

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง หรือปัญหาการเพิกถอนใบอนุญาตของโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์
ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.๒๕๒๕

จังหวัดปทุมธานี ได้มีหนังสือที่ ปท ๐๐๓๒/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดปทุมธานีได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ โรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษาตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.๒๕๒๕ ซึ่งมีปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนระหว่างบริษัท พงศ์ธราดล จำกัด โดยนายสืบพงศ์ ธุระหาญ ผู้รับใบอนุญาต (ปัจจุบันคือนางสิตางค์ สีสาย ผู้รับใบอนุญาตต่อจากนายสืบพงศ์) กับนายเสถียร พรยืนยง ซึ่งมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. จังหวัดได้ตรวจพบว่าผู้รับใบอนุญาตโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ คือ บริษัท พงศ์ธราดล จำกัด โดย นายสืบพงศ์ ธุระหาญ และนางสุภา ชวนรักธรรม กรรมการได้นำที่ดินที่เป็นที่ตั้งโรงเรียนพร้อมอาคารเรียนโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ขายให้กับนายเสถียร พรยืนยง โดยมีการจดทะเบียนโอนขายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่รวม ๒ โฉนด จึงทำให้บริษัทฯ ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้รับใบอนุญาต ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่ว่า “ในกรณีที่ผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (๒) มีทรัพย์สินหรือฐานะพอที่จะตั้งและดำเนินการโรงเรียนได้” และตามข้อ ๖ ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่กำหนดว่า “เว้นแต่โรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน” โดยมีหลักฐานตาม สัญญาซื้อขายที่ดิน ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๘ โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๐๓๒๑ และ ๓๐๓๒๒ และหนังสือยืนยันของสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลาดลูกกา ที่ ปท ๐๐๒๒.๐๓/๔๐๕๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓

๒. จังหวัดได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยให้ผู้รับใบอนุญาตโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ แก้ไขเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินดำเนินการขอลีกกิจการหรือขออนุญาตย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน หรือขอโอนกิจการโรงเรียนภายในปีการศึกษา ๒๕๔๒ หรือ ภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๓ แต่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตาม

๓. ต่อมา ผู้รับใบอนุญาตโรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ได้ยื่นเรื่องขอคัดค้านว่า ประเด็นความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสถานที่ตั้งของโรงเรียนนั้นอยู่ในระหว่างการ

พิพาทดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๕๖/๒๕๔๓ ของศาลจังหวัด รัษฎา โดยผู้รับใบอนุญาตอ้างว่ากรณีเป็นเรื่องนิติกรรมอำพรางซึ่งศาลได้ประทับฟ้องไว้แล้ว และคดีอยู่ในระหว่างพิจารณา จึงขอให้รอคำพิพากษาคดีถึงที่สุด เกี่ยวกับคดีดังกล่าวก่อน

๔. ทางจังหวัดจึงได้ทำหนังสือหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา เอกชน ซึ่งสำนักงานฯ ได้ตอบข้อหารือของจังหวัดตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๑๒๐๒/๑๒๒๓๕ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๓ ว่าได้นำเรื่องนี้หารือในคณะกรรมการการศึกษาเอกชนฝ่าย กฎหมายแล้ว (ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๓) โดยมีมติว่า ผู้รับ ใบอนุญาตขาดคุณสมบัติให้เป็นผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนแล้ว ทั้งนี้ตามนัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ นับแต่วันที่ได้ทำการโอนขายที่ดินดังกล่าว จังหวัดสามารถสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียน เอกชนฯ ได้ หากผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตาม จังหวัดสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้ง วิทยาลัยได้ และเมื่อเพิกถอนใบอนุญาตแล้วหากจังหวัดเห็นว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีคุณสมบัติ ครบถ้วนตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ เจ้าของกรรมสิทธิ์ก็สามารถ ดำเนินการยื่นขอจัดตั้งโรงเรียนใหม่ต่อไปได้

๕. สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจึงได้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เพิกถอน ใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน โดยปฏิบัติตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้ผู้รับใบอนุญาตได้มีโอกาสโต้แย้ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้รอคำตอบจากพนักงานอัยการ ตามที่จังหวัดได้ขอหารือไปหรือให้รอคำพิพากษาของศาล หรือมีข้อกฎหมายใดให้ทำได้ก่อน

๖. พนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี ได้ตอบข้อหารือของทางจังหวัดว่า เมื่อ บริษัท พงศ์ธราด จำกัด ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงเรียนแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมี อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ หากบริษัทฯ ทำให้เกิดความเสียหาย ตามความในมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งการที่จะเกิดความเสียหายหรือไม่นั้น เป็น ข้อเท็จจริงที่อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณา ถ้าเห็นว่าการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ จะทำให้เกิดผลเสียหายแล้ว ผู้ว่า ราชการจังหวัดก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนโดยมีต้องรอคำพิพากษาในคดีแพ่ง เกี่ยวกับนิติกรรมอำพรางได้ ทั้งนี้ตามหนังสืออัยการจังหวัดปทุมธานี ที่ อส(ปท) ๐๐๓๕/ ๐๕๐๗๘ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

๗. จังหวัดจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาทบทวนเรื่องนี้ตามคำสั่งจังหวัด ปทุมธานี ที่ ๒๒๐๔๐/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ประชุมและ มีความเห็นว่าการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ของผู้รับใบอนุญาตยังไม่มีข้อยุติ เนื่องจากยังมีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินกันอยู่และขณะนี้คดี อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล สมควรรอผลคำพิพากษาของศาลก่อนจึงจะดำเนินการต่อไป

เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งมีความรัดกุมรอบคอบ จังหวัดจึงขอความอนุเคราะห์จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษากวีนิจัยข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. จังหวัดจะมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนของบริษัท พงศ์ธราดล จำกัดตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของ คณะอนุกรรมการการศึกษาเอกชนฝ่ายกฎหมายแล้วตามรายงานการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๔๓ ลง วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๓) และให้นายเสถียร พรยนิยง ดำเนินการขอจัดตั้งโรงเรียนใหม่ต่อจาก โรงเรียนอนุบาลนาเวศม์ โดยไม่ต้องรอฟังคำพิพากษาจากศาล จะสามารถกระทำได้หรือไม่ หรือ จังหวัดจะต้องรอคำพิพากษาของศาลก่อน

๒. หากจังหวัดจะต้องมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน โดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ จังหวัดจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดปทุมธานี โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา เอกชน) และผู้แทนของผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง จังหวัดจะมีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนและให้นาย เสถียร พรยนิยง ดำเนินการขอจัดตั้งโรงเรียนใหม่โดยไม่ต้องรอฟังคำพิพากษาของศาลจะสามารถ กระทำได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๘๕ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนได้ เมื่อปรากฏว่า ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดผล เสียหาย ประกอบกับข้อ ๖^๒ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความใน พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดว่า “เว้นแต่โรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน หรือเป็นที่เช่า ที่มีลักษณะ ดังนี้ ฯลฯ” ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า โรงเรียนที่จัดการศึกษาเป็นรูปแบบ การศึกษานอกระบบโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เท่านั้น ที่ผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนจัดตั้งโรงเรียนโดยไม่ต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

^๑ มาตรา ๘๕ ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ ได้ เมื่อปรากฏว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และทำให้เกิดผลเสียหาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๖ เว้นแต่โรงเรียนตาม มาตรา ๑๕ (๒) ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนต้องเป็นกรรมสิทธิ์ของ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน หรือเป็นที่เช่าที่มีลักษณะ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ได้ ส่วนโรงเรียนประเภทอื่นๆ ต้องมีที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนหรือต้องเป็นที่เช่าตามเงื่อนไขในข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนได้ขอเช่าที่ดินกลับคืนมาตามเงื่อนไขในกฎกระทรวง ดังนั้น เมื่อบริษัท พงศ์ธราดล จำกัด ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนตามสัญญาซื้อขายที่ดินให้แก่นายเสถียร พรยืนยง ทั้งนี้ตามสำเนาโฉนดที่ดินดังกล่าวและหนังสือยืนยันของสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาลำลูกกาที่ ปท ๐๐๒๒.๐๓/๔๐๕๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๓ แจ้งศึกษาธิการจังหวัดปทุมธานีให้ทราบว่าการจดทะเบียนโอนขายที่ดินดังกล่าวตามหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินฉบับลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถูกต้องมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และปัจจุบันที่ดินทั้งสองโฉนดตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายเสถียร พรยืนยง แล้ว แม้บริษัทพวงศธราดล จำกัด จะได้โต้แย้งว่าสัญญาซื้อขายที่ดินดังกล่าวเป็นนิติกรรมอำพรางการกู้ยืมเงินและเป็นกรณีพิพาทฟ้องร้องต่อศาลขอให้เพิกถอนการโอนที่ดินจึงยังเป็นเพียงข้อกล่าวอ้างที่อยู่ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเท่านั้น ซึ่งยังไม่เป็นที่แน่นอน ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวจึงไม่อาจลบล้างข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นได้

ดังนั้น อาศัยเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการโอนที่ดินดังกล่าว ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงทำให้เกิดผลเสียหากมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลวนาเวศม์ของบริษัท พวงศธราดล จำกัด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๕ (๓) ^๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ประกอบกับข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอฟังคำพิพากษาของศาลก่อนแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง หากจังหวัดจะต้องมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ แล้ว จังหวัดจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายในนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๕ ^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นคำสั่งทางปกครอง การมีคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑ , ข้างต้น

^๔ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๔