

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การวางระเบียบสถาบันการพลศึกษาว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือน
สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ

สถาบันการพลศึกษาได้มีหนังสือ ที่ กก ๐๕๐๑/๘๐๐ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า สภาสถาบันการพลศึกษาได้พิจารณา การกำหนดอัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ ตำแหน่งอธิการบดี ตำแหน่งรองอธิการบดี และตำแหน่งรองอธิการบดีประจำวิทยาเขต ในคราวประชุมครั้งที่ ๓๗ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ครั้งที่ ๓๘ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๓๙ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่างระเบียบสถาบันการพลศึกษา ว่าด้วยการ จ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. และ ให้สถาบันการพลศึกษาเสนอกระทรวงการคลังเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้และอนุมัติ ให้จ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ซึ่งสถาบันการพลศึกษาได้มีหนังสือ ที่ กก ๐๕๐๑/๘๒๘ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงกระทรวงการคลังเพื่อขอความเห็นชอบในร่างระเบียบดังกล่าว และต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๔/๑๔๐๓๖ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงสถาบัน การพลศึกษา สรุปลงความได้ว่า กรณีที่สถาบันการพลศึกษาจะกำหนดสิทธิการได้รับเงินค่าตอบแทน โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การบริหารงาน การเงินต่าง ๆ ของสภาสถาบันการพลศึกษา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมิได้บัญญัติให้อำนาจสภาสถาบันกำหนดค่าตอบแทนในกรณีนี้ สถาบันการพลศึกษา จึงต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น การกำหนดสิทธิการได้รับค่าตอบแทนดังกล่าวควรดำเนินการโดยแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป จึงไม่เห็นชอบกับร่างระเบียบฯ ที่สถาบันการพลศึกษาเสนอ สถาบันการพลศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้สภาสถาบันการพลศึกษา มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีของสถาบัน วางระเบียบและ ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ของสถาบัน และการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบันโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว จึงเห็นควรเสนอระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร ซึ่งไม่เป็นข้าราชการ ต่อสภาสถาบันการพลศึกษาเพื่อให้ความเห็นชอบ ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับ มติสภาสถาบันการพลศึกษาในคราวประชุมครั้งที่ ๓๙ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ที่อนุมัติ

ให้จ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป สถาบันการพลศึกษาจึงขอหารือในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. สภาพสถาบันการพลศึกษาสามารถวางระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ โดยให้มีผลใช้บังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เพื่อให้สามารถรองรับกับระยะเวลาการปฏิบัติงานจริงของผู้บริหาร และสอดคล้องกับมติสภาสถาบันการพลศึกษา ครั้งที่ ๓๙ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ได้หรือไม่

๒. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๑. ได้ สถาบันการพลศึกษาจะมีแนวทางดำเนินการตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการใด เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ ที่ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งผู้บริหารด้วยความมุ่งมั่น พุทธิคุณ เสียสละ และมีประสิทธิภาพจนบังเกิดผลดีและประโยชน์ต่อทางราชการมาโดยตลอด ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นมา เพื่อให้สามารถรองรับกับระยะเวลาปฏิบัติงานจริงของผู้บริหาร และสอดคล้องกับมติสภาสถาบันการพลศึกษา ครั้งที่ ๓๙ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสถาบันการพลศึกษา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวงและสถาบันการพลศึกษา) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงาน ก.ค.ศ.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนสถาบันการพลศึกษาว่า เมื่อกระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๖.๔/๑๔๐๓๖ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เรื่อง ร่างระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ไปยังสถาบันการพลศึกษาว่า กระทรวงการคลังไม่เห็นชอบร่างระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. สภาสถาบันการพลศึกษาจึงไม่สามารถกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการได้รับเงินค่าตอบแทนโดยเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณของสถาบันการพลศึกษา หลังจากนั้นสถาบันการพลศึกษาไม่เคยสอบถามเป็นหนังสือเพิ่มเติมไปยังกระทรวงการคลังในประเด็นที่ว่า สภาสถาบันการพลศึกษามีอำนาจระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการโดยจ่ายจากเงินรายได้ของสถาบันการพลศึกษาได้หรือไม่ หากแต่ได้ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้สภาสถาบันการพลศึกษามีอำนาจระเบียบและออกข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบัน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งมิได้เป็นข้าราชการมีสิทธิได้รับเฉพาะเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยของรัฐท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ เท่านั้น โดยไม่ได้รับค่าตอบแทนรายเดือนหรือค่าตอบแทนพิเศษอื่นและหากร่างระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. โดยจ่ายจากเงินรายได้ของสถาบันการพลศึกษามีผลใช้บังคับ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งมิได้เป็นข้าราชการเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนรายเดือนเพิ่มเติมจากเงินประจำตำแหน่งซึ่งได้รับอยู่ในปัจจุบัน แต่สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งเป็นข้าราชการจะไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนรายเดือนตามระเบียบฯ นี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้สถาบันการพลศึกษาเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และมาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า บัญญัติให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันการพลศึกษา และนอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน สถาบันอาจมีรายได้และทรัพย์สินจากเงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่สถาบันได้รับจากการดำเนินกิจการของสถาบัน รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุที่สถาบันปกครองดูแล หรือใช้ประโยชน์เพื่อการดำเนินกิจการของสถาบัน เป็นต้น ซึ่งรายได้ที่สถาบันการพลศึกษาได้รับเหล่านี้ มาตรา ๑๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า ได้บัญญัติให้เป็นรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และเมื่อพิจารณาอำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันการพลศึกษาตามมาตรา ๑๙ (๑๑) และ (๑๒)^๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า สภาสถาบันมีอำนาจระเบียบและ

^๑ มาตรา ๗ ให้สถาบันการพลศึกษาเป็นสถาบันอุดมศึกษามีวัตถุประสงค์ในการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางพลศึกษา การกีฬา วิทยาศาสตร์การกีฬา วิทยาศาสตร์สุขภาพ นันทนาการ และบุคลากรในด้านที่เกี่ยวข้อง มีภารกิจทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการ การให้บริการชุมชน การใช้และพัฒนาเทคโนโลยี เสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้แก่ท้องถิ่น ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษทางกีฬา นันทนาการ และบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย รวมถึงการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การละเล่นพื้นบ้าน และกีฬาไทย

ให้สถาบันการพลศึกษาเป็นนิติบุคคลในกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

^๒ มาตรา ๑๒ ให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันตามที่เห็นสมควรเพื่อดำเนินกิจการของสถาบัน

นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน สถาบันอาจมีรายได้และทรัพย์สิน ดังนี้

(๑) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่สถาบันได้รับจากการดำเนินกิจการของสถาบัน

(๒) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุที่สถาบันปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์เพื่อการดำเนินกิจการของสถาบัน

(๓) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถาบันเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของสถาบัน

(๔) เงินอุดหนุนจากราชการส่วนท้องถิ่นที่ให้แก่สถาบันเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของสถาบัน

(๕) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ

ให้สถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันที่มีไว้เพื่อการดำเนินกิจการของสถาบัน ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่นตามข้อบังคับของสถาบัน

รายได้ที่สถาบันได้รับจากการดำเนินกิจการของสถาบัน ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

^๓ มาตรา ๑๙ สภาสถาบันมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีของสถาบัน วางระเบียบ และออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบัน และการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบัน

(๑๒) อนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบัน

ฯลฯ

ฯลฯ

ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบัน และการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบัน และมีอำนาจอนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบัน ดังนั้น สภาสถาบันการพลศึกษาจึงมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบันในเรื่องต่าง ๆ ตามที่สภาสถาบันการพลศึกษาเห็นสมควรได้ แต่การที่สภาสถาบันการพลศึกษาจะวางระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่าเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๙ (๑๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่บัญญัติให้สภาสถาบันการพลศึกษามีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบัน มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในกรณีนี้คือ วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ทั้งนี้ตามมาตรา ๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงมีความเห็นว่า สภาสถาบันการพลศึกษามีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสถาบันการพลศึกษาได้ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับ โดยสามารถกำหนดให้ระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่สภาสถาบันการพลศึกษาได้ให้ความเห็นชอบ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ก่อนวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ดังนั้น สภาสถาบันการพลศึกษาจึงไม่มีอำนาจวางระเบียบสถาบันการพลศึกษา ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนรายเดือนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ข้อหาหรือในประเด็นที่สองไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงมิได้พิจารณาวินิจฉัย

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๖

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙/ตอนที่ ๑๑๐ ก/หน้า ๑/๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕)