

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๓๗/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ค.๑๗/๒๕๕๑

วันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง นายพิบูลย์ ยงค์กมล (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กรณี พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๑๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๘๐ (๓) (๔) ประกอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า นายพิบูลย์ ยงค์กมล ผู้ร้อง ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องเป็นผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๐๗ โดยใช้ชื่อโรงเรียนว่า “โรงเรียนสารสาสน์พิทยา” ผู้ร้องประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนตั้งแต่ได้รับอนุญาตจนถึงปัจจุบันผู้ร้องได้ลงทุนด้วยทุนของตนเองและครอบครัว ทั้งเงินสด เงินกู้ และทรัพย์สินอื่น ในส่วนที่ดินที่เป็นที่ตั้งของโรงเรียนมีทั้งที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ร้อง บุคคลในครอบครัว บริษัทของครอบครัว ที่ดินบางส่วนที่เป็นที่ดินเช่าจากบุคคลอื่น เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐



- ๒ -

โดยมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวหลายมาตรา มีผลกระทบ และละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงเรียนเอกชน รวมถึงผู้ร้องด้วย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุจำเป็น รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการ จะประกาศให้โรงเรียนใดได้รับยกเว้น ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องใดก็ได้” เป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ตามเนื้อหาของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีส่วนที่บังคับให้เอกชนต้องกระทำการ ส่วนที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนผู้ประกอบการมีบทกำหนดโทษ ซึ่งธุรกิจโรงเรียนเอกชน มีลักษณะเป็นธุรกิจที่มีการแข่งขัน การที่จะให้โรงเรียนใดได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด ย่อมกระทบและเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกับโรงเรียนอื่นได้นอกจากนี้ การให้อำนาจรัฐมนตรีดังกล่าว อาจทำให้การใช้กฎหมายในข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันอาจได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายที่แตกต่างกันและเกิดความไม่เสมอภาค พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ฯ มาตรา ๖ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

๒. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า การกำหนดค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าธรรมเนียมอื่นตามมาตรา ๓๒ ของโรงเรียนในระบบ มีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรเกินควร และโรงเรียนในระบบดังกล่าวไม่สามารถแสดงได้ว่า มิได้เป็นการแสวงหากำไรเกินควร คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ลดค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าธรรมเนียมอื่นดังกล่าวตามที่เห็นสมควรได้” และมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า ค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าธรรมเนียมอื่นที่โรงเรียนในระบบกำหนดตามมาตรา ๓๒ เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร จะสั่งให้โรงเรียนในระบบลดค่าธรรมเนียมดังกล่าวลงตามที่เห็นสมควรก็ได้” เห็นว่า การจัดการศึกษาของเอกชนเป็นบริการสาธารณะที่เอกชนต้องลงทุนด้วยตนเองทั้งหมด และเป็นบริการสาธารณะที่เป็นทางเลือกโดยสมัครใจของผู้ร้องและผู้ปกครอง การที่รัฐจำกัดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม โดยไม่ได้ใช้บังคับเฉพาะกับโรงเรียนที่รับการอุดหนุนจากรัฐ



- ๓ -

เท่านั้น แต่ใช้บังคับรวมถึงโรงเรียนที่ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐด้วย ทั้งที่รัฐมิได้กำหนดมาตรการ
ชดเชย หรือช่วยเหลือในกรณีเอกชนประสบภาวะขาดทุน เท่ากับเป็นการเอาเปรียบเอกชนโดยไม่เป็นธรรม
เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของเอกชน พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ฯ มาตรา ๓๓ และ
มาตรา ๓๔ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๓ วรรคสอง

๓. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “ผลกำไรที่ได้จาก
การดำเนินกิจการของโรงเรียนในระบบในแต่ละปี ให้คณะกรรมการบริหารจัดการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้โรงเรียนในระบบที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ จัดสรรเงินจากผลกำไรเข้ากองทุน
ส่งเสริมโรงเรียนในระบบตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินร้อยละสาม

(๒) จัดสรรเข้ากองทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ

(๓) จัดสรรให้แก่ผู้รับใบอนุญาตไม่เกินร้อยละสิบ

(๔) ในกรณีที่มีกองทุนอื่น ให้จัดสรรกำไรส่วนที่เหลือเข้ากองทุนอื่นนั้น ในกรณีที่
ไม่มีกองทุนอื่น ให้จัดสรรกำไรส่วนที่เหลือเข้ากองทุนสำรอง

ระยะเวลาการส่งเงิน และจำนวนเงินที่โรงเรียนในระบบต้องจัดสรรเข้ากองทุนตาม (๑)
ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด”

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเฉพาะโรงเรียนในระบบที่มีผลกำไรเท่านั้นที่จะต้องจัดสรรผลกำไร
เข้ากองทุนย่อมเป็นการจำกัดและลิดรอนสิทธิของผู้ได้รับอนุญาตโดยปราศจากเหตุผลและความเป็นธรรม
นอกจากนี้การที่มาตรา ๔๕ (๓) จำกัดผลกำไรให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตไม่เกินร้อยละ ๑๐ นั้น เป็นการ
จำกัดสิทธิและเสรีภาพในสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการและการประกอบอาชีพ
และมาตรา ๔๓ วรรคสอง เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งเมื่อกฎหมายมิได้ระบุ
วัตถุประสงค์หรือเหตุผลที่ชัดเจนจึงเป็นการจำกัดสิทธิเกินกว่ากรณีจำเป็น ย่อมขัดรัฐธรรมนูญ
นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวยังให้มีผลใช้บังคับรวมถึงผู้รับใบอนุญาตเดิมก่อนกฎหมายใช้บังคับ
ด้วย อีกทั้งยังขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยตาม
รัฐธรรมนูญรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่เอกชนและยังขัดกับ
หลักการจัดการศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องเป็นไปใน



- ๔ -

ลักษณะของการกำกับดูแลมิใช่เป็นการควบคุม พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ฯ มาตรา ๔๕ (๓) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๐ (๓) (๔) และมาตรา ๔๘ วรรคสาม ประกอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓

๔. พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ ที่บังคับให้โรงเรียนที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับต้องเป็นนิติบุคคล และต้องจัดทำตราสารจัดตั้ง รวมถึงต้องดำเนินการอื่น เช่น การโอนทรัพย์สิน เป็นต้น เห็นว่าเมื่อสิทธิการจัดตั้งโรงเรียนเอกชนเป็นสิทธิที่ผู้รับใบอนุญาตได้รับอยู่แล้ว รัฐจะมายังบังคับให้ต้องกระทำการเพื่อให้ได้สิทธินั้นขึ้นใหม่ หากไม่กระทำให้ต้องถูกเพิกถอนสิทธินั้น เป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลย้อนหลัง วัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวขาดความชัดเจน และเห็นว่ามาตรการดังกล่าวขัดต่อหลักแห่งความจำเป็น ดังนั้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ฯ มาตรา ๑๕๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๘ วรรคสาม

บทบัญญัติทั้งหลายดังที่กล่าวมาของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับมิได้ทั้งฉบับ

ผู้ร้องได้ยื่นร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) แล้ว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีความเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องในทางอื่นใดเพื่อที่จะให้การละเมิดสิทธิดังกล่าวหมดสิ้นไปได้ จึงร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต่อไป



- ๕ -

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องเข้าเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้” และวรรคสอง กำหนดว่า “การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ของรัฐธรรมนูญ”

เมื่อพิจารณาทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ แล้ว เห็นว่า ผู้ที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

๑. ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้
๒. บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ
๓. ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๑๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓



- ๖ -

มาตรา ๔๕ วรรคสาม และมาตรา ๘๐ (๓) (๔) ประกอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ โดยผู้ร้องได้ยื่นร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยอาศัย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) แล้ว ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีความเห็นว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้อง จึงขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นใช้บังคับ การที่ กฎหมายจะละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป หากให้มีการยื่น คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกกรณี ย่อมทำให้กฎหมายทุกฉบับเมื่อประกาศใช้แล้ว บุคคลที่รู้สึกหรือมีความเห็นว่า กฎหมายนั้นอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนจะร้องขอให้วินิจฉัย ว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ทุกฉบับและทุกคน ตามคำร้องยังไม่ปรากฏว่าสิทธิและเสรีภาพของ ผู้ร้องถูกละเมิดโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่อย่างใด เพราะยังมีกระบวนการที่ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวอีก ดังนั้น เมื่อผู้ร้องยังไม่เป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือ เสรีภาพโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ คำร้องจึงไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้อง





- ๓ -

(คำสั่งที่ ๓๗/๒๕๕๑)

(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทจาร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเจติมพล เอกอูร์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนุรักษ์ มาประณีต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลนุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวัตน์ สร้อยพิสุทธิ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไช้มุกด์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ