

บันทึก

เรื่อง การเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชน

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ศธ ๑๐๐๒/๒๖๗๒๓ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า จังหวัดปทุมธานีขอหารือเรื่องการร้องเรียนของนายณพรัตน์ นนทนาคร ที่ขอให้จังหวัดเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเทคโนโลยีปทุมธานี ผู้จัดการ และครูใหญ่ของนางสมัยหรือชนากานต์ ยืนยง (นนทนาคร) ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงพอสรุปได้ดังนี้

๑. เดิมที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนมีชื่อนางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียว ต่อมาศาลจังหวัดปทุมธานี ในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๗๕/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๒ สั่งให้นายณพรัตน์ นนทนาคร (สามีนางชนากานต์ นนทนาคร) ร่วมถือกรรมสิทธิ์ครึ่งหนึ่งในที่ดินดังกล่าว ซึ่งปัจจุบัน ยังมิได้แบ่งแยกกรรมสิทธิ์ที่ดินออกเป็นสัดส่วนชัดเจน

๒. จังหวัดได้ออกใบอนุญาตให้นางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร เป็นผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๗ และได้ออกใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการและครูใหญ่เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๗

๓. ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๕ นายณพรัตน์ นนทนาคร มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีแสดงเจตนาไม่ยินยอมให้นางสมัยหรือ ชนากานต์ นนทนาคร ใช้ทรัพย์สินซึ่งรวมถึงที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนเทคโนโลยีปทุมธานีอันเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกัน และได้แย้งว่านางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ข้อ ๖ (๒) และขอให้จังหวัดเพิกถอนใบอนุญาตและเข้าควบคุมกิจการโรงเรียนเป็นการชั่วคราว

จังหวัดปทุมธานีจึงขอหารือว่า

๑. การที่นายณพรัตน์ นนทนาคร ได้มีชื่อร่วมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนภายหลังจากที่จังหวัดได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนให้แก่นางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร และนายณพรัตน์ นนทนาคร ไม่ยินยอมให้นางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอีกต่อไป จะเป็นเหตุให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือไม่อย่างไร

๒. คำว่า “และทำให้เกิดผลเสียหาย” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕ (๓) หมายความว่าอย่างไร และผู้ใดเป็นผู้เสียหายจึงจะเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนได้

๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งประกาศใช้ภายหลังจากที่ผู้อนุญาตได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้ง

โรงเรียนให้แก่นางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร ไปแล้ว ผู้อนุญาตจะนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนดังกล่าวได้หรือไม่ และคุณสมบัติเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนจะต้องมีกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียวหรือไม่ และกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียวดังกล่าวจะต้องมีอยู่ตลอดไปหรือไม่

๔. การที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนให้จังหวัดแจ้งผู้รับใบอนุญาตแก้ไขเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบของทางราชการโดยด่วน หากผู้รับใบอนุญาตไม่ยินยอมแก้ไขหรือไม่สามารถแก้ไขได้ ขอให้จังหวัดปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายต่อไปนั้น ขอทราบว่าการใดที่ถือว่าผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถแก้ไขได้ และที่ขอให้จังหวัดปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายต่อไปหมายความว่าปฏิบัติอย่างไร

เมื่อพิเคราะห์ข้อหาหรือทั้ง ๔ ประเด็นดังที่จังหวัดปทุมธานีได้ข้อหาหรือมาแล้วเพื่อ ความรอบคอบและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย อีกทั้งเพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป กระทรวงศึกษาธิการจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาวินิจฉัยข้อหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวประกอบกับพียงคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อนายนพรัตน์ นนทนาคร มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีแสดงเจตนาไม่ยินยอมให้นางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร ใช้ทรัพย์สินซึ่งรวมถึงที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนเทคโนโลยีปทุมธานีอันเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกัน และได้แย้งว่านางสมัยหรือชนากานต์เพิกถอนใบอนุญาตนั้น จังหวัดปทุมธานีได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนขอหารือปัญหาดังกล่าวและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๑๐๐๕/๖๑๐๓ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีแจ้งว่า กรณีตามที่มีการร้องเรียนนั้นเป็นกรณีผู้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติในเรื่องที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนไม่ต้องด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ข้อ ๖ (๒) จึงขอให้จังหวัดตรวจสอบเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงเรียนเทคโนโลยีปทุมธานีก่อน หากตรวจสอบแล้วพบว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงเรียนขัดกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ ดังกล่าวแล้ว ขอให้แจ้งผู้รับใบอนุญาตแก้ไขเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการโดยด่วน หากผู้รับใบอนุญาตไม่ยินยอมแก้ไขหรือไม่สามารถแก้ไขได้ก็ให้จังหวัดปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายต่อไป จังหวัดปทุมธานีได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการการศึกษาเอกชนแจ้งแล้ว ปรากฏผลการดำเนินการตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ ปท ๐๐๒๗/๑๙๗๐๕ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๕ ว่า จังหวัดได้ตรวจสอบเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงเรียนเทคโนโลยีปทุมธานีแล้ว พบว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันระหว่างนางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร และนายนพรัตน์ นนทนาคร ต่อมาจังหวัดปทุมธานีจึงได้มีหนังสือ ที่ ปท ๐๐๒๗/๒๒๑๑๕ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๕ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนขอหารือปัญหา รวม ๔ ประเด็นดังกล่าวข้างต้น และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) ได้

ยืนยันว่านอกจากเหตุที่นายพรัตน์ นนทนาคร ได้ร้องเรียนต่อจังหวัดปทุมธานีขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนของนางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร เนื่องจากขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย กฏกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ๖ ข้อ ๖ (๒) แล้ว ไม่มีเหตุอื่นใดที่จะเป็นเหตุให้เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนของนางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาครอีก

อนึ่ง ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนซึ่งแต่เดิมมีชื่อของนางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร แต่เพียงผู้เดียว ต่อมาเมื่อศาลจังหวัดปทุมธานีได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๗๕/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ พิพากษาให้นายพรัตน์ นนทนาคร ร่วมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวนั้น ปัจจุบันได้มีการแก้ไขให้นายพรัตน์ นนทนาคร และนางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร ร่วมกันถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามคำพิพากษาแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๘^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชนไว้ว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฏกระทรวง การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชนจึงต้องพิจารณาจากกฏกระทรวงที่ออกตามความในมาตราดังกล่าว ได้แก่ กฏกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙ โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดแบบในการยื่นคำขอหลักฐานที่ต้องยื่นพร้อมคำขอ ลักษณะสถานที่และบริเวณที่ตั้งโรงเรียน ลักษณะที่ดินและการใช้ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียน ลักษณะอาคาร และระยะเวลาในการพิจารณาคำขออนุญาตกฏกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในขณะที่ยื่นคำขออนุญาตว่าจะสมควรออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนให้แก่ผู้ยื่นคำขออนุญาตหรือไม่ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ที่ผู้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว มิใช่ข้อกำหนดในเรื่องคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต เพราะคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตมีกำหนดไว้โดยเฉพาะในมาตรา ๑๙^๒ ส่วนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอจัดตั้งโรงเรียนก่อนที่กฏกระทรวง

^๑มาตรา ๑๘ ห้ามบุคคลใดจัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้ใบรับอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนจากผู้
อนุญาต

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดใน
กฏกระทรวง

โรงเรียนใดจะจัดให้มีการสอนประเภทใดหรือระดับใด และจะรับนักเรียนเข้าเรียนใน
โรงเรียนได้มีจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามที่ระบุในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน

^๒มาตรา ๑๙ ผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (๓) มีทรัพย์สินหรือฐานะพอที่จะจัดตั้งและดำเนินการกิจการโรงเรียนได้
- (๔) มีความรู้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด
- (๕) มีความประพฤติเรียบร้อยไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (๖) ไม่ฝักใฝ่หรือเลื่อมใสในลัทธิที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ

ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙)ฯ ใช้บังคับนั้น ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๒๔^๓กำหนดให้บรรดากฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ใช้บังคับยังคงใช้บังคับได้ต่อไป ในการพิจารณาอนุญาตจึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ และสำหรับเหตุในการเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนนั้นมิกำหนดไว้ในมาตรา ๘๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ในการพิจารณาเพิกถอน

หรือขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

(๗) ไม่เคยถูกออกจากราชการโดยมีความผิด เว้นแต่ได้ถูกออกจากราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน

(๘) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้ถูกเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน

(๙) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๑๐) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ผู้นุญาตเห็นว่ามีไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และได้พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน

ในกรณีที่ผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา เว้นแต่นิติบุคคลที่ขอจัดตั้งนั้นเป็นองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจขอจัดตั้งโรงเรียนเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การของรัฐหรือของรัฐวิสาหกิจ

(๒) มีทรัพย์สินหรือฐานะพอที่จะตั้งและดำเนินกิจการโรงเรียนได้

(๓) นิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วน จะต้องถือหุ้นหรือจำนวนหุ้นเป็นของผู้ถือหุ้น หรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้น หรือจำนวนหุ้นทั้งหมด และจะต้องมีจำนวนผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทย ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมด

(๔) นิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิ จะต้องมีการมุลนิธิที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารทั้งหมด

(๕) นิติบุคคลที่เป็นสมาคมหรือสหกรณ์ จะต้องมีการที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และสมาชิกของสมาคมหรือสหกรณ์ต้องมีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(๖) ผู้จัดการของนิติบุคคลหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) (๖) (๗) (๙) และ (๑๐)

มาตรา ๑๒๔ ให้บรรดากฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษายังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๘๕ ให้ผู้นุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา ๑๘ ได้เมื่อปรากฏว่า

(๑) ผู้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๙

ใบอนุญาต จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น สำหรับกรณีตามข้อหาหรือของจังหวัดปทุมธานี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงมีความเห็นดังนี้

๑. ในปัญหาข้อที่หนึ่งที่ว่า การที่นายณพรัตน์ นนทนาคร ได้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนภายหลังจากที่จังหวัดได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนให้แก่นางสมัย หรือชนากานต์ นนทนาคร และนายณพรัตน์ นนทนาคร ไม่ยินยอมให้นางสมัยหรือชนากานต์ นนทนาคร ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอีกต่อไป จะเป็นเหตุให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่า มาตรา ๘๕ (๓) บัญญัติว่า หากผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฏกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดผลเสียหาย ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ ซึ่งการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่บัญญัติในมาตรา ๘๕ (๓) จะต้องเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน กฏกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ดังนั้น การที่นายณพรัตน์ฯ อ้างว่าตนในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมไม่ยินยอมให้นางสมัยหรือชนากานต์ฯ ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอีกต่อไปซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนให้ตามข้อ ๖ (๒) แห่งกฏกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙)ฯ จึงไม่ใช่เหตุที่ผู้อนุญาตจะสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา ๘๕ (๓) ได้ เพราะไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

๒. ในปัญหาข้อที่สองที่ว่า คำว่า “และทำให้เกิดผลเสียหาย” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕ (๓) หมายความว่าอย่างไร และผู้ใดเป็นผู้เสียหาย นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติหน้าที่หรือข้อห้ามกระทำการต่างๆ ของผู้รับใบอนุญาตไว้หลายประการ เช่น มาตรา ๒๐^๕ ห้ามผู้รับใบอนุญาตดำเนินการอันเป็นการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อนุญาตตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด มาตรา ๓๘^๖ การจัดให้มีครูประจำการสอนในโรงเรียน

(๒) ผู้รับใบอนุญาตขาดทุนทรัพย์ที่จะดำเนินการของโรงเรียนได้

(๓) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฏกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดผลเสียหาย หรือ

(๔) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้อนุญาตหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ และเกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง

^๕มาตรา ๒๐ ห้ามผู้รับใบอนุญาตดำเนินการอันเป็นการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อนุญาตตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

^๖มาตรา ๓๘ ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีครูประจำการสอนอยู่ในโรงเรียนให้เพียงพอแก่จำนวนนักเรียนและจำนวนชั้นของโรงเรียน

จำนวนครูต่อจำนวนนักเรียน และจำนวนนักเรียนต่อชั้นให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๕๒^๓ การจัดทำบัญชีการเงินและบัญชีอื่นของโรงเรียนตามแบบและระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และมาตรา ๕๙^๔ การห้ามใช้หรือยอมให้ผู้อื่นใช้สถานที่หรือบริเวณโรงเรียนทำการสอนหรืออบรมเพื่อสนับสนุนลัทธิที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ซึ่งเห็นได้ว่าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวนั้น กฎหมายมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะใดจะเป็นการทำให้เกิดผลเสียหายและผู้เสียหายเป็นผู้ใดนั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป

๓. ในปัญหาข้อที่สามที่ว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งประกาศใช้ภายหลังจากที่ผู้อนุญาตได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนให้แก่นางสมัยหรือ ชนกานต์ นนทนาคร ไปแล้ว จะนำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าวมาอ้างเป็นเหตุเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนดังกล่าวได้หรือไม่ และคุณสมบัติเกี่ยวกับการมสิทธิ์ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนจะต้องมีกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียวและกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียวดังกล่าวจะต้องมีอยู่ตลอดไปหรือไม่ นั้น เห็นว่า หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ามีใช้เหตุที่จะใช้อ้างในการเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนได้ เพราะการเพิกถอนต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และคุณสมบัติเกี่ยวกับการมสิทธิ์ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนจะต้องมีกรรมสิทธิ์แต่ผู้เดียว และจะต้องมีอยู่ตลอดไปหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียว และไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าต้องมีกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียวตลอดไป ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนจึงอาจเป็นที่ดินที่ผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกับเจ้าของรวมคนอื่นได้ และถ้าเจ้าของรวมด้วยกันยินยอมให้ใช้ที่ดินนั้นแล้ว ผู้อนุญาตก็จะอ้างเหตุว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์รวมและไม่ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนให้ไม่ได้ ทั้งนี้ โดยพิจารณาเทียบเคียงจากมาตรา ๒๒^๕ ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าผู้รับใบอนุญาตตาย ในกรณีที่มีทายาทหลายคนให้ทายาทด้วยกันนั้นตกลงตั้ง

^๓มาตรา ๕๒ ให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้จัดการร่วมกันรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีการเงินและบัญชีอื่นของโรงเรียนตามแบบและระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การลงรายการในบัญชีต้องแสดงให้เห็นถูกต้องตามความเป็นจริง

^๔มาตรา ๕๙ ห้ามผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือครู ใช้หรือยอมให้ผู้อื่นใช้สถานที่หรือบริเวณโรงเรียนทำการสอนหรืออบรมเพื่อสนับสนุนซึ่งลัทธิที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศหรือขัดต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ หรือทำการอื่นใดอันขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียแก่โรงเรียน

^๕มาตรา ๒๒ ถ้าผู้รับใบอนุญาตตาย ให้ทายาทซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ หรือในกรณีที่มีทายาทหลายคนให้ทายาทด้วยกันนั้นตกลงตั้งทายาทคนหนึ่งซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ เป็นผู้ยื่นคำขอต่อผู้อนุญาตเพื่อรับโอนโรงเรียนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตายหรือภายในระยะเวลาที่ผู้อนุญาตขยายเวลาให้ตามความจำเป็น ถ้ามิได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนดผู้อนุญาตอาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนได้โดยแจ้งเป็นหนังสือให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกทราบ

ทายาทคนหนึ่งซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๙ เป็นผู้ยื่นคำขอต่อผู้อนุญาตเพื่อรับโอนโรงเรียน ย่อมแสดงให้เห็นว่าที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนอาจเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์รวมก็ได้ เพราะการเป็นเจ้าของร่วนนั้นเจ้าของรวมแต่ละคนมีสิทธิใช้ทรัพย์สินได้

๔. ในปัญหาข้อที่สี่เกี่ยวกับการที่จังหวัดจะต้องปฏิบัติอย่างไรต่อไปเพื่อแก้ไขเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินในเรื่องนี้ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนตามข้อ ๖^{๑๐} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) อาจเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์รวมได้และการมีกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินไม่อาจถือเป็นเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตได้ ทางจังหวัดจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้แก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเรื่องนี้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๖

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐}ข้อ ๖ เว้นแต่โรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียน ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน หรือเป็นที่เช่าที่มีลักษณะ ดังนี้

(๑) เป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ราชพัสดุ ที่ศาสนสมบัติกลาง ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ขององค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

(๒) เป็นที่ดินของเอกชน แต่ต้องมีสัญญาเช่าซึ่งมีระยะเวลาเช่าเหลืออยู่นับแต่วันยื่นคำขอไม่น้อยกว่าสิบปี และได้จดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๑) ประเภทสามัญศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาต้องมีสัญญาเช่าซึ่งมีระยะเวลาเช่าเหลืออยู่นับแต่วันยื่นคำขอไม่น้อยกว่าสามปี