

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องเงินบำรุงการศึกษา

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๙/๑๐๘๖๙ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องเงินบำรุงการศึกษา และหลักเกณฑ์เงินบำรุงการศึกษา ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือเวียนกำหนดหลักเกณฑ์เงินบำรุงการศึกษา จำนวน ๔ ครั้ง ได้แก่

๑. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ ประกอบกับ มาตรา ๕๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. หนังสือเวียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๔๐๐๒/ว ๕๑๐ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขหลักเกณฑ์แนบท้ายประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมีได้อ้างบทอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

๓. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งออกโดยมิได้อ้างอำนาจตามกฎหมาย แต่อ้างถึงหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๘๗ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่อง การเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ

๔. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งออกโดยมิได้อ้างอำนาจตามกฎหมาย แต่มีลักษณะทำนองเดียวกับประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีผู้ปกครองนักเรียนร้องขอให้กระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการตรวจสอบ แก้ไข และยกเลิกประกาศกระทรวงศึกษาธิการและหลักเกณฑ์เงินบำรุงการศึกษาดังกล่าว โดยอ้างว่ากระทรวงศึกษาธิการมิได้นำประกาศกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาประกาศกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบ แก้ไข และยกเลิกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา

ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นไปด้วยความถูกต้องและรอบคอบ กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือว่า ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นประกาศที่ต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ หากกระทรวงศึกษาธิการมีได้นำประกาศกระทรวงศึกษาธิการไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะมีผลทางกฎหมายอย่างไร และจะมีวิธีปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ รวมทั้งหลักเกณฑ์เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แนบท้ายประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งสามฉบับดังกล่าว มีเนื้อหาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษา นอกหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานในแต่ละรายการ เพื่อให้สถานศึกษาทราบว่าสามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครองได้ในรายการใดและอัตราเท่าใด เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสถานศึกษาจะต้องกำหนดรายการและค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์แนบท้ายประกาศกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและได้รับอนุมัติจากสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาก่อนด้วย จึงจะดำเนินการขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้ อีกทั้งจะต้องประกาศเพื่อ ประชาสัมพันธ์ให้กับผู้ปกครองและนักเรียนได้ทราบล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม การขอรับการสนับสนุน ค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครองดังกล่าวนี้มีได้มีลักษณะเป็นการบังคับ แต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของ ผู้ปกครองและนักเรียนเองว่าจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวประกอบกับ ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า การพิจารณาข้อหารือที่ว่าประกาศกระทรวงศึกษาธิการและ หลักเกณฑ์เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังกล่าวจะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาก่อนว่าประกาศ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมาย หรือเป็นเพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติภายในโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว มีเพียงบทบัญญัติมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาราชการตามกฎหมายมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวที่บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นการเฉพาะในการออกประกาศและกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินบำรุงการศึกษา นอกจากนั้น สำหรับกรณีนี้ไม่ปรากฏว่ากฎหมายได้กำหนดรูปแบบไว้ชัดเจนว่าจะต้องออกเป็นประกาศ คำสั่ง หรือหนังสือเวียนของกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด ประกอบกับเนื้อหาของประกาศและหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการใช้เป็นแนวทางในการเก็บเงินบำรุงการศึกษาและขอรับการสนับสนุนจากผู้ปกครองเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอนนอกหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งมุ่งเน้นหลักสูตรที่มีเนื้อหาสาระมากกว่าปกติ การสอนด้วยบุคลากรพิเศษ การสอนด้วยรูปแบบหรือวิธีการที่แตกต่างจากการเรียนการสอนปกติ หรือการสอนที่ใช้สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีที่จัดทำให้เป็นพิเศษ เพื่อให้เรียกเก็บได้ตามอัตราที่เหมาะสมกับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น โดยมีได้มีลักษณะเป็นการบังคับผู้ปกครองและนักเรียนให้ต้องสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวหรือสิทธิของผู้ปกครองหรือนักเรียนแต่อย่างใด แต่ให้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียนเองว่าจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายนั้นหรือไม่ก็ได้

ด้วยเหตุนี้ ประกาศและหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเพียงการวางแนวทางปฏิบัติภายในของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้สถานศึกษาที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกัน และไม่มีการขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เกินไปกว่ารายการและอัตราที่กำหนด เมื่อประกาศและหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเพียงแนวปฏิบัติภายใน และไม่มีผลต่อบุคคลเป็นการทั่วไปหรือสิทธิของผู้ปกครองหรือนักเรียน จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

^๑มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒มาตรา ๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งหรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๓มาตรา ๑๒ กระทรวงศึกษาธิการมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงศึกษาธิการ ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย

ซึ่งจะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๗ (๔)^๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และการที่ได้อ้างอำนาจในการออกประกาศตามมาตรา ๕^๕ ประกอบกับ มาตรา ๕๘ (๒)^๖ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ไว้ในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น ก็หาได้มีผลทำให้แนวปฏิบัติดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎแต่อย่างใดไม่ได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่ต้องนำประกาศกระทรวงศึกษาธิการ และหลักเกณฑ์เงินบำรุงการศึกษาไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่อย่างใด

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๘

มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

มาตรา ๕๘ ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้จัดการศึกษา ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัด และมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น