

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สภาพนายความมีสิทธิขอรับโอนโรงเรียนเอกชน
ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือไม่

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๑๑.๖/๕๑๑๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สภาพนายความได้ยื่นคำร้องขอรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยา เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยสรุปความเป็นมาได้ ดังนี้

๑. โรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยาเป็นโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาลปีที่ ๑ ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนคือ นางเพ็ญศรี วิบูลสุข ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ มีนักเรียนจำนวน ๓๔๓ คน ครูจำนวน ๑๘ คน เนื้อที่ดินบริเวณโรงเรียน ๓ ไร่ ๘๖ ตารางวา

๒. เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ นางเพ็ญศรีได้ขายที่ดินซึ่งเป็นสถานที่ตั้งของโรงเรียนให้แก่สภาพนายความ และเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ สภาพนายความได้ยื่นคำร้องขอรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยาต่อสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนพิจารณา แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาคำร้องว่าสภาพนายความไม่มีคุณสมบัติของผู้ขอรับโอนกิจการโรงเรียนเนื่องจากไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

๓. สภาพนายความได้มีหนังสือถึงสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนเพื่อชี้แจงว่า สภาพนายความมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะรับโอนกิจการโรงเรียนได้ และสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้ตอบข้อหารือของสภาพนายความเช่นเดิมว่า สภาพนายความไม่มีคุณสมบัติของผู้ขอรับโอนกิจการโรงเรียนเอกชน

๔. สภาพนายความมีหนังสือขอยืนยันสิทธิในการรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยาโดยอ้างสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และอ้างว่า สภาพนายความมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๔

ในการนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอข้อโต้แย้งทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. การรับโอนกิจการโรงเรียนเอกชนต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ซึ่งรวมทั้งคุณสมบัติของผู้รับโอนตามมาตรา ๑๙ กรณีที่ผู้ขอรับโอนเป็นนิติบุคคลต้องเป็น

นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา (ขั้นพื้นฐาน) ทั้งนี้ การดำเนินกิจการของนิติบุคคลต้องกระทำภายใต้วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือตามตราสารจัดตั้ง เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสภามหาวิทยาลัยเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนอนุญาตไปก็อาจมีปัญหาว่าอนุญาตไปโดยขัดกับกฎหมายหรือไม่

๒. สำหรับข้อโต้แย้งของสภามหาวิทยาลัยซึ่งอ้างบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้องค์กรวิชาชีพมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้นั้น สิทธินั้นจะใช้ได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติให้ถูกต้องและไม่ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพนั้นๆ และหากองค์กรวิชาชีพเป็นนิติบุคคลก็ต้องดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์นั้นด้วยซึ่งจะเกี่ยวข้องกับคามรับผิดชอบของนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกและต่อการใช้งานตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ได้บัญญัติรองรับเรื่องนี้ไว้เหมือนกัน

กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของสภามหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่บัญญัติว่า “ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพ” นั้น คำว่า “ส่งเสริมการศึกษา” นอกจากจะเป็นการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับวิชาชีพมหาวิทยาลัยแล้ว จะหมายความรวมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่สภามหาวิทยาลัยจะขอรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยาคมมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือไม่

(๒) ถ้าวัตถุประสงค์ของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่รวมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยแล้ว นิติบุคคลใดๆ รวมทั้งสภามหาวิทยาลัยจะดำเนินการนอกเหนือจากที่ระบุไว้ตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือตราสารจัดตั้งได้หรือไม่ และความรับผิดชอบของนิติบุคคลต่อกิจการนั้นจะมีผลตามกฎหมายอย่างไร

(๓) สภามหาวิทยาลัยใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและสิทธิตามกฎหมายต่างๆ ที่ระบุไว้ในหนังสือยืนยันสิทธิในการรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยา ที่ สท. ๘๙๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้มากน้อยเพียงใด และจะเกินขอบเขตวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๘ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงศึกษาธิการ โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และผู้แทนสภามหาวิทยาลัยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งบัญญัติให้สหภาพทนายความมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗^๒ ในการส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ และส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘^๓ อันได้แก่ จดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ และดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพทนายความและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษานั้นเน้นเฉพาะการส่งเสริมการศึกษาในด้านวิชาชีพทนายความและการให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหมายถึงการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ประกอบกับมาตรา ๖๖^๕ และมาตรา ๖๗^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลว่าต้องอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น เว้นแต่เป็นสิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดา และโดยที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม

๑มาตรา ๖ ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “สหภาพทนายความ” ประกอบด้วยคณะกรรมการสหภาพทนายความและสมาชิกสหภาพทนายความ มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้สหภาพทนายความเป็นนิติบุคคล

๒มาตรา ๗ สหภาพทนายความมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ
- (๒) ควบคุมมรรยาทของทนายความ
- (๓) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสหภาพทนายความ
- (๔) ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสหภาพทนายความ
- (๕) ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับ

กฎหมาย

๓มาตรา ๘ สหภาพทนายความมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จดทะเบียนและออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหภาพทนายความและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๔มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

๕มาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

๖มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

๒๕๕๑ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสภาพความได้ยื่นคำร้องขอรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยา เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๑๖๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้บรรดาคำร้องที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ จนกว่าจะแล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน กรณีจึงต้องพิจารณาคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชนตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง^๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา เว้นแต่นิติบุคคลที่ขอจัดตั้งนั้นเป็นองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจขอจัดตั้งโรงเรียนเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น นิติบุคคลต่างๆ รวมทั้งสภาพความจะต้องดำเนินการภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เมื่อสภาพความมิได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว กรณีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะขอรับโอนใบอนุญาต

^๗มาตรา ๑๖๕ บรรดาคำร้องใดที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ จนกว่าจะแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

^๘มาตรา ๑๙ ผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา เว้นแต่นิติบุคคลที่ขอจัดตั้งนั้นเป็นองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจขอจัดตั้งโรงเรียนเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การของรัฐหรือของรัฐวิสาหกิจ

(๒) มีทรัพย์สินหรือฐานะพอที่จะตั้งและดำเนินการกิจการโรงเรียนได้

(๓) นิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วน จะต้องถือหุ้นหรือจำนวนหุ้นเป็นของผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด และจะต้องมีจำนวนผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมด

(๔) นิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิ จะต้องมีการมุลนิธิที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารทั้งหมด

(๕) นิติบุคคลที่เป็นสมาคมหรือสหกรณ์ จะต้องมีการที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และสมาชิกของสมาคมหรือสหกรณ์ต้องมีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(๖) ผู้จัดการของนิติบุคคลหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๔) (๖) (๗) (๘) และ (๑๐)

ให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชนได้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาให้ความเห็นประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๑

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น