

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง สภาพทนายความมีสิทธิขอรับโอนโรงเรียนเอกชน  
ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนหรือไม่

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๑๑.๖/๕๑๑๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า สภาพทนายความได้ยื่นคำร้องขอรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยา เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนตามมาตรา ๑๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยสรุปลงความเป็นมาได้ 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 นางเพ็ญศรีได้ขายที่ดินซึ่งเป็นสถานที่ตั้งของโรงเรียนให้แก่สภาพทนายความ และเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ สภาพทนายความได้ยื่นคำร้องขอรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยาต่อสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนพิจารณา แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาคำร้องว่าสภาพทนายความไม่มีคุณสมบัติของผู้ขอรับโอนกิจการโรงเรียนเนื่องจากไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

๓. สภาพทนายความได้มีหนังสือถึงสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนเพื่อชี้แจงว่า สภาพทนายความมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะรับโอนกิจการโรงเรียนได้ และสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้ตอบข้อหารือของสภาพทนายความเช่นเดิมว่า สภาพทนายความไม่มีคุณสมบัติของผู้รับโอนกิจการโรงเรียนเอกชน

๔. สภาพทนายความมีหนังสือขอยืนยันสิทธิในการรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยาโดยอ้างสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และอ้างว่า สภาพทนายความมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

ในการนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอข้อโต้แย้งทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. การรับโอนกิจการโรงเรียนเอกชนต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ซึ่งรวมทั้งคุณสมบัติของผู้รับโอนตามมาตรา ๑๙ กรณีที่ผู้ขอรับโอนเป็นนิติบุคคลต้องเป็น

นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา (ขั้นพื้นฐาน) ทั้งนี้ การดำเนินกิจการของนิติบุคคลต้องกระทำภายใต้วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือตามตราสารจัดตั้ง เมื่อพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสภานายความเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนอนุญาตไปก็อาจมีปัญหาว่าอนุญาตไปโดยขัดกับกฎหมายหรือไม่

๒. สำหรับข้อโต้แย้งของสภานายความซึ่งอ้างบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้องค์กรวิชาชีพมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้นั้น สิทธินั้นจะใช้ได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติให้ถูกต้องและไม่ขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ และหากองค์กรวิชาชีพเป็นนิติบุคคลก็ต้องดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์นั้นด้วยซึ่งจะเกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบของนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกและต่อการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ได้บัญญัติรองรับเรื่องนี้ไว้เหมือนกัน

กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของสภานายความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่บัญญัติว่า “ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ” นั้น คำว่า “ส่งเสริมการศึกษา” นอกจากจะเป็นการส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับวิชาชีพทนายความแล้ว จะหมายความรวมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่สภานายความจะขอรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยาตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ หรือไม่

(๒) ถ้าวัตถุประสงค์ของสภานายความตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่รวมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยแล้ว นิติบุคคลใด ๆ รวมทั้งสภานายความจะดำเนินกิจการนอกเหนือจากที่ระบุไว้ตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือตราสารจัดตั้งได้หรือไม่ และความรับผิดชอบของนิติบุคคลต่อกิจการนั้นจะมีผลตามกฎหมายอย่างไร

(๓) สภานายความใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญและสิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในหนังสือยืนยันสิทธิในการรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยา ที่ สท. ๘๙๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้มากน้อยเพียงใด และจะเกินขอบเขตวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบของสภานายความตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

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

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๖<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติทุนायความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งบัญญัติให้สภานายความมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗<sup>๒</sup> ในการส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ และส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘<sup>๓</sup> อันได้แก่ จดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ และดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภานายความและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษานั้นเน้นเฉพาะการส่งเสริมการศึกษาในด้านวิชาชีพทนายความและการให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายเท่านั้น มิได้หมายความรวมถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๔<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหมายถึงการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ประกอบกับมาตรา ๖๖<sup>๕</sup> และมาตรา ๖๗<sup>๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลว่าต้องอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น เว้นแต่เป็นสิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดา และโดยที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม

<sup>๑</sup>มาตรา ๖ ให้มีสภาขึ้นสภาหนึ่งเรียกว่า “สภานายความ” ประกอบด้วยคณะกรรมการสภานายความและสมาชิกสภานายความ มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้สภานายความเป็นนิติบุคคล

<sup>๒</sup>มาตรา ๗ สภานายความมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทนายความ
- (๒) ควบคุมมรรยาทของทนายความ
- (๓) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิกสภานายความ
- (๔) ส่งเสริมและจัดสวัสดิการให้แก่สมาชิกสภานายความ
- (๕) ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับ

กฎหมาย

<sup>๓</sup>มาตรา ๘ สภานายความมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) จดทะเบียนและออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภานายความและตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

<sup>๔</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๕</sup>มาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

<sup>๖</sup>มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

๒๕๕๑ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสภาพนายความไต่ยื่นคำร้องขอรับโอนกิจการโรงเรียนภูมิไพโรจน์พิทยา เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ และบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๑๖๕<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้บรรดาคำร้องที่ไต่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ จนกว่าจะแล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน กรณีจึงต้องพิจารณาคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชนตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา เว้นแต่นิติบุคคลที่ขอจัดตั้งนั้นเป็นองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจขอจัดตั้งโรงเรียนเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น นิติบุคคลต่างๆ รวมทั้งสภาพนายความจะต้องดำเนินการภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เมื่อสภาพนายความมิได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว กรณีจึงไม่มีคุณสมบัติที่จะขอรับโอนใบอนุญาต

<sup>๗</sup>มาตรา ๑๖๕ บรรดาคำร้องใดที่ไต่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ จนกว่าจะแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

<sup>๘</sup>มาตรา ๑๙ ผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐)

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐)

ในกรณีที่ผู้ขอจัดตั้งโรงเรียนเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา เว้นแต่นิติบุคคลที่ขอจัดตั้งนั้นเป็นองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจขอจัดตั้งโรงเรียนเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์การของรัฐหรือของรัฐวิสาหกิจ

(๒) มีทรัพย์สินหรือฐานะพอที่จะตั้งและดำเนินกิจการโรงเรียนได้

(๓) นิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วน จะต้อง มีทุนหรือจำนวนหุ้นเป็นของผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทุนหรือจำนวนหุ้นทั้งหมด และจะต้องมีจำนวนผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมด

(๔) นิติบุคคลที่เป็นมูลนิธิ จะต้อง มีกรรมการมูลนิธิที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารทั้งหมด

(๕) นิติบุคคลที่เป็นสมาคมหรือสหกรณ์ จะต้อง มีกรรมการที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และสมาชิกของสมาคมหรือสหกรณ์ต้องมีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(๖) ผู้จัดการของนิติบุคคลหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) และ (๑๐)

ให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชนได้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕

ประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาให้ความเห็นประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑

---

<sup>๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น