานศึกษาใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ
- 7) ไม่ปรากฏหลักฐานการจัดทำบัญชีการมอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการของตนเองเสนอผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งไม่ปรากฏการเปิดเผยให้ประชาชนทราบ
- 8) ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัด อาจได้ประโยชน์จากการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดการประชุมของทางราชการ พ.ศ. 2524

ผู้ศึกษาเห็นว่าคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ เป็นคำสั่งที่มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบราชการ หรือการบริหารและจัดการศึกษา รวมทั้งเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากระเบียบ กฎหมาย กล่าวคือ

- 1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2555 (หนังสือที่ ศช. 0206.7/46 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2555 การลาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ก.ค.ศ. ให้ยึดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาฯมาใช้บังคับใช้โดยอนุโลม จนกว่า ก.ค.ศ. จะกำหนดระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการลาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นการเฉพาะ) โดยอย่างยิ่ง การลาป่วย และการลากิจส่วนตัว (ข้อ 17) ขัดกับข้อเท็จจริงหรือไม่ปรากฏวันลา

ข้อ 10 การนับวันลาเพื่อประโยชน์ในการเสนอหรือจัดส่งใบลา อนุญาตให้ลา และคำนวณวันลาให้นับต่อเนื่องกันโดยนับวันหยุดราชการที่อยู่ในระหว่างวันลาประเภทเดียวกันรวมเป็นวันลาด้วย การลาป่วยหรือลากิจส่วนตัวซึ่งมีระยะเวลาต่อเนื่องกัน จะเป็นในงบประมาณเดียวกันหรือไม่ก็ตาม ให้นับเป็นการลาครั้งหนึ่ง ถ้าจำนวนวันลาครั้งหนึ่งรวมกันเกินอำนาจของผู้มีอำนาจอนุญาตระดับใดให้นำใบลาเสนอขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต การลาครั้งวันในตอนเช้าหรือตอนบ่าย ให้นับเป็นการลาครั้งวันตามประเภทของการลานั้น ๆ

ข้อ 21 ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลากิจส่วนตัว ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต และเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่สามารถรอรับอนุญาตได้ทัน จะเสนอหรือจัดส่งใบลาพร้อมระบุเหตุจำเป็นไว้แล้วหยุดราชการไปก่อนก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลให้ผู้มีอำนาจอนุญาตทราบโดยเร็ว

2) ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547 ข้อ 5 หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ (5.1 เกณฑ์ที่ถือว่าลาบ่อยครั้ง ก. ลาเกิน 6 ครั้ง สำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในสถานศึกษา ข. ลาเกิน 8 ครั้ง สำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน) อันมีผลต่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน รวมทั้งประโยชน์อื่นๆ ด้วย

3) ประโยชน์อื่น ๆ ที่อาจพึงมี

ดังนั้น หากผู้อำนวยการสถานศึกษาใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจและมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือส่อเจตนาทุจริต ย่อมจะส่งผลกระทบต่อระบบราชการ และขาดความเชื่อมั่นจากประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 85 หรือมาตรา 95 และหรือกฎหมายอื่นแล้วแต่กรณี

## 2. ข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 เป็นกฎหมายใช้เป็นหลักในการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ กำหนดรายละเอียดสำหรับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมไว้อย่างชัดเจนไว้ในมาตรา 39 ว่าให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดรายละเอียดสำหรับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 34 (2) และมาตรา 35 ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 อันเป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยกำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในรูปของคณะกรรมการ เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” และให้มีสำนักงานงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของ ก.ค.ศ. ส่วนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการพิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตนให้สำนักงานปลัดกระทรวง หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีประกาศ เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2550 เป็นการมอบอำนาจให้แก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการ เป็นหนึ่งในจำนวนคำสั่งที่ผู้ศึกษายกมาเป็นตัวอย่างดังกล่าวมาแล้ว

โดยที่คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ เป็นคำสั่งดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ที่สามารถจะตัดสินใจเลือกปฏิบัติได้อย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เพื่อให้การดำเนินบรรลุนิติกรรมของกฎหมาย การออกคำสั่งมอบอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คำสั่งมอบอำนาจนี้บังคับใช้ตั้งแต่ปี 2546 ซึ่งผู้ศึกษาได้พิจารณาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ มาตรฐานจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับดังที่อ้างมาแล้ว เห็นว่าคำสั่งมอบอำนาจนี้ล้ำสมัย ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และพัฒนาการทางกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อการบริหารการศึกษา และประโยชน์สุขของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ประชาชนไม่ได้รับการอำนวยความสะดวกและไม่ได้รับการตอบสนองความต้องการ ตลอดจนไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ อาจเป็นช่องทางนำมาซึ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชัน ผู้ศึกษาจึงใคร่เสนอแนะ ดังนี้

## 2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1.1 รัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการควรยกเลิกเพิกถอนคำสั่งมอบอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อระบบราชการ การบริหารและการจัดการศึกษา รวมทั้งประโยชน์สุขของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการ ประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการ

2.1.2 รัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการควรกำหนดเงื่อนไขเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุด และเขตอำนาจของการมอบอำนาจในเรื่องที่มอบให้ชัดเจน

2.1.3 รัฐหรือกระทรวงศึกษาธิการควรจัดทำกฎหมายให้มีหน่วยงานอิสระควบคุมกำกับ และตรวจสอบการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาโดยเฉพาะ

## 2.2 ข้อเสนอแนะผู้รับผิดชอบและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรยกเลิกคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 1216/2549 เรื่อง มอบอำนาจการอนุมัติการเดินทางไปราชการ

2.2.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรกำหนดมาตรการตรวจสอบการมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมาย หรือการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างน้อยปีการศึกษาละครั้ง

2.2.4 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานควรใช้สื่อทั้งภาครัฐและเอกชนในการเข้าถึงข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยเปิดเผย รวมทั้ง

ควรปรับปรุงและพัฒนากระบวนการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและการรายงานผลการพัฒนา การศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับการประเมินคุณภาพ

2.2.5 คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.” และหรือคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา” ควรพิจารณากลับกรอง ทบทวนการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

### 2.3 ข้อเสนอแนะผู้ปฏิบัติ

2.3.1 ผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้รับมอบอำนาจให้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ การเดินทางไปราชการของตนเอง ต้องรักษาวินัยที่กฎหมายบัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดย เครื่องครัดอยู่เสมอ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยหลักสุจริต หลักประ โยชน์สาธารณะ เสมอภาคและ เทียงธรรม รักษาประโยชน์ของทางราชการ มิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

2.3.2 ผู้บริหารสถานศึกษาที่ได้รับมอบอำนาจปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องตรงต่อเวลา อุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการและผู้เรียน จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรมิได้

2.3.3 ผู้บริหารสถานศึกษาพึงตระหนักว่าตนคือผู้แทนนิติบุคคล ต้องประพฤติ ปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดี ต้องรักษาชื่อเสียงของตนเองและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย ไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าประพฤติชั่ว

2.3.4 ผู้บริหารสถานศึกษาควรปฏิบัติตามวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2556). *คู่มือการบริหารโรงเรียนในโครงการพัฒนาการบริหารรูปแบบนิติบุคคล*. กรุงเทพมหานคร: ชุมชนุสสทกรณการเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กริช ภูณิยามา. (2550). *การมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- กลุ่มวิจัยพัฒนากฎหมายคดีความและนิติการ “คำสั่งมอบอำนาจของ สพฐ.” ค้นคืนเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2558 สืบค้นจาก <http://kormor.obec.go.th/page006.17.html>
- \_\_\_\_\_ “บทสรุปสำหรับผู้บริการ (โรงเรียนเป็นนิติบุคคล)” ค้นคืน 6 มิถุนายน 2558 จาก <http://kormor.obec.go.th/arti/arti002.pdf>
- การศึกษาขั้นพื้นฐาน, (2550), สำนักงานคณะกรรมการ ประกาศ เรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2550. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน 2550
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- เดลินิวส์ “เตือนผู้บริหาร โรงเรียนต้องอยู่โรงเรียน” ค้นคืน 6 มิถุนายน 2558 จาก [www.dailynews.co.th/education/220455](http://www.dailynews.co.th/education/220455)
- เดลินิวส์ “หมวดการศึกษา” ค้นคืน 6 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.dailynews.co.th/education/220455>
- ถาวร เกียรติทับทิว. (2549). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.
- \_\_\_\_\_ (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (หลักกฎหมายปกครอง คดีปกครอง และวิธีพิจารณา คดีปกครอง)*. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.
- นพดล เกร์ฤกษ์ “การมอบอำนาจทางปกครอง” ค้นคืน 6 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.lawreform.go.th/>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- (2556). *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

พนม เอี่ยมประยูร. (2533). การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 18(3), 16

โกคิน พลกุล “คดีปกครองในฝรั่งเศส ตอนที่ 47” *วารสารอัยการ* 111 (10 มีนาคม 2530): 43-47  
 มานิตย์ จุ่มปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มีชัย ฤชุพันธ์ “การมอบอำนาจ” ค้นคืน 6 มิถุนายน 2558 จาก [www.mechaithailand.com](http://www.mechaithailand.com).  
 รังสรรค์ แสงสุข และ วิชัย ตั้งษ์ประไพ. (2542). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-6*.  
 กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ราชกิจจานุเบกษา “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.  
 2546” ค้นคืน 2 มิถุนายน 2558 จาก [www.amlo.go.th/](http://www.amlo.go.th/)

———— “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550” ค้นคืน 1  
 มิถุนายน 2558 จาก [www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/gto\(5\).pdf](http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/gto(5).pdf)

โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ ค้นคืน 6 มิถุนายน 2558 จาก [https://th.wikipedia.org/wiki/](https://th.wikipedia.org/wiki/วรพจน์_วิศรุตพิชญ์)  
 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2546). การควบคุมการใช้ดุลพินิจการปกครองโดยองค์กรตุลาการ” *วารสารพระธรรมนุญฉบับพิเศษ*, (กันยายน).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์*.  
 กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรีนติ้งเฮาส์.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน “นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ปีงบประมาณ 2558”  
 ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.obec.go.th/node/93>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน “สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ค้น  
 คืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <http://plan.bopp-obec.info/>

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประเทศไทย) “หน่วยงานส่วนกลางประจำส่วน  
 ภูมิภาคทั่วประเทศ” ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
 บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย  
 การมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก  
[www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “การมอบอำนาจของฝ่ายปกครอง” ค้นคืน 3 มิถุนายน 2558 จาก  
<http://kormor.obec.go.th/arti/arti011.pdf>



- “เรื่องเสร็จที่ 212/2527” ค้นคืน 5 มิถุนายน 2558 จาก <http://app-thca.krisdika.go.th/>
- “เรื่องเสร็จที่ 221/2542” ค้นคืน 5 มิถุนายน 2558 จาก <http://app-thca.krisdika.go.th/>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประเทศไทย) “หน่วยงานส่วนกลางประจำส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ” ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน> “นโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ปีงบประมาณ 2558” ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.obec.go.th/node/93>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน “สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ค้นคืน 1 มิถุนายน 2558 จาก <http://plan.bopp-obec.info/>
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2551). *รวมคำสั่งมอบอำนาจการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพมหานคร: ชุมชมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ “แนวทางมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.2550” ค้นคืน 4 มิถุนายน 2558 จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/book](http://www.opdc.go.th/uploads/files/book)
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)” ค้นคืน 2 มิถุนายน 2558 จาก <http://click.senate.go.th/>
- หัตถชัย จันทรปลั่ง. (2542). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจศึกษากรณีการปฏิบัติราชการ*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายธีระพงษ์ ชาติรักษ์
วัน เดือน ปีเกิด	2 กุมภาพันธ์ 2500
สถานที่เกิด	อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์
ประวัติการศึกษา	<p>ครุศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยครูมหาสารคาม ปี พ.ศ.2526</p> <p>นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ปี พ.ศ. 2547</p> <p>นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี พ.ศ. 2548</p> <p>ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี พ.ศ. 2555</p>
สถานที่ทำงาน	โรงเรียน โนนสูงวิทยา อำเภอขามเฒ่า จังหวัดกาฬสินธุ์ รหัส ๙46120
ตำแหน่ง	ครู วิทยฐานะครูชำนาญการพิเศษ

