

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนใบอนุญาตและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต
จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๙.๓/๑๓๒๖๔ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๑๒๐๑/๑๔๕๑๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายกรณีเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ มีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. จังหวัดศรีสะเกษโดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดเอสแบค ๑๙๙๙ จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจตามใบอนุญาตเลขที่ ๐๐๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ต่อมาจังหวัดศรีสะเกษได้รับคำร้องเรียนจากนายพอพันธ์ สนเจริญ ว่ามีการทุจริตในการยื่นขอใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ จังหวัดศรีสะเกษได้ตรวจสอบแล้วปรากฏหลักฐานว่า การอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามใบอนุญาตเลขที่ ๐๐๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นการอนุญาตที่ไม่ชอบ ข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เนื่องจากที่ดินที่ใช้เป็นสถานที่ตั้งของโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ ห้างไม่ได้เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือได้ทำสัญญาเช่าและจดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี เพียงแต่ห้างได้ทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวจากนายคุณหลี่ ใบงาม มีระยะเวลา ๑๑ ปี โดยมีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษจึงมีคำสั่งจังหวัดศรีสะเกษที่ ๑๙๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๓ เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ เลขที่ ๐๐๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไป โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. นางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ ได้มีหนังสือ ที่ ๑๕๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยให้เหตุผลว่า

๒.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษได้มีคำสั่งจังหวัดศรีสะเกษ ที่ ๑๙๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๓ เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีเหตุผลและไม่เหมาะสม

๒.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษสมควรใช้ดุลพินิจสั่งการเพื่อให้ นางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ ได้มีโอกาสดำเนินการแก้ไขปัญหาคืบคลานภายในเวลาที่กำหนดเสียก่อน

โดยอรรถคดีที่ประชุมคณะอนุกรรมการการศึกษาเอกชน ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในคราวประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ซึ่งมีมติให้ผู้อนุญาต (ผู้ว่าราชการจังหวัด) สามารถใช้ดุลพินิจสั่งการได้ ๒ กรณี คือ เพิกถอนคำสั่งให้จัดตั้งโรงเรียน หรือสั่งการให้โรงเรียนแก้ไขข้อบกพร่องภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งระยะเวลาการแก้ไขนั้นไม่ควรนานเกินไป ทั้งนี้ ไม่ควรเกินกว่า ๑ ปีการศึกษาโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ

๒.๓ นางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ แจ้งว่าได้จดทะเบียนการเช่าที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด ตั้งแต่วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๓ และอ้างว่าคำสั่งจังหวัดศรีสะเกษ ที่ ๑๙๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๓ ซึ่งสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจเป็นคำสั่งที่มีชอบและไม่มีผลบังคับใช้

๓. จังหวัดศรีสะเกษได้พิจารณาเรื่องนี้ร่วมกับคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นประกอบการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ ตามคำสั่งจังหวัดศรีสะเกษที่ ๑๓๕๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ซึ่งประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด แล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของนางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ ด้วยเหตุผลว่า

๓.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษได้ใช้ดุลพินิจด้วยเหตุผล รอบคอบ และเป็นธรรมในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ ภายใต้ขอบเขตแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

๓.๒ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจชอบแล้วและมีผลบังคับใช้สมบูรณ์จนกว่าจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๓.๓ มติของที่ประชุมคณะอนุกรรมการการศึกษาเอกชนฝ่ายกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ที่นางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ นำมาอ้างนั้น ไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามอย่างกรณีของกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ หรือข้อบังคับในการปฏิบัติราชการ

๓.๔ แม้นางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ ได้จัดการแก้ไขการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เรื่องที่ดินที่ใช้ประกอบการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนแล้วก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษก็ไม่สามารถดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เพราะนางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ ไม่ยอมรับคำสั่งที่เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจว่าเป็นคำสั่งโดยชอบ

๔. จังหวัดศรีสะเกษมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศก ๐๐๑๗.๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓ ส่งอุทธรณ์ของนางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา และมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศก ๐๐๑๗.๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๓ แจ้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนว่า จังหวัดไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของนางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ จึงได้ส่งอุทธรณ์ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ในระหว่างนั้นนางสาวชวัลรัตน์ ทองสุวรรณ ได้มีหนังสือที่ ๑๗๓-๑๗๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง และมีหนังสือที่ ๑๗๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ขอให้ยกเลิกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ

๕. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ศธ ๑๒๐๑/๑๓๐๔๔ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งจังหวัดศรีสะเกษว่าเห็นด้วยกับทางจังหวัดศรีสะเกษว่าการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๖. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้บัญญัติเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาต ขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะแล้วกล่าวคือ ในการเพิกถอนใบอนุญาต พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หมวด ๘ การเพิกถอนใบอนุญาตและมาตรการพิเศษ มาตรา ๘๕ ถึงมาตรา ๙๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และมาตรการพิเศษในการเพิกถอนใบอนุญาตไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในการเพิกถอนใบอนุญาตจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้อุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการเพิกถอนใบอนุญาต และให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ประกอบความในมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ และส่งอุทธรณ์พร้อมความเห็นมาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ น่าจะเป็นการไม่ถูกต้องตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติโรงเรียน

เอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการเพิกถอนใบอนุญาต และการอุทธรณ์ไว้ โดยเฉพาะแล้ว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือยืนยันว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่าง ๆ กระทรวงมหาดไทย จึงขอหารือว่า

(๑) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดวิธีพิจารณาทางปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ หากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่สามารถเลือกใช้อำนาจในการเพิกถอนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้ หรือจะต้องใช้อำนาจเพิกถอนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเท่านั้น และผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าว

(๒) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๙๕ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตไว้โดยเฉพาะแล้ว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (เจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาต) ใช้อำนาจเพิกถอนใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ และส่งรายงานพร้อมความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอุทธรณ์ ตามความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการปฏิบัติที่ชอบตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

๗. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้อนุญาตตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และในฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาคได้สั่งเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคู่กรณีได้อุทธรณ์โต้แย้งไม่เห็นด้วยกับการสั่งเพิกถอนดังกล่าว โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอุทธรณ์แล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาตามมาตรา ๔๕ วรรค

สอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงมีประเด็นข้อหารือว่า ในเรื่องอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ วรรค ๓ นั้น ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์

(๑) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เป็นของปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงแล้วแต่กรณี ตามข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้หรือไม่ อย่างไร

(๒) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะราชการส่วนภูมิภาคอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๒ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษจะมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙^๑ มาตรา ๕๐^๒ และมาตรา ๕๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่

^๑ มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือไม่ ได้แต่ยังตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

^๒ มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มิผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^๓ มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

เห็นว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษพิจารณาเห็นว่าคำสั่งอนุญาตให้ทำหนังสือส่วนจำกัด เอส แบค ๑๙๙๙ จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ขอ อนุญาตไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ประกอบกับข้อ ๖ (๒)^๕ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่กำหนดว่าที่ดินที่ใช้ในการขอรับ อนุญาตจัดตั้งโรงเรียน ผู้ขออนุญาตจะต้องมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิการเช่าซึ่งมีระยะเวลาเช่า เหลืออยู่นับแต่วันที่ยื่นคำขอไม่น้อยกว่าสิบปี และได้จดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ขอรับอนุญาตได้ทำสัญญาเช่าจากผู้ให้เช่าเป็นเวลา ๑๑ ปี โดยไม่ได้จด ทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษย่อมมีอำนาจที่จะเพิกถอน ใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบอนุญาตไปโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมายได้ตามนัยมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ ส่วนบทบัญญัติในหมวด ๘ แห่ง พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ไม่มีมาตราใดบัญญัติให้เพิกถอนใบอนุญาตในกรณี ดังกล่าวได้ ฉะนั้น การเพิกถอนใบอนุญาตโดยอาศัยเหตุดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษจึง

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทาง ปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทาง ปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และใน กรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

^๔ มาตรา ๑๘ ห้ามบุคคลใดจัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนจากผู้ อนุญาต

การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ ข้อ ๖ เว้นแต่โรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) ที่ดินที่ใช้จัดตั้งโรงเรียนต้องเป็นกรรมสิทธิ์ ของผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน หรือเป็นที่เช่าที่มีลักษณะ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เป็นที่ดินของเอกชน แต่ต้องมีสัญญาเช่าซึ่งมีระยะเวลาเช่าเหลืออยู่นับแต่วันที่ยื่นคำขอ ไม่น้อยกว่าสิบปี และได้จดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๑) ประเภท สามัญศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ต้องมีสัญญาเช่าซึ่งมีระยะเวลาเช่าเหลืออยู่นับแต่วันที่ยื่นคำขอไม่น้อยกว่า สามปี

ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง กรณีการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประเด็นแรก ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนศรีสะเกษบริหารธุรกิจได้ตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การให้สิทธิอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษพิจารณาคำอุทธรณ์ของนางสาววัลรัตน์ ทองสุวรรณ แล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษจะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามนัยข้อ ๒ (๑๑)^๗ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๖ มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๔