

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเจ้าของโรงเรียนราษฎร์
(กรณีการคัดค้านการเปลี่ยนแปลงเจ้าของโดยอ้างว่ากิจการ
โรงเรียนราษฎร์เป็นสินบริคณห์)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้มีหนังสือ ลับ ที่ ศธ.๑๐๐๑/๑๓๔๑๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายทรง แซ่ซุ่น เจ้าของโรงเรียนราษฎร์วิทยา ประเภทประถมศึกษา และโรงเรียนราษฎร์วิทยา ประเภทอาชีวศึกษา จังหวัดเพชรบุรี ได้ยื่นคำร้องขอโอนกิจการโรงเรียนทั้งสองให้แก่มูลนิธิแสงมิตร ส่งเสริมการศึกษาต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี และมูลนิธิ ฯ ได้ยื่นคำร้องขอรับโอนกิจการโรงเรียนดังกล่าวในวันเดียวกัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ นางหงษ์ แซ่ซุ่น ยื่นคำร้องคัดค้านการโอนกิจการโรงเรียนทั้งสองดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นภรรยาที่ขาดด้วยกฎหมายของนายทรง ฯ และกิจการโรงเรียนเป็นสินบริคณห์ที่ได้มาระหว่างการสมรสโดยตนมีกรรมสิทธิ์ร่วมอยู่ด้วย นายทรง ฯ ทำนิติกรรมโดยไม่ได้รับความยินยอม จึงขอบอกล้างและคัดค้านการจดทะเบียนนิติกรรมดังกล่าว และต่อมานายทรง ฯ ได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๔

จังหวัดเพชรบุรีได้เสนอเรื่องขอโอนกิจการโรงเรียนผ่านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้ความเห็นชอบในการโอนตามกฎหมาย แต่ได้รับการท้วงติงจากกองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการว่า เรื่องนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในกิจการโรงเรียน เนื่องจากนางหงษ์ ฯ ได้คัดค้านและบอกล้างการโอนโดยอ้างว่าเป็นสินบริคณห์ จึงน่าจะให้ผู้มีส่วนได้เสียขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดก่อนว่า กิจการโรงเรียนดังกล่าวเป็นของใคร แล้วจึงพิจารณาเรื่องการโอนต่อไปจะเหมาะสมกว่า

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้ให้ความเห็นแย้งว่า ผู้ใดสมควรจะเป็นเจ้าของโรงเรียนราษฎร์หรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายโรงเรียนราษฎร์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบได้ ไม่จำเป็นต้องให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อนก็อาจจะดำเนินการต่อไปได้ และโดยสภาพแล้วกิจการโรงเรียนราษฎร์เป็นการอนุญาตเฉพาะตัวสำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วเท่านั้น ข้อคัดค้านของนางหงษ์ ฯ ที่ว่ากิจการโรงเรียนเป็นสินบริคณห์น่าจะไม่ต้อง เพราะโรงเรียนดังกล่าวเป็นของส่วนรวม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงขอหารือว่าจะถือแนวปฏิบัติอย่างไร จึงจะเป็นการถูกต้อง คือ

๑. จะให้ผู้มีส่วนได้เสียเสนอเรื่องให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อนว่ากิจการโรงเรียนดังกล่าวเป็นของใคร แล้วจึงพิจารณาเรื่องการโอนต่อไป หรือ

๒. เสนอเรื่องนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเสียก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) แล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า โรงเรียนราษฎร์วิทยา จังหวัดเพชรบุรี ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยความริเริ่มของบุคคล ๑๒ คน ใช้ชื่อเดิมว่า “โรงเรียนกวดง” มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาแก่บุคคลทั่วไปและผู้ริเริ่มก่อตั้งโรงเรียนมีความเห็นชอบให้นายทรง แซ่ซุ่น เป็นเจ้าของโรงเรียนแทนคณะบุคคลดังกล่าวเพื่อรับผิดชอบกิจการของโรงเรียนตามกฎหมาย สถานที่ตั้งของโรงเรียนตั้งอยู่ในที่ดินซึ่งเช่าจากวัดชีสระอินทร์ อาคารโรงเรียนมีผู้บริจาคเงินสมทบสร้างขึ้นโดยมีข้อสัญญาว่าเมื่อพ้นเวลา ๒๕ ปี ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดชีสระอินทร์ ปัจจุบันอาคารโรงเรียนตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดชีสระอินทร์แล้ว และโรงเรียนได้เช่าอาคารจากวัดเพื่อใช้เป็นสถานที่เรียน

เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๔ นายทรง แซ่ซุ่น ได้ยื่นคำร้องขอโอนกิจการโรงเรียนราษฎร์วิทยาให้แก่มูลนิธิแสงมิตรส่งเสริมการศึกษาต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยอ้างว่าโรงเรียนเป็นของส่วนรวมและผู้โอนชราภาพสุขภาพไม่สมบูรณ์จึงขอโอนกิจการโรงเรียนให้แก่มูลนิธิแสงมิตรส่งเสริมการศึกษาซึ่งตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา และมูลนิธิแสงมิตรส่งเสริมการศึกษาโดยนายอุทัย ช่อมาลี ได้ยื่นคำร้องขอรับโอนกิจการโรงเรียนราษฎร์วิทยาในวันเดียวกัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ นางหงษ์ แซ่ซุ่น ซึ่งอ้างว่าเป็นภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายของนายทรงฯ โดยได้สมรสกันมาก่อน พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้ยื่นคำร้องคัดค้านการโอนกิจการโรงเรียนราษฎร์วิทยา อ้างว่า กิจการโรงเรียนเป็นสินบริคณห์ซึ่งได้มาระหว่างการสมรส และนายทรงฯ ทำนิติกรรมโอนให้มูลนิธิแสงมิตรส่งเสริมการศึกษา โดยนางหงษ์ฯ มิได้ให้ความยินยอมจึงขอบอกล้างนิติกรรมการโอนและขอให้ระงับการอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงเจ้าของ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๔ นายทรงฯ ได้ถึงแก่กรรม

จังหวัดเพชรบุรีได้เสนอเรื่องขอโอนกิจการโรงเรียนผ่านสำนักงานคณะกรรมการ

^๑ มาตรา ๓๓ ในกรณีเปลี่ยนแปลงเจ้าของ ให้เจ้าของหรือถ้าเป็นการพันวิสัยให้ตัวแทนหรือทายาทของเจ้าของทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมด้วยคำร้องของผู้ขอเป็นเจ้าของแทนเมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงให้เปลี่ยนแปลงเจ้าของได้

การอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เปลี่ยนแปลงเจ้าของตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

การศึกษาเอกชนเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง ตามข้อหาหรือจึงเป็นกรณีการขออนุญาตเปลี่ยนตัวเจ้าของโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งมีปัญหาว่าจำเป็นจะต้องรอให้ศาลวินิจฉัยชี้แจงเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในกิจการโรงเรียนก่อนพิจารณาดำเนินการเรื่องการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าของโรงเรียนราษฎร์หรือไม่

ในปัญหานี้เห็นว่า เหตุผลประการหนึ่งในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ก็เพื่อควบคุมโรงเรียนที่รัฐบาลมิได้ดำเนินการเองเพื่อให้มีการแบ่งประเภทโรงเรียนให้ตรงตามแผนการศึกษาชาติ และบังคับกิจการโรงเรียนให้เป็นไปตามระบบในแผนการศึกษาชาตินั้น กับส่งเสริมการดำเนินงานของโรงเรียนเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตตั้งโรงเรียนไว้เป็นการเฉพาะตลอดมา และในปัจจุบันคุณสมบัติของเจ้าของโรงเรียนก็ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ใบอนุญาตสำหรับเจ้าของก็ออกให้เป็นการเฉพาะตัวตามมาตรา ๑๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันและถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าของโรงเรียน มาตรา ๓๓ ก็ได้กำหนดให้ต้องยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอนุญาตแล้วจึงจะเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าของโรงเรียนได้ มิใช่ว่า

^๒ มาตรา ๗ โรงเรียนจะตั้งขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ขอเป็นเจ้าของได้รับใบอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกใบอนุญาตให้ได้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเมื่อปรากฏว่า

(๑) ผู้ขอ

ถ้าเป็นบุคคลธรรมดา

ก. มีสัญชาติไทย

ข. บิดามีสัญชาติไทย

ค. มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

ง. มีความประพฤติเรียบร้อยไม่บกพร่องด้วยศีลธรรมอันดี

จ. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากราชการโดยมีความผิด หรือปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เว้นแต่ได้ออกจากราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าผู้นั้นประพฤติดีแล้ว

ฉ. ไม่เป็นผู้มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือไร้ความสามารถ

ช. มีทรัพย์สินหรือมีฐานะพอที่จะตั้งโรงเรียนได้

ถ้าเป็นนิติบุคคล

ก. มีสัญชาติไทย

ข. มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาด้วย

ค. มีทรัพย์สินหรือมีฐานะพอที่จะตั้งโรงเรียนได้

(๒) สถานที่และบริเวณที่ตั้งโรงเรียนต้องกว้างขวางพอแก่กิจการของโรงเรียน ไม่ขัดต่อสุขลักษณะ หรืออนามัยของนักเรียน และสถานที่ต้องมั่นคงแข็งแรง ไม่เป็นที่น่าเกรงขามอาจเกิดอันตรายใด ๆ

(๓) ไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่า แนวดำเนินการของโรงเรียนมิชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจขัดต่อศีลธรรมอันดี หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน

^๓ มาตรา ๑๓ ใบอนุญาตออกให้เฉพาะตัว และออกให้เพื่อทำการเฉพาะหน้าที่ สำหรับเจ้าของ ผู้จัดการ และครูใหญ่ ให้ระบุชื่อโรงเรียนไว้ในใบอนุญาต

การเปลี่ยนแปลงเจ้าของโรงเรียนจะกระทำโดยมิได้รับอนุญาต แม้แต่ในกรณีเจ้าของโรงเรียนตาย ทายาทของเจ้าของโรงเรียนก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๓ นี้ด้วย แสดงว่าคุณสมบัติเฉพาะตัวของเจ้าของโรงเรียนเป็นสาระสำคัญในการใช้ดุลพินิจสั่งการของฝ่ายบริหารว่าจะอนุญาตให้มีการตั้งโรงเรียนหรือเปลี่ยนตัวเจ้าของโรงเรียนหรือไม่

จากเจตนารมณ์ของกฎหมายจะเห็นได้ว่าอำนาจในการสั่งอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัด และอำนาจในการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๓๓ เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารซึ่งต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักที่ว่าสมควรอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงผู้บริหารโรงเรียนจากเจ้าของคนเดิมซึ่งได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการโรงเรียนอยู่แล้ว ไปให้แก่ผู้ขออนุญาตเป็นเจ้าของคนใหม่ได้หรือไม่ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตเป็นเจ้าของคนใหม่เป็นสำคัญว่าจะมีคุณสมบัติเป็นเจ้าของโรงเรียนตามมาตรา ๗^๔ ได้หรือไม่ การสั่งอนุญาตตามมาตรานี้ไม่ใช่เป็นการวินิจฉัยในเรื่องกรรมสิทธิ์ในกิจการโรงเรียน เพราะเจ้าของโรงเรียนนั้นตามวิเคราะห้ศัพท์คำว่า”เจ้าของ”ในมาตรา๔^๕ มิได้กำหนดว่าจะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในกิจการโรงเรียนเสมอไป นอกจากนี้คุณสมบัติของผู้ขอเป็นเจ้าของตามมาตรา ๗ ก็มิได้กำหนดบังคับว่าจะต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในกิจการโรงเรียน มาตรา ๗ (๑) (ข)^๖ กำหนดเพียงว่า ผู้ขอต้องมีทรัพย์สินหรือฐานะพอที่จะตั้งโรงเรียนได้เท่านั้น ดังนั้น เจ้าของโรงเรียนอาจเป็นเพียงผู้ได้รับมอบหมายได้ดำเนินกิจการแทนผู้อื่น กล่าวคือเป็นเพียงเจ้าของที่แสดงออกและรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์เท่านั้นก็ได้ ปัญหาว่าผู้ใดเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโรงเรียนเป็นปัญหาในทางแพ่งอันเป็นปัญหาอีกส่วนหนึ่งซึ่งจะนำมาพิจารณาประกอบการอนุญาตหรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งอนุญาต และไม่ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะสั่งประการใดก็ไม่กระทบกระเทือนถึงกรรมสิทธิ์ในกิจการของโรงเรียนราษฎร์วิทยาของบุคคลซึ่งมีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีกรรมสิทธิ์ดังกล่าวสามารถไปฟ้องบังคับตามสิทธิของตนในทางแพ่งได้เสมอ ในทางกลับกัน ไม่ว่าผลการชี้ขาดเรื่องกรรมสิทธิ์ในกิจการโรงเรียนจะเป็นอย่างไร ก็มิได้หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะต้องสั่งอนุญาตให้ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของดำเนินกิจการโรงเรียนเสมอไป ดังนั้น การพิจารณาดำเนินการเรื่องการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าของโรงเรียนราษฎร์จึงดำเนินการไปได้ตามที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเห็นสมควรโดยไม่จำเป็นต้องรอคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลในปัญหาข้อพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของโรงเรียนแต่อย่างใด

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าของ” หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของหรือแสดงให้เห็นว่าผู้อื่นเข้าใจว่าเป็นเจ้าของรับผิดชอบในการตั้ง การดำรง และการเลิกล้มโรงเรียน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๔