

บันทึก

เรื่อง ทารหรือเรื่องอนุญาตให้เข้าโรงเรียนประชาบาล

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ ๑๒๖๖๙/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๐๕ ความว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า กระทรวงศึกษาธิการจะมีอำนาจให้เอกชนเช่าห้องเรียน หรืออาคารเรียนของโรงเรียนประชาบาลเพื่อทำการสอนกวดวิชาต่าง ๆ ในระหว่างเวลาที่โรงเรียน เล็กเรียนหรือในเวลาว่างที่โรงเรียนหยุดภาคเรียนได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏตามหนังสือของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้ทำหรือมาและ คำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการว่า ในทางปฏิบัติที่แล้วมากระทรวงศึกษาธิการได้เคย พิจารณาอนุญาตให้เอกชนเช่าห้องเรียนหรืออาคารเรียนไปเป็นราย ๆ ตามระเบียบการ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองเงินและพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยเห็นว่าการเปิด โรงเรียนสอนกวดวิชาในเวลาเย็นหรือเวลากลางคืนนั้นก็เป็นการศึกษาส่วนหนึ่งและการให้เอกชน เช่าห้องเรียนหรืออาคารเรียนไปทำการสอนกวดวิชาเช่นนี้เป็นการสนับสนุนการศึกษาไปในตัวด้วย แต่มาบัดนี้กระทรวงศึกษาธิการเกิดความสงสัยขึ้นว่า กระทรวงศึกษาธิการอาจจะมีอำนาจให้ เช่าทรัพย์สินโดยเฉพาะห้องเรียนและอาคารเรียนของโรงเรียนที่สร้างอยู่บนที่ดินอันเป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินได้ เพราะไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกระทรวงศึกษาธิการให้เช่าทรัพย์สินเพื่อหา ประโยชน์ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณา เรื่องนี้และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่าในเรื่องนี้ต้องแยกโรงเรียนประชาบาล ออกเป็น ๓ ประเภท คือ โรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๔ ประเภทหนึ่ง โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๔ ประเภทหนึ่ง และโรงเรียนประชาบาลที่ตั้งขึ้น โดยเงินงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการอีกประเภทหนึ่ง สำหรับโรงเรียนประชาบาลประเภท ที่หนึ่งนั้นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษาฯ ถือว่าเป็นนิติบุคคลและมี คณะกรรมการจัดการเป็นผู้จัดการการเงินและทรัพย์สินของโรงเรียนนั่นเอง กระทรวงศึกษาธิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เพียงควบคุมให้โรงเรียนปฏิบัติไปตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ฉะนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงไม่มีอำนาจจัดการนำเอาโรงเรียนประชาบาลประเภทนี้ไปให้เอกชน เช่าได้ สำหรับโรงเรียนประชาบาลประเภทที่สองที่นายอำเภอจัดตั้งขึ้นนั้น มาตรา ๓๓ แห่ง

พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดการโรงเรียน และมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยโดยตำแหน่ง ซึ่งในกรณีนี้อำนาจในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของโรงเรียนก็ย่อมจะตกอยู่กับนายอำเภอซึ่งมีอำนาจที่จะจัดการใดๆ เกี่ยวกับอาคารเรียนนั้นได้ถ้าการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้งโรงเรียนนั้นขึ้นเพื่อให้และส่งเสริมการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงศึกษาธิการก็ไม่มีอำนาจเข้ามาจัดการเกี่ยวกับอาคารเรียนของโรงเรียนประชาบาลประเภทนี้เช่นเดียวกัน อนึ่ง โรงเรียนประชาบาลทั้ง ๒ ประเภท ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาฯ ดังได้กล่าวมานี้ ไม่ว่าจะตั้งอยู่ที่ดินของเอกชนหรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ก็ไม่ทำให้อำนาจในการจัดการดูแลอาคารเรียนของโรงเรียนเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด ส่วนโรงเรียนประชาบาลประเภทที่สามที่ปลูกสร้างขึ้นโดยเงินงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ย่อมเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าโรงเรียนประชาบาลประเภทนี้จะปลูกสร้างอยู่ที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอันถือว่าเป็นส่วนควบของที่ดินดังกล่าวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันทรัพย์สินเหล่านี้ก็ตาม แต่ในมาตรา ๘ ของประมวลกฎหมายที่ดินนี้เองก็ยังมีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า ถ้ามีกฎหมายใดกำหนดผู้ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้น สำหรับในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นเป็นโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการได้จัดสร้างขึ้นเพื่อให้การศึกษาอบรมอันเป็นประโยชน์สาธารณะของประชาชนทั่วไปนั้น เมื่อคำนึงถึงว่ากฎหมายได้บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาอบรมตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม^๑ ก็ย่อมถือได้ว่ามีอำนาจจัดการดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อการศึกษาอบรมนี้ได้ด้วย อันการจัดการดูแลโรงเรียนนี้ แม้กฎหมายจะไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการไว้ชัดเจนว่าให้กระทำได้อย่างตลอดถึงการนำไปหาผลประโยชน์ได้ก็ตามก็เห็นว่ากระทรวงศึกษาธิการในฐานะเป็นนิติบุคคลอาจทำสัญญาให้เอกชนอาศัยหรือเช่าห้องเรียนหรืออาคารเรียนของโรงเรียนไปเพื่อทำการเปิดสอนเป็นโรงเรียนกวดวิชานอกเวลาเรียนตามปกติของโรงเรียนนั้นภายในระยะเวลาอันมีกำหนดได้ เพราะการเปิดการสอนกวดวิชาเช่นนี้พอจะอนุมานได้ว่าเป็นการสนับสนุนการศึกษาส่วนหนึ่ง อันเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้เพียงกว้างๆ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ แต่ทั้งนี้จะต้องระมัดระวังและควบคุมให้การใช้อาคารเรียนหรือโรงเรียนนั้นเป็นไปเพื่อการสนับสนุนการศึกษาโดยแท้จริง

(ลงชื่อ) หยุต 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