เรื่องเสร็จที่ ๒๐๑/๒๕๐๕

บันทึก

เรื่อง หารือเรื่องอนุญาตให้เช่าโรงเรียนประชาบาล

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ๑๒๑๖๙/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ ความว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า กระทรวงศึกษาธิการจะมีอำนาจให้เอกชนเช่าห้องเรียนหรืออาคารเรียนของโรงเรียนประชาบาลเพื่อทำการสอนกวดวิชาต่าง ๆ ในระหว่างเวลาที่โรงเรียนเลิกเรียนหรือในเวลาที่โรงเรียนหยุดภาคเรียนได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏตามหนังสือของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้หารือมาและคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการว่า ในทางปฏิบัติที่แล้วมากระทรวงศึกษาธิการได้เคยพิจารณาอนุญาตให้เอกชนเช่าห้องเรียนหรืออาคารเรียนไปเป็นราย ๆ ตามระเบียบการกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองเงินและพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยเห็นว่าการเปิดโรงเรียนสอนกวดวิชาในเวลาเย็นหรือเวลากลางคืนนั้นก็เป็นการศึกษาส่วนหนึ่งและการให้เอกชนเช่าห้องเรียนหรืออาคารเรียนไปทำการสอนกวดวิชาเช่นนี้เป็นการสนับสนุนการศึกษาไปในตัวด้วย แต่มาบัดนี้กระทรวงศึกษาธิการเกิดมีความสงสัยขึ้นว่า กระทรวงศึกษาธิการอาจจะไม่มีอำนาจให้เช่าทรัพย์สินโดยเฉพาะห้องเรียนและอาคารเรียนของโรงเรียนที่สร้างอยู่บนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เพราะไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงศึกษาธิการให้เช่าทรัพย์สินเพื่อหาประโยชน์ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่าในเรื่องนี้ต้องแยกโรงเรียนประชาบาลออกเป็น ๓ ประเภท คือ โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๔ ประเภทหนึ่ง โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ประเภทหนึ่ง และโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งขึ้นโดยเงินงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการอีกประเภทหนึ่ง สำหรับโรงเรียนประชาบาลประเภทที่หนึ่งนั้นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา ๆ ถือว่าเป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการจัดการเป็นผู้จัดการการเงินและทรัพย์สินของโรงเรียนนั้นเอง กระทรวงศึกษาธิการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เพียงควบคุมให้โรงเรียนปฏิบัติไปตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ฉะนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่มีอำนาจจัดการนำเอาโรงเรียนประชาบาลประเภทนี้ไปให้เอกชนเช่าได้ สำหรับโรงเรียนประชาบาลประเภทที่สองที่นายอำเภอจัดตั้งขึ้นนั้น มาตรา ๓๓ แห่ง

ส่งพร้อมหนังสือที่ ๖๔๕๙/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดการโรงเรียน และมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยโดยตำแหน่ง ซึ่งในกรณีนี้อำนาจในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของโรงเรียนก็ย่อมจะตกอยู่แก่นายอำเภอซึ่งมีอำนาจที่จะจัดการใด ๆ เกี่ยวกับอาคารเรียนนั้นได้ถ้าการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งโรงเรียนนั้นขึ้นเพื่อให้และส่งเสริมการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงศึกษาธิการก็ไม่มีอำนาจเข้ามาจัดการเกี่ยวกับอาคารเรียนของโรงเรียนประชาบาลประเภทนี้เช่นเดียวกัน อนึ่ง โรงเรียนประชาบาลทั้ง ๒ ประเภท ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาฯ ดังได้กล่าวมานี้ ไม่ว่าจะตั้งอยู่ในที่ดินของเอกชนหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ก็ไม่ทำให้อำนาจในการจัดการดูแลอาคารเรียนของโรงเรียนเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด ส่วนโรงเรียนประชาบาลประเภทที่สามที่ปลูกสร้างขึ้นโดยเงินงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ย่อมเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าโรงเรียนประชาบาลประเภทนี้จะปลูกสร้างอยู่ในที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอันถือว่าเป็นส่วนควบของที่ดินดังกล่าวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันทรัพย์สินเหล่านี้ก็ตาม แต่ในมาตรา ๘ ของประมวลกฎหมายที่ดินนี้เองก็ยังมีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า ถ้ามีกฎหมายใดกำหนดผู้ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้น สำหรับในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นเป็นโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการได้จัดสร้างขึ้นเพื่อให้การศึกษาอบรมอันเป็นประโยชน์สาธารณะของประชาชนทั่วไปนั้น เมื่อคำนึงถึงว่ากฎหมายได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาอบรมตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม[๑] ก็ย่อมถือได้ว่ามีอำนาจจัดการดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อการศึกษาอบรมนี้ได้ด้วย อันการจัดการดูแลโรงเรียนนี้ แม้กฎหมายจะไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการไว้ชัดแจ้งว่าให้กระทำได้ตลอดถึงการนำไปหาผลประโยชน์ได้ก็ตามก็เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการในฐานะเป็นนิติบุคคลอาจทำสัญญาให้เอกชนอาศัยหรือเช่าห้องเรียนหรืออาคารเรียนของโรงเรียนไปเพื่อทำการเปิดสอนเป็นโรงเรียนกวดวิชานอกเวลาเรียนตามปกติของโรงเรียนนั้นภายในระยะเวลาอันมีกำหนดได้ เพราะการเปิดการสอนกวดวิชาเช่นนี้พอจะอนุมานได้ว่าเป็นการสนับสนุนการศึกษาส่วนหนึ่ง อันเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ แต่ทั้งนี้จะต้องระมัดระวังและควบคุมให้การใช้อาคารเรียนหรือโรงเรียนนั้นเป็นไปเพื่อการสนับสนุนการศึกษาโดยแท้จริง

(ลงชื่อ) หยุด แสงอุทัย

---

[๑] มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๐๑ บัญญัติว่า "กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาอบรม การศาสนา และการวัฒนธรรม"

(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๐๕