

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของศูนย์การเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๐๖/๒ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาชลบุรี เขต ๓ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กรณีการเรียกเก็บ ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของศูนย์การเรียนไม่เสดบางพระ ซึ่งเป็นศูนย์การเรียนที่ได้รับอนุญาต ให้จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียน พ.ศ. ๒๕๕๔ สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนได้หรือไม่ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชลบุรี เขต ๓ มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ศูนย์การเรียนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เห็นว่า มาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น เข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติให้องค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับประเด็นการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายของผู้จัดการศึกษาตามมาตรา ๑๒ นั้น เมื่อพิจารณาหลักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามควรแก่กรณี โดยในหมวด ๘ ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา มาตรา ๕๘ บัญญัติให้มีการระดมทรัพยากร และการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา มาตรา ๕๘ (๒) บัญญัติให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่าย ทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ดังนั้น การจัดการศึกษาของบุคคลตามมาตรา ๑๒ จึงไม่มีกฎหมายระบุให้สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่าย จากผู้เรียนได้ นอกจากนี้ กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียน พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเจตนารมณ์ให้บุคคลซึ่งมีความประสงค์และมีความพร้อมเข้ามาช่วยเหลือรัฐในการจัด การศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยรัฐจะส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาอันจะทำให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษา ในรูปแบบอื่น ดังนั้น ผู้ขอจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาให้จัดตั้งศูนย์การเรียน หากประสงค์จัดตั้งศูนย์การเรียนจะต้องมีคุณสมบัติตามข้อ ๓

และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๔ และข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน^๑ นี้ แม้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติว่า นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่การจัดการศึกษาโดยการจัดตั้งศูนย์การเรียนนั้น จะต้องมีความพร้อมในการเข้ามาช่วยเหลือรัฐบาล และมีลักษณะไม่แสวงหากำไร ดังนั้น การจัดตั้งศูนย์การเรียนโมเสคบางพระในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และภายหลังมีความประสงค์เก็บค่าใช้จ่ายภายในศูนย์การเรียน เป็นการแก้ไขวัตถุประสงค์ และข้อกำหนดที่ยื่นขออนุญาตจัดตั้งศูนย์การเรียน และอาจมีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงดังกล่าว

ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อสรุปและแนวปฏิบัติที่ถูกต้องในประเด็นปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้หารือประเด็นปัญหาดังกล่าวไปยังสภาการศึกษา โดยที่ประชุมสภาการศึกษา ครั้งที่ ๗/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ ได้มีมติเห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงขอหารือ ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศูนย์การเรียนซึ่งจดทะเบียนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ศูนย์การเรียนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ศูนย์การเรียนโมเสคบางพระที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งตามกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียน พ.ศ. ๒๕๕๔ สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยข้อ ๑^๓ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดนิยามคำว่า “ศูนย์การเรียน” ว่า สถานที่เรียนที่บุคคลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่แสวงหากำไร ด้วยเหตุนี้ ศูนย์การเรียนจึงเป็นสถานศึกษาตามนิยามคำว่า “สถานศึกษา”

มาตรา ๑๒ นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๑ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“ศูนย์การเรียน” หมายความว่า สถานที่เรียนที่บุคคลจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่แสวงหากำไรตามกฎกระทรวงนี้

ในมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยบุคคลตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ฯ ศูนย์การเรียนรู้ตามข้อหาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการศึกษาสำหรับผู้ซึ่งขาดโอกาสในการเข้าศึกษาในระบบโรงเรียนปกติตามประกาศคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่อง คุณสมบัติของผู้เรียนในศูนย์การเรียนรู้ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยบุคคล ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ จึงไม่ใช่สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจะต้องจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ที่ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๘๐-๗๘๑/๒๕๕๖^๔ อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้เรียนประสงค์จะรับการศึกษาในศูนย์การเรียนรู้ รัฐก็ยังมีหน้าที่ที่จะจัดเงินอุดหนุนผู้เรียนให้สมดังสิทธิ หากศูนย์การเรียนรู้ได้รับเงินอุดหนุนตามสิทธิของผู้เรียนจากรัฐแล้ว แต่ยังไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ศูนย์การเรียนรู้ก็สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนได้ตามเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ทั้งนี้ การกำหนดและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายของศูนย์การเรียนรู้ที่จัดตั้งขึ้นโดยบุคคลจะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์และความหมายของคำว่า “ศูนย์การเรียนรู้” ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑^๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ฯ กล่าวคือ เมื่อได้รับอนุญาตให้มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้แล้ว การกำหนดและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายของศูนย์การเรียนรู้จะต้องเป็นการเก็บค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสมและเท่าที่จำเป็นสำหรับการจัดการศึกษาของศูนย์การเรียนรู้ และไม่เป็นภาระแสวงหากำไร โดยกรณีหากเงินอุดหนุนการศึกษาที่รัฐจัดสรรให้แก่ศูนย์การเรียนรู้เพียงพอต่อการจัดการศึกษาแล้ว ศูนย์การเรียนรู้ย่อมไม่สามารถกำหนดและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนได้อีก แต่หากเงินอุดหนุนการศึกษาที่รัฐจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ศูนย์การเรียนรู้ก็สามารถกำหนดและเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในส่วนที่ยังขาดอยู่เพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาเท่านั้น

อนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการควรดำเนินการกำหนดสิทธิประโยชน์ด้านเงินอุดหนุนให้แก่ศูนย์การเรียนรู้ที่จัดตั้งโดยบุคคลให้มีความชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๔^๖ และมาตรา ๖๑^๗

“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

“สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ฯลฯ

ฯลฯ

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๑๔๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

“มาตรา ๑๔ บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามควรแก่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) การสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

“มาตรา ๖๑ ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ประกอบกับข้อ ๑๒^๕ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิของบุคคลในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในศูนย์การเรียนรู้ฯ พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ศูนย์การเรียนรู้ที่จัดตั้งโดยบุคคลสามารถเรียกเก็บจากผู้เรียนได้ เพื่อกำหนดกรอบของค่าใช้จ่ายให้มีความเหมาะสม รวมทั้งเพื่อไม่ให้เกิดการจัดการศูนย์การเรียนรู้ของบุคคลมีลักษณะเป็นการจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนนอกระบบ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งอาจเป็นช่องทางสำหรับหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ ดังกล่าวได้ โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ศูนย์การเรียนรู้ตั้งอยู่มีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในการส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวก และตรวจสอบศูนย์การเรียนรู้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบาย และมาตรฐานการศึกษาชาติ

ประเด็นที่สอง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาชลบุรี เขต ๓ มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ศูนย์การเรียนรู้โมเสคบางพระเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่หลายหน่วยงานซึ่งอาจมีความคาบเกี่ยวกัน สมควรที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาจะได้มีการประสานการทำงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการทางการจัดการศึกษายิ่งขึ้น



(นายปรณ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
มีนาคม ๒๕๖๔

^๕ข้อ ๑๒ ศูนย์การเรียนรู้อาจได้รับสิทธิประโยชน์ด้านเงินอุดหนุนจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรเอกชนสำหรับการจัดการศึกษาได้

^๖มาตรา ๓๘ ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา