

ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน¹

มารุต หิรัญศรี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากฎหมายการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษานิติบุคคล อำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคล และความรับผิดชอบของสถานศึกษานิติบุคคล ซึ่งตลอดระยะเวลาที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แม้จะมีการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พร้อมกับกำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคล พบว่า มีปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างมากมาย ยังไม่มีการกระจายอำนาจ หรือการบริหารงานแบบนิติบุคคลมาจนอย่างจริงจัง ตามวัตถุประสงค์ของโรงเรียนนิติบุคคล เพื่อให้โรงเรียนจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารจัดการศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจ และการจัดการแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานและให้การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติ ปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุข แม้จะมีการออกกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 มาเป็นแนวปฏิบัติแล้วก็ตาม

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังมีปัญหาอยู่ 3 ประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ปัญหาประการแรก ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือเป็น “นิติบุคคลมหาชน” จึงทำให้สถานศึกษาทุกสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสถานะเป็น “สถานศึกษานิติบุคคล” ดังนั้น เมื่อมีสถานะเป็นศึกษานิติบุคคลแล้ว การดำเนินการต่าง ๆ ของสถานศึกษานิติบุคคลต้องเป็นแบบนิติบุคคล มิใช่แบบ “สถานศึกษาภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” เหมือนในอดีต แต่จากการศึกษา

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิชิต และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสวรรค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า แม้กฎหมายจะได้กำหนดให้สถานศึกษามีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่กลับไม่ได้กำหนดอำนาจ หน้าที่ และวิธีการของสถานศึกษา นิติบุคคลว่าต้องมีอำนาจและหน้าที่ไว้แค่ไหน อย่างไร จึงมีปัญหาของสถานะความเป็นสถานศึกษานิติบุคคลว่าทำไมถึงไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมายมหาชน ที่ขั้นตอนการอนุมัติ อนุญาตง่าย คล่องตัวและมีอิสระในการบริหารจัดการ

ปัญหาประการที่สอง นับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สถานศึกษาได้เปลี่ยนสถานะไปจากเดิม “สถานศึกษาภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” เปลี่ยนเป็น “สถานศึกษานิติบุคคล” มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายมหาชน หรือที่เรียกว่า “นิติบุคคลมหาชน” จึงทำให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา ในด้านบริหารวิชาการ ด้านบริหารงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ได้ด้วยตัวเองอย่างมีอิสระ แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วจะพบว่า ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษานิติบุคคลอย่างสมบูรณ์ จึงเป็นปัญหาอำนาจและหน้าที่ที่สถานศึกษานิติบุคคลต้องมีหน้าที่อย่างไร

ปัญหาประการสุดท้าย คือ เมื่อสถานศึกษามีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการสถานศึกษา ความรับผิดชอบ ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา ที่และกฎหมายปกครอง ให้อิสระในการทำนิติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการซื้อขาย แลกเปลี่ยน การเป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ การจัดหารายได้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินของโรงเรียน การรับผิด รับชอบ ซึ่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนด ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของนิติบุคคลสถานศึกษา (ข้อ 5) แต่ไม่ได้กำหนด วิธีการ ขั้นตอน ในการรับผิดชอบของสถานศึกษานิติบุคคล จึงเป็นปัญหาความรับผิดชอบของสถานศึกษานิติบุคคล ว่าควรทำอย่างไร

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ศึกษาข้อเสนอนี้ คือ

1. ปัญหาด้านสถานะของสถานศึกษานิติบุคคล

1.1 เพิ่มคำว่า “มหาชน” ไว้ในท้ายมาตรา 35 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2545 ดังนี้

มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน

1.2 เพิ่มเติม มาตรา 35 (วรรคสาม) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2545 ดังนี้

มาตรา 35 (วรรคสาม) “สถานศึกษาที่จะเป็นสถานศึกษานิตยบุคคลตามวรรคแรก ต้องมีความพร้อมในด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคลากร และด้านการบริหารงานทั่วไป ตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำหนด เป็นต้น

2. ปัญหาอำนาจและหน้าที่สถานศึกษานิตยบุคคล

2.1 แก้ไข มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

มาตรา 26 (2) พิจารณานุมัติจัดจ้างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามจำนวนและอัตราตำแหน่งที่ขาดแคลน

2.2 ยกเลิก (1) และ (2) ของมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนี้

ยกเลิก (1) พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเกลี่ยอัตรากำลังให้สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

ยกเลิก (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

2.3 เพิ่มเติม ในมาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนี้

เดิม (3) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

เพิ่มเติม (3) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่หน่วยงานนั้นเสนอมา

2.4 ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่อง การขับเคลื่อน การปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2559

ยกเลิก คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 10/2559 เรื่องการขับเคลื่อนการปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในภูมิภาค สั่ง ณ วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2559

2.5 แก้ไข มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ดังนี้

เดิม มาตรา 47 ให้ “คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา”

แก้ไขเป็น มาตรา 47 “คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ และในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษา”

2.6 แก้ไขกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ดังนี้

เดิม “ข้อ 1 ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา ในอำนาจหน้าที่ของตน”

เปลี่ยนเป็น “ข้อ 1 ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังสถานศึกษาโดยตรง”

2.7 เพิ่มมาตรา 35/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

เพิ่มเติม มาตรา 35/1 ให้สถานศึกษานิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

2.8. เพิ่มวรรคสี่ มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

เพิ่มวรรคสี่ มาตรา 100 “ในส่วนของการดำเนินการวินัยอย่างร้ายแรงให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษาของผู้ถูกกล่าวหาในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง โดยจะเป็นประธานหรือกรรมการก็ได้ แต่ต้องมีผู้แทนของเขตพื้นที่การศึกษาเข้าร่วมด้วยอย่างน้อย 1 ท่าน ในตำแหน่งประธานหรือกรรมการก็ได้ โดยในส่วนของการดำเนินการวินัยนั้น ต้องเป็นข้าราชการครูที่ผ่านการอบรมการดำเนินการทางวินัยที่ทาง ก.ค.ศ.กำหนดไว้ หรือบุคลากรทางการศึกษาในตำแหน่งนิติกรหรือผ่านการอบรมการดำเนินการทางวินัยที่ทาง ก.ค.ศ.กำหนดไว้ เท่านั้น”

3. ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของสถานศึกษานิติบุคคล

3.1 แก้ไขกฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ดังนี้

เดิม “ข้อ 8 ในกรณีนิติบุคคลสถานศึกษาถูกฟ้องคดี ให้สถานศึกษารายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ เพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินคดีโดยเร็ว”

แก้ไขเป็น “ข้อ 8 ในกรณีนิติบุคคลสถานศึกษาถูกฟ้องคดี ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนสถานศึกษาดำเนินการในส่วนของการคดีความได้ และรายงานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบ โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นที่ปรึกษาและให้ความช่วยเหลือคดีความนั้นด้วย”

3.2 เพิ่มวรรคสี่ของมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

เดิม มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง

สถานศึกษาที่จะเป็นสถานศึกษานิติบุคคลตามวรรคแรก ต้องมีความพร้อมในด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคลากร และด้านการบริหารงานบริหารงานทั่วไป ตามที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำหนด เป็นต้น

เพิ่ม วรรคสี่ ควรมีการระบุสิทธิในการใช้อำนาจปกครองของผู้อำนวยการสถานศึกษา ในฐานะที่เป็นตัวแทนสถานศึกษานิติบุคคล ให้มีความชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานศึกษา

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงศึกษาธิการ. **คู่มือการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล**. กรุงเทพมหานคร:

องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, 2546.

โกวิท พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

จิตติ ดิงศกัทธิย์. **กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

บุญศรี ยี่หะ. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

ปธาน สุวรรณมงคล. **การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.