

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับขนาดบริเวณโรงเรียนเอกชน
(กรณีของโรงเรียนศิริธรรมา)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้มีหนังสือ ที่ ศธ.๑๐๐๒/๑๖๗๙๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้รับคำร้องของโรงเรียนศิริธรรมา เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร ให้พิจารณาเรื่องขอยุบชั้นเรียนอนุบาลแล้วจัดตั้งเป็นโรงเรียนอนุบาลต่างหากจากโรงเรียนศิริธรรมา โดยแยกที่ดินไปด้วย ซึ่งการนี้จะทำให้บริเวณโรงเรียนศิริธรรมา ที่เป็นโรงเรียนประเภทมัธยมศึกษา ลดน้อยลงจากเดิมที่มีอยู่ ๒ ไร่ ๗๐ ตารางวา คงเหลือเพียง ๑ ไร่ ๓ งาน ๒๑ ๗/๑๐ ตารางวา กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาเรื่องนี้ ตามข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้วเห็นว่า การที่โรงเรียนศิริธรรมาต้องลดขนาดบริเวณโรงเรียนเนื่องจากการยุบชั้นอนุบาลออกไปจัดตั้งเป็นโรงเรียนอนุบาลโดยแยกที่ดินไปด้วย ทำให้โรงเรียนศิริธรรมา มีบริเวณโรงเรียนน้อยกว่า ๓,๒๐๐ ตารางเมตร หรือ ๒ ไร่ เป็นการขัดต่อกฎกระทรวงดังกล่าว แต่โดยที่โรงเรียนศิริธรรมา ได้ยื่นคำร้อง ในระหว่างที่พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ยังใช้บังคับอยู่ และโรงเรียนศิริธรรมา ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๙ อันเป็นเวลาก่อนที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ต่อมาได้ขอยุบชั้นเรียนอนุบาลเพื่อจัดตั้งโรงเรียนอนุบาลเป็นเอกเทศ ซึ่งจะมีผลให้บริเวณโรงเรียนลดลงเหลือน้อยกว่า ๓,๒๐๐ ตารางเมตร กระทรวงศึกษาธิการจึงยังไม่อาจชี้ขาดว่าจะอนุญาตตามคำขอของโรงเรียนศิริธรรมา ได้หรือไม่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงหารือว่า ในกรณีโรงเรียนศิริธรรมาได้ลดบริเวณโรงเรียนลงเหลือน้อยกว่า ๓,๒๐๐ ตารางเมตรในภายหลัง เพราะเหตุจากการแยกชั้นเรียนออกไปเป็นโรงเรียนอนุบาลต่างหาก จะทำให้โรงเรียนศิริธรรมา คงสภาพอยู่ต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน) แล้ว เห็นว่า ตามข้อหารือดังกล่าวข้างต้นควรพิจารณาก่อนว่า การที่โรงเรียนศิริธรรมาขอยุบชั้นเรียนอนุบาลเพื่อจัดตั้งเป็นโรงเรียนอนุบาลต่างหากจากโรงเรียนศิริธรรมา โดยแยกที่ดินไปด้วยทำให้มีบริเวณน้อยกว่า ๓,๒๐๐ ตารางเมตรนั้น จะนำความในข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาใช้บังคับแก่โรงเรียนศิริธรรมา ได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาความ

ในข้อ ๓^๑ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า การที่กำหนดให้โรงเรียนต้องมีบริเวณไม่น้อยกว่า ๓,๒๐๐ ตารางเมตรนั้น หมายความว่าเฉพาะโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) (๓) และ (๔)^๒ คือ โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาและโรงเรียนมัธยมวิสามัญศึกษาที่จะได้รับการจัดตั้งในปีการศึกษาต่อไปเท่านั้น ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงข้อนี้ ความในข้อ ๓ ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงโรงเรียนที่ได้จัดตั้งก่อนวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ และตามข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนก็ปรากฏว่า โรงเรียนศิริณศึกษา ได้จัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๙ อันเป็นเวลาก่อนวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ ซึ่งต่อมาตรา ๖๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าของโรงเรียนมาก่อนให้คงมีสิทธิเป็นเจ้าของจัดการโรงเรียนต่อไปได้ และมาตรา ๑๒๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองต่อมาว่าให้ผู้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าของโรงเรียนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนนี้ด้วย ดังนั้นความในข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๗) ที่เกี่ยวกับบริเวณโรงเรียนราษฎร์จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับกับโรงเรียนศิริณศึกษา ในกรณีนี้ได้

อย่างไรก็ดี โดยที่โรงเรียนศิริณศึกษา ได้จัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งขณะนั้นพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับอยู่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงเรียนในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า มาตรา ๗ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัตินั้น

^๑ ข้อ ๓ เฉพาะโรงเรียนตามมาตรา ๑๕ (๒) (๓) และ (๔) ที่ จะได้รับการจัดตั้งในปีการศึกษาต่อไป ให้ยื่นคำร้องขอตั้งตามแบบ ร.๑ ภายในเดือนมีนาคม และบริเวณโรงเรียนต้องมีไม่น้อยกว่า ๓,๒๐๐ ตารางเมตร ในบริเวณโรงเรียนต้องมีสนามไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง

^๒ มาตรา ๑๕ โรงเรียนมี ๖ ประเภท คือ

- (๑) โรงเรียนอนุบาล
- (๒) โรงเรียนประถมศึกษา
- (๓) โรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา
- (๔) โรงเรียนมัธยมวิสามัญศึกษา
- (๕) โรงเรียนอาชีวศึกษา
- (๖) โรงเรียนการศึกษาพิเศษ

^๓ มาตรา ๖๑ ผู้ใดได้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าของ ผู้จัดการ ครูใหญ่หรือครูอยู่แล้วในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้คงมีสิทธิเป็นต่อไปได้ แต่เฉพาะครูให้นำใบอนุญาตมาเปลี่ยนใหม่ โดยมีต้องเสียค่าธรรมเนียมภายในกำหนดสามเดือน นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติ

^๔ มาตรา ๑๒๓ ให้โรงเรียนราษฎร์ที่จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์เป็นโรงเรียนเอกชนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้เป็นเจ้าของผู้จัดการ ครูใหญ่หรือครู ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์เป็นผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการครูใหญ่หรือครู แล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัตินี้

^๕ มาตรา ๗ โรงเรียนจะตั้งขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ขอเป็นเจ้าของจัดตั้งโรงเรียนได้รับใบอนุญาตจากข้าหลวงประจำจังหวัดแล้ว

ใบอนุญาตนั้นจะออกให้เมื่อปรากฏว่า

ได้กำหนดไว้ว่า ใบอนุญาตนั้นจะออกให้เมื่อปรากฏว่าสถานที่และบริเวณที่จะตั้งโรงเรียนไม่เป็น
 ปฏิปักษ์ต่อการสุขาภิบาลหรืออนามัยของนักเรียน กับสถานที่ที่ต้องมั่นคงแข็งแรงไม่เป็นที่น่า
 เกรงว่าอาจเกิดภัยอันตรายใด ๆ โดยมีได้กล่าวถึงว่าบริเวณโรงเรียนจะต้องมีขนาดเท่าใด และ
 กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับการอนุญาต การควบคุมโรงเรียน ก็มีได้
 กำหนดบริเวณเช่นข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๗)^๖ และมีแต่มาตรา ๒๕ วรรคสอง^๗ ซึ่ง
 กำหนดว่า ก่อนย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน ขยายหรือลดเขตสถานที่หรือบริเวณโรงเรียน จะต้องได้รับ
 อนุญาตจากข้าหลวงประจำจังหวัด และเมื่อพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ถูก
 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ความที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้บัญญัติเป็น
 มาตรา ๗ (๒)^๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่า โรงเรียนจะตั้งขึ้นได้ เมื่อ
 ปรากฏว่าสถานที่และบริเวณที่ตั้งโรงเรียนต้องกว้างขวางพอแก่กิจการของโรงเรียน ไม่ขัดต่อ
 สุขลักษณะ หรืออนามัยของนักเรียน และสถานที่ต้องมั่นคงแข็งแรงไม่เป็นที่น่าเกรงว่าอาจเกิด
 อันตรายใด ๆ ส่วนความในมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.
 ๒๔๗๙ ก็ได้นำมาบัญญัติเป็นมาตรา ๓๔ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.
 ๒๔๙๗ ว่า ผู้จัดการต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงทำการย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) สถานที่และบริเวณที่จะตั้งโรงเรียนไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อการสุขาภิบาลหรืออนามัยของ
 นักเรียน กับสถานที่ที่ต้องมั่นคงแข็งแรง ไม่เป็นที่น่าเกรงว่าอาจเกิดภัยอันตรายใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๒๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้จัดการต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงประจำจังหวัดเสียก่อนจึงทำการเปลี่ยนแปลงตั้งจะ
 กล่าวต่อไปนี้ได้คือ ย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน ขยายหรือลดเขตสถานที่หรือบริเวณโรงเรียน ขยายหรือลดกิจการ
 ของโรงเรียน เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ หลักสูตร ระเบียบข้อบังคับ หรือชื่อโรงเรียน หรือสืบเปลี่ยนตั้งใหม่
 หรือถอนครูใหญ่หรือครู

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๗ โรงเรียนจะตั้งขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ขอเป็นเจ้าของได้รับใบอนุญาตจากผู้ว่าราชการ
 จังหวัดแล้ว

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกใบอนุญาตให้ได้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเมื่อปรากฏว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) สถานที่และบริเวณที่ตั้งโรงเรียนต้องกว้างขวางพอแก่กิจการของโรงเรียนไม่ขัดต่อ
 สุขลักษณะ หรืออนามัยของนักเรียน และสถานที่ต้องมั่นคงแข็งแรงไม่เป็นที่น่าเกรงว่าอาจเกิดภัยอันตรายใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๓๔

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้จัดการต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงทำการเปลี่ยนแปลงตั้งจะกล่าว
 ต่อไปนี้ได้ คือ ย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณโรงเรียนขยายหรือลดกิจการของ
 โรงเรียน เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ หลักสูตร ระเบียบ ข้อบังคับหรือชื่อโรงเรียน หรือสืบเปลี่ยน ตั้งใหม่ หรือ
 ถอนครูใหญ่หรือครู

ฯลฯ

ฯลฯ

ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณโรงเรียนได้ และในครั้งสุดท้ายเมื่อพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสถานที่และบริเวณโรงเรียนได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีนในการวางระเบียบกำหนดมาตรฐานโรงเรียนตามมาตรา ๑๗^๙ เพื่อประโยชน์แก่การจัดตั้งควบคุมและส่งเสริมโรงเรียน ส่วนอำนาจในการอนุญาตตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น ก็นำมากำหนดเป็นอำนาจของผู้อนุญาตตามมาตรา ๒๐^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งห้ามผู้รับใบอนุญาตดำเนินการอันเป็นการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อนุญาตตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

เมื่อได้ความว่า ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อนุญาตตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ แล้ว การที่โรงเรียนศิริธรรมาธิศึกษา ขออนุญาตยุบชั้นเรียนแล้วจัดตั้งเป็นโรงเรียนอนุบาลต่างหากโดยขอแยกที่ดินไปด้วยนั้น คณะกรรมการการศึกษา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า การขออนุญาตยุบชั้นเรียนอนุบาลก็ดี การขอแยกที่ดินจากโรงเรียนศิริธรรมาธิศึกษา ก็ดี เป็นการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ผิดไปจากที่ผู้อนุญาตได้อนุญาตไว้ ฉะนั้นผู้อนุญาตจะอนุญาตตามคำขอของโรงเรียนศิริธรรมาธิศึกษา หรือไม่ ก็ย่อมทำได้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

อนึ่ง ได้ความตามคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนว่า ยังมีโรงเรียนอีกเป็นจำนวนมากซึ่งตั้งมาก่อนวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๗)ฯ ข้อ ๓ ใช้บังคับ ซึ่งมีบริเวณน้อยกว่า ๓,๒๐๐ ตารางเมตร กระทรวงศึกษาธิการก็ยังถือว่าโรงเรียนเหล่านั้นยังคงสภาพเป็นโรงเรียนอยู่ต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับการอนุญาตในเรื่องนี้ในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ และระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ซึ่งมาตรา ๑๒๔^{๑๑} ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปได้นั้น ก็ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับบริเวณโรงเรียนที่ตั้งมาก่อนวันที่พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับในกรณี

^๙ มาตรา ๑๗ เพื่อประโยชน์แก่การจัดตั้ง ควบคุมและส่งเสริมโรงเรียน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบ

(๑) กำหนดมาตรฐานโรงเรียน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} มาตรา ๒๐ ห้ามผู้รับใบอนุญาตดำเนินการอันเป็นการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อนุญาตตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

^{๑๑} มาตรา ๑๒๔ ให้บรรดากฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษายังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มีการขอลดบริเวณลงเหลือน้อยกว่า ๓,๒๐๐ ตารางเมตร ตามข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๗)ฯ ประกอบกับเมื่อพิจารณาได้ว่าการขอแยกที่ดินจากโรงเรียนศิริธศึกษาเป็นการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนให้ผิดไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับการขอลดบริเวณโรงเรียนศิริธศึกษา นี้จึงอยู่ในดุลพินิจของผู้อนุญาต คือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่จะเป็นผู้พิจารณา

ดังนั้น ตามข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเกี่ยวกับขนาดบริเวณโรงเรียนศิริธศึกษานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของผู้อนุญาตตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่จะพิจารณาอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ซึ่งถ้าอนุญาต โรงเรียนศิริธศึกษา ก็ยังสามารถอยู่ต่อไปได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบูรณ์

(นายอมร จันทสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๖