

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา ตามภารกิจสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีสาระสำคัญตามลำดับดังนี้

1. การเป็นนิติบุคคล

1.1 ความหมายของนิติบุคคล

1.2 ลักษณะและสภาพของนิติบุคคล

2. อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

2.1 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

2.2 สิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

2.3 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและของผู้อำนวยการ

สถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษา

2.4 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้อง

3. แนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การเป็นนิติบุคคล

1.1 ความหมายของนิติบุคคล

นิติบุคคลเป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้มีสิทธิหน้าที่และสามารถทำกิจการอันเป็นการก่อก่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่นได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท (ระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ร.บ.ฉบับร่าง พ.ศ. 2546 : 7) คือ

1. นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ โดยจะเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มบุคคลธรรมดาารวมกันทำกิจกรรมอันหนึ่งอันใด และเพื่อให้กิจการนั้นๆ ดำเนินไปสะดวกในการดำเนินกิจการกฎหมายจึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวจดทะเบียน เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นตามกฎหมายและดำเนินการภายใต้นิติบุคคลเพียงคนเดียว หรือในกรณีที่เป็นการรวมทรัพย์สินที่จัดสรร ไว้เป็นกองทุนดำเนินการอันใดอันหนึ่ง เช่น เพื่อการศึกษา ศาสนา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาประโยชน์ และเมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นนิติบุคคล เช่น สมาคม มูลนิธิ เป็นต้น

ดังนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของเอกชน และไม่มีการใช้อำนาจมหาชน

2. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน คือ มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายรับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้จัดตั้งเป็นการเฉพาะ

ดังนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงดำเนินการที่เป็นบริการสาธารณะและมีการใช้อำนาจมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์การมหาชนของรัฐ เทศบาล วัด เป็นต้น ในกรณีที่สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาได้รับสถานภาพเป็นนิติบุคคล โดยบทบัญญัติในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจึงหมายถึง โรงเรียนในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาที่กฎหมายยอมรับให้สามารถกระทำการต่างๆ ได้ด้วยตนเองภายในขอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นเฉพาะการเฉพาะ

1.2 ลักษณะและสภาพของนิติบุคคล

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่านิติบุคคล ซึ่งสรุปได้ดังนี้

นิติบุคคล ได้แก่ บุคคลที่กฎหมายกำหนดขึ้น ไม่ใช้บุคคลธรรมดาที่มีชีวิตจิตใจ ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ จึงมีสภาพนิติบุคคลขึ้นได้ (จิตติ ดิงศภัทย์ 2530 : 73)

นิติบุคคลก็คือ “สิ่งที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา แต่เป็นคณะบุคคล กิจการ หรือกองทรัพย์สินที่ก่อตัวขึ้น เพื่อสาธารณะประโยชน์ ซึ่งกฎหมายรับรองให้มีสิทธิ และหน้าที่ ดังเช่นบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิหน้าที่บางประการที่โดยสภาพจะพึงมีพึงได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น” (นิภาพร ทิวถนอม 2537 : 97)

นิติบุคคล คือ บุคคลสมมติโดยอำนาจตามกฎหมายไม่มีสภาพอย่างบุคคลธรรมดา ไม่มีตัวตนและไม่มีชีวิตจิตใจ เป็นเพียงบุคคลสมมติ ซึ่งกฎหมายรับรองให้มีสิทธิและหน้าที่ ดังเช่นบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิหน้าที่บางประการ ซึ่งจะมีได้หรือเป็น ได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2537 : 239)

ในทางศาลมีความเห็นว่า นิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลสมมติโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายดำเนิน หรือปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ด้วยตนเองไม่ได้ ต้องดำเนินหรือปฏิบัติงานโดยผู้แทน และนิติบุคคลจะมีขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นก็ได้ เมื่อรวมความแล้ว นิติบุคคล หมายถึง คณะบุคคลที่รวมตัวกันแล้วตั้งสมมติขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายให้มีสภาพเป็นบุคคลเพียงหนึ่งเดียวเหมือนกับบุคคลคนๆ หนึ่ง โดยอาศัยผู้แทนปฏิบัติงานหรืองานหรือดำเนินกิจการ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2542 : 243)

การที่บุคคลหลายคนรวมกันเป็นบุคคลและมีการดำเนินกิจการต่างๆ หากยังก่อตั้งขึ้นโดยไม่มีกฎหมายรับรองแล้ว ก็จะไม่เป็นนิติบุคคลตามความหมายของกฎหมาย

เมื่อกฎหมายยอมรับให้ตั้งคณะบุคคลใดเป็นนิติบุคคลแล้ว นิติบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิและหน้าที่ขึ้นตามกฎหมายเช่นเดียวกัน จะให้สิทธิและหน้าที่นอกขอบเขตของกฎหมายไม่ได้ โดยสภาพแล้วจึงต้องถือว่ากฎหมายได้เข้าไปควบคุมกิจการของนิติบุคคลให้ปฏิบัติงานในทางสุจริตหรือในทางที่ดีด้วย ไม่ให้ประกอบกิจการในทางทุจริตหรือในทางที่เลว กล่าวคือนิติบุคคลต้องกระทำการเฉพาะในกรอบแห่งวัตถุประสงค์และตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น มาตรา 66 จึงบัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นภายในขอบแห่งอำนาจหรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง”

การปฏิบัติงานของนิติบุคคลจึงไม่อาจจะกระทำการนอกเหนือกฎหมาย ได้และไม่อาจจะปฏิบัติงานนอกวัตถุประสงค์อีกด้วยกรอบแห่งการปฏิบัติงานจึงต้องอยู่ในอำนาจของกฎหมายเสมอ

สิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคล จะมีสภาพเหนือบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง นอกจากกิจกรรมบางอย่างคงมิได้เฉพาะบุคคลธรรมดาที่เป็นนิติบุคคลทำไม่ได้เท่านั้น ดังนั้นเมื่อคณะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็เป็นเรื่องที่กฎหมายสมมติให้นิติบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลอีกคนหนึ่งต่างหากจาก

บุคคลที่รวมเข้ากัน หรือที่เกี่ยวข้องในกองทรัพย์สินหรือกิจการนั้นๆ เช่น สมาคม บริษัทจำกัด กระทรวง ทบวง กรมในราชการ เป็นต้น สมาคมหรือบริษัทจำกัด หรือกระทรวง ทบวง กรม อาจเป็นเจ้าของทรัพย์ได้ อาจทำสัญญาเป็นเจ้าของนี้หรือลูกหนี้ก็ได้ อาจตั้งทนายฟ้องความในศาล ก็ได้ โดยแยกส่วนหนึ่งต่างหากจากบุคคลที่เป็นสมาชิกในสมาคมหรือเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทหรือเป็นข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม ยิ่งกว่านั้นอาจทำสัญญากับบุคคลเหล่านี้หรือเป็นโจทก์ฟ้องบุคคลเหล่านี้เองก็ได้ ดังนี้ ได้ชื่อว่าเป็นบุคคลคนหนึ่งต่างหาก

เมื่อกฎหมายกำหนดให้คณะบุคคลที่ตั้งเป็นนิติบุคคล เสมือนเป็นบุคคลหนึ่งแล้ว สิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลนั้นจึงกำหนดให้เหมือนกับบุคคลธรรมดา ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 67 ว่า ภายใต้งบกับมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาเว้นแต่ สิทธิและหน้าที่โดยสภาพจะพึงมีพึงเป็น ได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

ดังนั้นในการที่นิติบุคคลปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์หรือกฎหมายนั้นจึงสามารถทำได้เหมือนบุคคลธรรมดา นอกจากจะเป็นการส่วนตัวของบุคคลธรรมดา โดยเฉพาะเท่านั้น ที่นิติบุคคลทำไม่ได้ เพราะนิติบุคคลเป็นเพียงตัวสมมติขึ้น แต่หากไม่เป็นนิติบุคคลแล้วก็ไม่อาจกระทำการต่างๆ ได้อย่างดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ คณะบุคคลที่จะปฏิบัติงานตามกฎหมายได้เหมือนบุคคลธรรมดาคนหนึ่ง จะต้องจัดตั้งให้มีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมายขึ้น มิฉะนั้นก็ไม่อาจทำการได้เหมือนบุคคลธรรมดา จะฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีในนามของนิติบุคคลคนเดียวไม่ได้

กิจการบางอย่างที่ก่อตั้งขึ้นในรูปขององค์การหรือตำแหน่งหน้าที่การงานของทางราชการที่มีกฎหมายรับรองให้กระทำการหรือปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ ก็เกิดมีปัญหว่าเมื่อไม่ได้เป็นนิติบุคคลแล้ว จะปฏิบัติตามกฎหมายในการดำเนินคดีทางอาญาได้อย่างไร ผลของคำตอบจึงมีว่า เมื่อมีกฎหมายรับรองให้องค์การหรือตำแหน่งทางราชการให้ปฏิบัติงานได้แล้ว แม้จะยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลก็ตาม การปฏิบัติงานนั้นย่อมเกิดผลในทางกฎหมายแล้ว ดังนั้นสามารถที่จะดำเนินคดีในศาลโดยฟ้องหรือถูกฟ้องคดีได้

ข้อสำคัญในเรื่องก็คือ การที่กิจการนั้นยังไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลและจะเกิดผลสามารถฟ้อง หรือถูกฟ้องได้นั้น จะต้องมีการรับรองการกระทำขององค์การหรือตำแหน่งทางราชการของผู้นั้น โดยเฉพาะ ถ้าไม่มีกฎหมายรับรองการปฏิบัติงานแล้ว ก็ไม่อาจจะฟ้องหรือถูกฟ้องโดยอาศัยองค์การหรือตำแหน่งทางราชการที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลนั้นได้

การที่มีกฎหมายรับรองสิทธิและหน้าที่ขององค์การหรือตำแหน่งบางตำแหน่งทำให้เป็นคู่ความในคดีได้แล้วย่อมเห็นว่า องค์การหรือตำแหน่งนั้นคล้ายกับมีลักษณะและสภาพเป็นนิติบุคคล แต่โดยความเป็นจริงแล้วองค์การหรือตำแหน่งเหล่านั้นไม่ได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

คงมีแต่การยอมรับในสิทธิและหน้าที่เพื่อให้เกิดอำนาจเป็นคู่ความในคดีได้เท่านั้น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลธรรมดาคนหนึ่งนั่นเอง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2542 : 244 – 246)

2. อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทหน้าที่ (กระทรวงศึกษาธิการ : 2546) คือ

2.1 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการมีเจตนารมณ์กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล เพื่อให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระคล่องตัว สามารถบริหารจัดการและจัดการศึกษาในสถานศึกษาให้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจและการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) (อุทัย บุญประเสริฐ 2540 : 205) โดยมุ่งให้การบริหารจัดการศึกษาเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา โดยเหตุที่สถานภาพความเป็นนิติบุคคลเกิดขึ้นโดยกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและความเป็นอิสระในการบริหารงานจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมเป็นไปตามลักษณะรูปแบบ หลักการหรือวิธีการจัดระเบียบองค์การบริหารของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เช่น การบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลย่อมมีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารมากกว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพราะมหาวิทยาลัยมีกฎหมายจัดตั้งเป็นของตนเอง อีกทั้งยังมีมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 รองรับหลักการไว้หรือเทียบกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เทศบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 บัญญัติรับรองหลักการแห่งความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ (Decentralization) และการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่จัดไว้เช่นนั้นโดยจัดระเบียบบริหารราชการเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้จัดระเบียบบริหารเป็นราชการบริหารส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษายังเป็นส่วนราชการที่สังกัดราชการบริหารส่วนกลาง คือ สังกัดกระทรวงหรือกรม และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขอบเขตพื้นที่

การศึกษาไว้ในกฎหมายว่ามีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง ในลักษณะที่ส่วนกลางแห่งอำนาจหน้าที่ให้ทั่ว (Decentralization) สำหรับในกรณีของสถานศึกษาถึงแม้กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้เป็นนิติบุคคลก็ตามแต่สถานศึกษายังเป็นหน่วยงานที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางและมีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการหรือตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด แม้ว่าสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา ก็ไม่เหมือนทั้งนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าในกรณีของสถานศึกษา ถ้าจะเทียบเคียงได้กับความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจบริหารราชการภายในจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่อาจบริหารราชการภายในจังหวัดได้อย่างอิสระเหมือนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากแต่ยังต้องรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติอีกทั้งการจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจึงไม่ใช่ว่าสถานศึกษาจะใช้อำนาจหน้าที่ได้เองโดยอิสระ ปราศจากขอบเขตของกฎหมาย เช่น สถานศึกษาไม่อาจจ้างองที่คนที่มีผู้บริจาคให้สถานศึกษาไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือหน่วยธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเงินหรือดำเนินการ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือนอกขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานศึกษาหรือดำเนินการในเรื่องอื่นใดที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น การจัดทำงบประมาณต้องจัดทำตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลัง (กระทรวงศึกษาธิการ : 2546 : 19)

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดภาระงานการบริหารในสถานศึกษาไว้ทั้งหมด 6 ภาระงาน คือ 1) งานวิชาการ 2) งานบุคลากร 3) งานกิจการนักเรียน 4) งานการเงิน ธุรการ พสดุ 5) งานอาคารสถานที่ 6) ความสัมพันธ์กับชุมชน ต่อมาในวันที่ 7 กรกฎาคม 2546 กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นนิติบุคคลกำหนดให้มีภาระงานการบริหารในสถานศึกษา 4 งาน คือ 1) ด้านวิชาการ 2) ด้านงบประมาณ 3) ด้านการบริหารงานบุคคล 4) ด้านบริหารทั่วไป ผู้วิจัยจึงได้ศึกษารายละเอียดภาระงานทั้ง 4 ด้าน ต่อไป

จึงเป็นข้อสังเกตว่า ความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือไม่ใช่ส่วนราชการก็ตาม ย่อมมีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับนิติบุคคลโดยทั่วไปที่มีใช้เป็นหน่วยงานของรัฐเป็นสมาคม มูลนิธิ บริษัทจำกัด เป็นต้น แต่นิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานจะใช้คำว่า “อำนาจและหน้าที่” หรือ “อำนาจหน้าที่” แทนที่จะใช้คำว่า “สิทธิและหน้าที่” หรือ “สิทธิหน้าที่”

เช่น เกี่ยวกับนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาก็เพื่อให้บริการสาธารณะเป็นหลัก ฉะนั้นการที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่โดยนัยของการมี “อำนาจ” หมายความว่า อีกฝ่ายหนึ่ง คือ “รัฐ” มีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง คือ “ประชาชน” อย่างไรก็ตาม ความเป็นนิติบุคคลหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิหน้าที่เหมือนกับนิติบุคคลอื่นๆตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐทำนิติกรรมสัญญากับเอกชน โดยหน่วยงานของรัฐลดฐานะของตัวเองที่มีอำนาจเหนือกว่าลงไปเหมือนกับเอกชนและทำสัญญาในฐานะเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ซึ่งต้องบังคับใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539 – 2550 กำหนดให้การกระจายอำนาจการกำหนดนโยบายและการบริหาร โรงเรียนและสถานศึกษาทุกระดับทุกประเภทให้กับผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนรับผิดชอบในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา (พิพัฒน์ วิเชียรสุวรรณ 2540 : 119)

2.2 สิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษานอกจากจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา ยังมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดทั้งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรศึกษาและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นว่าสถานศึกษาจะดำเนินการต่างๆ ได้ต้องอยู่ในกรอบของอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ โดยได้กำหนดให้มีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของราชการและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา

ในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก มาตรา 39 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจกรรมทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในนามของสถานศึกษาเป็นผู้แทนของงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับมอบหมาย หรือตามระเบียบบริหารการเงินของสถานศึกษา ฉะนั้นผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคล ให้เป็นผู้แทนมหาวิทยาลัยในกิจการที่เป็นซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลตามสภาพที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ มาตรา 44 วรรคหนึ่งและมาตรา 45 วรรคหนึ่งแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจและการมอบอำนาจ

ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้แก่สถานศึกษาเพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษา สถานศึกษามีความอิสระและคล่องตัว

2.3 อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษา

อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาและอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษา ตามการบริหารงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป คือ

1. ด้านวิชาการ ตามกฎหมายการศึกษา ได้กำหนดหน้าที่ของสถานศึกษาและของผู้อำนวยการสถานศึกษา มีดังนี้

1.1 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

1.1.1 จัดการศึกษาในรูปแบบการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบ (ม.15 วรรคสอง)

1.1.2 จัดกระบวนการเรียนรู้ (ม.24)

1.1.3 จัดการประเมินผู้เรียน (ม.26)

1.1.4 จัดทำสาระของหลักสูตรตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรแกนกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชน และสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ (ม.27 วรรคสอง)

1.1.5 พัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน (ม.39)

1.1.6 บริหารและจัดการศึกษาทางด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและบริหารงานทั่วไป ตามที่กระทรวงกระจายอำนาจมาให้ (ม.39)

1.1.7 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.40)

1.1.8 จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อประชาชน

1.1.9 พัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาของผู้เรียน (ม.66)

1.2 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ

1.2.1 จัดการศึกษาเป็นพิเศษสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสาร และการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือเด็กซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส หรือขอเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับด้วยรูปแบบและการเรียนที่เหมาะสม (ม.12)

1.2.2 กฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ

1.2.3 ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมและดูแล
บุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย
ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ (ม.39 (2))

1.2.4 อนุมัติประกาศนียบัตรของสถานศึกษาตามระเบียบที่คณะกรรมการ
ศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด (ม.39 (5))

1.2.5 ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายตามรัฐธรรมนูญว่าการ
กระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่
การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวง มอบหมาย (ม.39(6))

1.2.6 ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากอำนาจและมอบหมาย
(ม.44 และม.45)

2. ด้านงบประมาณ

2.1 กฎหมายว่าการศึกษาแห่งชาติ

2.1.1 บริหารและจัดการศึกษาทางด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงาน
บุคคลและการบริหารงานทั่วไป ตามที่กระทรวงกระจายอำนาจให้ (ม.39)

2.1.2 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.40)

2.1.3 ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
ของสถานศึกษาทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่นๆ รวมทั้ง
ได้หารายได้จากการบริหารของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ
นโยบายวัตถุประสงค์และการดำเนินหลักของสถานศึกษา (ม.56 วรรคหนึ่ง)

2.2 กฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ

2.2.1 ประสานการระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมและดูแล
บุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย
ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (ม.39 (2))

2.2.2 ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายตามรัฐธรรมนูญว่าการ
กระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการ
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย (ม.39 (6))

2.2.3 ดำเนินงานตามที่ได้รับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจ (ม.44 และ ม.45)

2.3 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการในสถานศึกษาจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.3.1 วิเคราะห์ จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

2.3.2 เสนอขอจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป

3. ด้านการบริหารงานบุคคล

3.1 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

3.1.1 บริหารและจัดการศึกษาทางด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ตามที่กระทรวงกระจายอำนาจมาให้ (ม.39)

3.1.2 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ม.40)

3.1.3 ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย (ม.39 (6))

3.1.4 พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและทักษะในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (ม.65)

3.2 กฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ

3.2.1 ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา (ม.39 วรรคหนึ่ง)

3.2.2 บริการกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและสถานศึกษา รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา (ม.39(1))

3.2.3 ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย (ม.39 (6))

3.2.4 ดำเนินงานตามที่ได้รับการกระจายอำนาจและมอบอำนาจ (ม.44 และ ม.45)

3.3 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

3.3.1 ควบคุม ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ และ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษากำหนด (ม.27 (1))

3.3.2 พิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา (ม.27 (1))

3.3.3 ส่งเสริมสนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาให้มีกาสรพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (ม.27(3))

3.3.4 จัดทำมาตรฐาน การงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา (ม.27 (4))

3.3.5 ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา (ม.27 (5))

3.3.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นหรือตามที่ อ.ก.ค.ศ.พื้นที่การศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษามอบหมาย (ม.27(6))

3.3.7 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากราชการที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรฐานในตำแหน่งหรือขาดคุณสมบัติพิเศษ (ม.49)

3.3.8 บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย ตำแหน่งครูและตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา (ม.53(4))

3.3.9 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการออกจากราชการ เนื่องจากมีความประพฤติ ไม่ดีหรือไม่มีความรู้หรือไม่มี ความเหมาะสมหรือมีผลการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการต่ำกว่าเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ.กำหนด (ม.56 วรรคสอง)

3.3.10 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งต่อไป (ม.56 วรรคสอง)

3.3.11 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ โดยอนุมัติ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการมี ก.ค.ศ. กำหนด (ม.56)

3.3.12 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารักษาการในตำแหน่ง (ม.68)

3.3.13 การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา (ม.37)

3.3.14 ขกป้องเชิดชูเกียรติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีผลงานดีเด่นเป็นที่ประจักษ์ (ม.75)

3.3.15 แจ่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับการบรรจุให้ทราบถึงภาระงานมาตรฐาน คุณภาพ มาตรฐานวิชาชีพ จรรยาบรรณวิชาชีพ เกณฑ์การประเมินในฐานะเป็นพลเมืองที่ดี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ.กำหนด (ม.78)

3.3.16 ปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีผู้ได้บังคับบัญชาและพัฒนาผู้อยู่ได้บังคับบัญชาให้มีความรู้ ทักษะ เจตคติที่ดี คุณธรรม และจรรยาบรรณ วิชาชีพที่เหมาะสมตามเกณฑ์และวิธีการมี ก.ค.ศ.กำหนด (ม.79)

3.3.17 ส่งเสริมสนับสนุนผู้อยู่ได้บังคับบัญชาโดยการให้ไปศึกษาฝึกอบรมดูงาน หรือปฏิบัติงานวิจัยและพัฒนาตามระเบียบที่ ก.ค.ศ.กำหนด (ม.81)

3.3.18 รักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ (ม.82)

3.3.19 เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยและดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอื่นมีมูลมีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย (ม.95 และม.96)

3.3.20 พิจารณาอนุญาตหรือยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ม.108)

3.3.21 สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรว่าเป็นผู้ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ม.110(4))

3.3.22 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการกรณี

- เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอ (ม.110(1))
- สมัครไม่ปฏิบัติงานตามความประสงค์ของหน่วยราชการ (ม.110(2))
- ขาดคุณสมบัติทั่วไป (ม.110(3))
- ก.ค.ศ.หรืออ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษามีมติว่าเป็นผู้ไม่เลื่อมใส

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ม.110(4))

3.3.23 สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรลงรับว่าหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่

ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาออกจากราชการกรณีหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ทางราชการตามมติ ก.ค.ศ.หรืออ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา (ม.111)

3.3.24 สั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่รับโทษจำคุก โดยคำสั่งของศาลหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ออกจากราชการ (ม.1113)

4. ด้านการบริหารทั่วไป

4.1 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

4.1.1 ร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน (ม.29)

4.1.2 บริหารและจัดการศึกษาทางด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ตามที่กระทรวงกระจายอำนาจมาให้ (ม.39)

4.1.3 คณะกรรมการสถานศึกษา (ม.39)

4.1.4 ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษา (ม.40 วรรคสี่)

4.1.5 จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่องานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อประชาชน

4.1.6 ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสาร หลักฐาน ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษาตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา (ม.50)

4.1.7 ระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา (ม.57)

4.1.8 ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยมีที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่นๆ รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริหารของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบายวัตถุประสงค์และการดำเนินหลักของสถานศึกษา (ม.56 วรรคหนึ่ง)

4.2 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ

4.2.1 การผ่อนผันให้เด็กเข้าเรียนก่อนหรือหลังอายุ ตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด (ม.6)

4.2.2 กฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ

4.2.3 บริหารกิจการของสถานศึกษาเป็นให้เป็นไปตามกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการและสถานศึกษารวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา (ม.39(1))

4.2.4 ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมและดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (ม.39(2))

4.2.5 เป็นตัวแทนของสถานศึกษาในกิจการที่มีไปรวมทั้งการจัดนิติกรรมสัญญาของสถานศึกษาตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ (ม.39(4))

4.2.6 จัดทำรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสถานศึกษาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (ม.9(4))

4.2.7 อนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาตามระเบียบที่คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด (ม.39(5))

4.2.8 ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย (ม.369(6))

4.2.9 ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายกระจายอำนาจและมอบอำนาจ (ม.44 และ ม.45)

4.3 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการในสถานศึกษาจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.3.1 วิเคราะห์ จัดทำนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

4.3.2 วางระเบียบ ออกประกาศและข้อบังคับของสถานศึกษา

4.3.3 เสนอขอจัดตั้งงบประมาณหรือเงินอุดหนุนทั่วไป

4.3.4 แต่งตั้งคณะกรรมการหรือบุคคลเพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็นหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาหรือสถานศึกษา

2.4 อำนาจอหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 บัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง”

ดังนั้น จะเห็นว่าสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่กระทำการใดๆ ตามสิทธิและหน้าที่ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้ดังข้างต้นนั้น สถานศึกษาจะต้องดำเนินการภายในแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของตน ทั้งนี้ เพราะนิติบุคคลตามกฎหมายได้ก็เพียงแต่กิจการอันอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์เท่านั้น

สำหรับวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมิได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยรวมแล้วย่อมเห็นได้ว่าขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลบัญญัติขึ้น เพื่อให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับชั้นที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษากำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดให้สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถกระทำการกิจกรรมต่างๆ ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา คือ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับชั้นที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษากำหนด แต่ขอบเขตวัตถุประสงค์นี้ย่อมรวมความถึงกิจการใดๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวด้วย

การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ (กระทรวงศึกษาธิการ 2546 : 39) คือ

1. สิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา เช่น สามารถทำนิติกรรมต่างๆภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ได้เอง ตัวอย่าง เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนทรัพย์สิน และการจัดการรายได้ของสถานศึกษา อาจเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ และถือเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่างๆ โดยเฉพาะ

ทรัพย์สินที่มีผู้ทูลรวมทั้งเป็นโจทก์และจำเลยในคดีต่างๆ ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา นอกจากนี้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลยังต้องรับผิดชอบในทางอาญาภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของตนด้วย

นอกจากนี้สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลยังมีสิทธิ หน้าที่ ข้อจำกัด และต้องผูกพันตามข้อกำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

1.1 มีสิทธิและหน้าที่ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ที่จะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น ได้แก่ สิทธิในการหมั้น การสมรส การรับบุตรบุญธรรม สิทธิและหน้าที่ในครอบครัว เช่น การอุปการะเลี้ยงดู และการให้การศึกษากับบุตร ผู้เยาว์ และสิทธิในการทำพินัยกรรม เป็นต้น

1.2 การแสดงเจตนาหรือความประสงค์ในการทำกิจกรรมใดๆ ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ย่อมแสดงออกโดยผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคล ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ดังนี้ หากผู้บริหารสถานศึกษา ได้แสดงเจตนาเกี่ยวกับการดำเนินการของสถานศึกษาไปอย่างไร ย่อมมีผลผูกพันสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ไม่ผูกพันตัวผู้บริหารสถานศึกษาเป็นการส่วนตัว แต่หากผู้บริหารสถานศึกษากระทำการนอกเหนือขอบเขตวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา ก็ต้องถือว่ามิได้กระทำในฐานะเป็นผู้แทนของสถานศึกษา สถานศึกษาไม่ต้องรับผิดชอบในผลการกระทำของผู้บริหารสถานศึกษาสำหรับกรณีนั้น

สำหรับการกระทำของผู้บริหารสถานศึกษาที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกนั้น หากเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น สถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายแก่สถานศึกษายังสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาแก่ผู้บริหารสถานศึกษาหรือเจ้าหน้าที่ที่คนอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำที่ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ หรืออำนาจหน้าที่ที่ก่อของโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนนั้นจะต้องชดใช้ค่าสินไหมให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายเอง

1.3 ถ้าประโยชน์ได้เสียของสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลขัดกับประโยชน์ได้เสียของผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นตัวแทนนิติบุคคลในกิจการอันใดอันหนึ่งก็ตาม ผู้บริหารสถานศึกษาจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนของสถานศึกษา ในกิจการอันนั้นไม่ได้

2. อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น นอกจากอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลจะมีตามกฎหมายการศึกษาแล้ว สถานศึกษา

ซึ่งเป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะของรัฐต้องจัดการศึกษาและกระทำกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนตามหลักการให้บริการสาธารณะของรัฐ ดังนี้

2.1 ความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการจัดทำบริการ ทั้งนี้เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่กระทำเพื่อประชาชนทุกคน ดังนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอกัน การจัดการศึกษาก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาทุกแห่งต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค

2.2 ความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นสำหรับประชาชนหากหยุดชะงักประชาชนผู้ได้รับบริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ การจัดบริการทางการศึกษาและกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษา จึงต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องมิให้หยุดชะงัก

2.3 การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งประชาชนทุกคนย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

นอกจากนี้ บุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ (ม.26 และ ม.28)

3. สถานศึกษาจะกระทำการใดๆ อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อกิจการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และการกระทำดังกล่าวจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ (ม.29)

4. รัฐธรรมนูญได้รับรองเรื่องความเสมอภาคว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชาย หญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพร่างกายหรือสุขภาพ สถานะภาพของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ (ม.30)

5. บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นอกกายของศาสนาหรือลัทธิ นิยมในศาสนาและมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ

ของตนเมื่อไม่เป็นปฏิกิริยาต่อหน้าที่พลเมือง และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าว ย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่นับถือศาสนา นิกายศาสนา ลัทธินิยม ในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติตามพิธีกรรมตามความเชื่อแตกต่างจากบุคคลอื่น (ม.38)

6. บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิ ในครอบครัวหรือความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน (ม.39)

7. บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ รวมทั้งได้รับความคุ้มครองในเรื่อง การศึกษา อบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ จากรัฐ และหน่วยงานของรัฐ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (ม.42)

8. บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังให้ความคุ้มครององค์กรวิชาชีพที่จัดการศึกษาภายใต้การกำกับดูแลของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.43)

9. เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ จากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม เด็กและเยาวชน ซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.543)

10. บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.55)

11. บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวทางสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.58)

12. บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เป็นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ม.26) (กระทรวงศึกษาธิการ 2546 : 230)

นอกจากนี้ยังจะต้องระมัดระวังมิให้มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแล้ว โรงเรียนในฐานะที่เป็นหน่วยราชการย่อมต้อง ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย แนวทาง แผนปฏิบัติการกระทรวง และนโยบายหรือ มติของคณะรัฐมนตรีด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ กฎหมายและ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

การเปรียบเทียบสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลและเป็นนิติบุคคล (สำนักงาน คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2546 : 128) การเปรียบเทียบสถานศึกษาของรัฐโดยแยกเป็น ดังนี้

1. สถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล คือ สถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล มีสถานภาพของสถานศึกษาเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์ของการ จัดการศึกษา คือ การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับ ผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ส่วนความรับผิดชอบนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบกับสถานศึกษาในฐานะที่สถานศึกษา เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดและอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจ หน้าที่ตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ ตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล คือ สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีสถานภาพของสถานศึกษาเป็นส่วนราชการมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาและหลักการเช่นเดียวกับสถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล

สถานศึกษาหรือผู้อำนวยการสถานศึกษาและรับผิดชอบตามที่ได้รับผิดชอบตามที่ได้กำหนดไว้ในกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรง จึงเป็นความรับผิดชอบของสถานศึกษาโดยตรง ส่วนอำนาจหน้าที่ที่มีเช่นเดียวกับสถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคล แต่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในฐานะนิติบุคคลที่กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สินอื่นรวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา

สรุปความแตกต่างการบริหารสถานศึกษาแบบเดิมกับการบริหารสถานศึกษาในรูปแบบที่เป็นนิติบุคคล คือ การบริหารสถานศึกษาแบบเดิมจะมีจุดประสงค์ของการศึกษาที่ค่อนข้างจำกัด ไม่ซับซ้อน และนิยมใช้ในลักษณะที่เหมือนกันได้ทุกแห่ง สภาพแวดล้อมทางการศึกษาไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง จึงไม่จำเป็นต้องทำการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากมีการเน้นมาตรฐานเดียวและมักจะคำนึงถึงแต่ด้านปริมาณเป็นหลัก แต่การบริหารสถานศึกษาในรูปแบบนิติบุคคลจะยึดหลักการบริหารในแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีเป้าหมายการศึกษาที่หลากหลาย เนื่องจากมีผู้มีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาจำนวนมาก สิ่งแวดล้อมทางการศึกษามีความซับซ้อนและอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้อยู่เสมอ จึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษา มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่หลากหลาย และเป็นเรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

ข้อพึงระวังของโรงเรียนที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 35 ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะตัวแทนนิติบุคคลจึงควรระมัดระวังในเรื่องต่อไปนี้

1. ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะที่เป็นตัวแทนนิติบุคคล อาจถูกฟ้องเป็นจำเลยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบทางราชการหรือต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะของโจทก์อันเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโรงเรียน

2. ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะที่เป็นตัวแทนนิติบุคคลจะกระทำนิติกรรมสัญญาใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชามอบอำนาจให้กระทำการกระทำนิติกรรมสัญญาใดๆ ที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้กระทำ

หรือกระทำนิติกรรมสัญญาเงินวงเงินงบประมาณที่ได้รับมอบอำนาจ ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องรับผิดชอบทางกฎหมายด้วยตนเอง

3. ผู้อำนวยการสถานศึกษาอาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในฐานะละเมิดได้ ถ้าการบริหารและการจัดการศึกษาของผู้อำนวยการสถานศึกษานั้นไปขัดแย้งกับสิทธิของบุคคลอื่น หรือบริหารงานนอกขอบอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน ผู้อำนวยการสถานศึกษาอาจรับผิดชอบทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือถูกดำเนินการทางวินัย หรืออาจได้รับโทษทางอาญาก็ได้

4. การบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 49 ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีความรอบรู้และระมัดระวังในการทำนิติกรรมสัญญาของทรัพย์สินแต่ละประเภท และวางแผนบริหารทรัพย์สินของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่ทางราชการกำหนดด้วยความรัดกุมรอบคอบ มิฉะนั้นอาจถูกฟ้องร้องได้

5. ทรัพย์สินทางปัญญา หรือสื่อ สิ่งประดิษฐ์ที่เป็นนวัตกรรม ซึ่งโรงเรียนประดิษฐ์คิดค้นขึ้นมา ถ้าไม่มีข้อยกเว้นกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์แล้ว สถานศึกษาสามารถจดทะเบียนสิทธิบัตรให้เป็นทรัพย์สินของโรงเรียนได้

6. ในการปฏิบัติงานหากมีปัญหาด้านกฎหมายควรปรึกษานิติกรประจำพื้นที่การศึกษาหรือหน่วยงานอื่นและอัยการจังหวัด

7. ผู้อำนวยการสถานศึกษาพึงให้ความสำคัญและเคร่งครัดต่อการจัดระบบการเงินการบัญชี ภายในโรงเรียนโดยให้อยู่บนพื้นฐานของความถูกต้อง โปร่งใสและตรวจสอบได้เพราะในปัจจุบันมีองค์กรอิสระหรือหน่วยตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ เมื่อตรวจพบกระทำผิดแล้ว สามารถระบุโทษให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษได้โดยไม่มีการสอบสวน เหมือนกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

8. สถานศึกษาควรรวบรวมกฎหมายการศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ในโรงเรียน เพื่อให้สะดวกแก่การศึกษาค้นคว้าและนำมาใช้ได้อย่างรวดเร็ว เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น

9. ผู้อำนวยการสถานศึกษาควรพัฒนาตนเองและทีมงานให้มีความรู้พื้นฐานด้านกฎหมายการศึกษา แลพะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. แนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล

โรงเรียนประถมศึกษาเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิหน้าที่หรืออำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ เป็นส่วนการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ สถานศึกษาหรือผู้บริหารสถานศึกษารับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรง เช่นเดียวกับสถานศึกษาไม่เป็นนิติบุคคลส่วนอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นในฐานะนิติบุคคล กำหนดไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ที่กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้จ่ายและจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่นรวมทั้งจัดหารายได้จากการบริหารสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมสถานศึกษาที่ไม่จัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจของสถานศึกษา สถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ถือปฏิบัติแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินงานหรือบริหารงานทั้งงานวิชาการ งานงบประมาณ บริหารงานบุคลากร และบริหารทั่วไปให้มีประสิทธิภาพโดยยึดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) และบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ที่ยึดทั้งหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า เป็นเครื่องมือในการนำวิสัยทัศน์และนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (กระทรวงศึกษาธิการ : 2546 : 6)

การกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติ ดังนั้นสถานศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ มีการรวบรวมและจัดระบบข้อมูล วางแผนและดำเนินการตามแผน ศึกษากฎหมาย กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ใช้บริการ

ที่เน้นการมีส่วนร่วม มีการจัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง เนื่องจากสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ที่สถานภาพที่เป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายมากกว่าสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น ในการบริหารงานผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้แทนนิติบุคคลจึงต้องระมัดระวังเพราะอาจถูกต้องร้องกรณีไม่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วทำให้ผู้อื่นเสียหาย ต้องระมัดระวังในการกระทำนิติกรรมสัญญาต้องรับผิดชอบฐานละเมิด โดยเฉพาะการละเมิดทรัพย์สิน ผู้อำนวยการสถานศึกษาต้องมีการตรวจสอบและรายงานที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน มีการควบคุม รักษาทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพที่ใช้การได้เสมอรวมทั้งระมัดระวังการใช้ประโยชน์จากเงินรายได้แผ่นดินที่เกิดจากทรัพย์สิน

จากการที่ได้กล่าวมา การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่กำแพงเพชร เขต 1 ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาการปฏิบัติงานออกเป็น 4 ด้าน ตามกระทรวงศึกษาธิการกำหนด ได้แก่

1. การบริหารด้านวิชาการ
2. การบริหารด้านงบประมาณ
3. การบริหารด้านบุคคล
4. การบริหารด้านบริหารทั่วไป

ในการที่แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็น 4 ด้าน ทั้งนี้เพราะการบริหารงานในแต่ละด้านมีความสำคัญต่อการบริหารในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ในการบริหารงานในแต่ละด้านจะต้องมีการปฏิบัติงานอย่างจริงจังและเคร่งครัด ปฏิบัติงานให้ได้ประสิทธิภาพ มิฉะนั้นจะทำให้การบริหารงานจัดการในโรงเรียนไม่มีคุณภาพไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และอีกประการหนึ่ง คือ กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษาไว้ 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคลและด้านบริหารทั่วไปให้กับโรงเรียนตั้งแต่ปีการศึกษา 2546 เป็นต้นไป

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณิ ไวยานันท์ (2540 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การนำเสนอนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม วิเคราะห์ความต้องการและปัจจัยเงื่อนไข นำเสนอนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม สัมภาษณ์เชิงลึก

และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ในเขตหมู่บ้านยากจน 2 แห่ง ในจังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดอ่างทอง ผลการวิจัยพบว่า

1. ความต้องการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ความต้องการจำเป็นในด้านพุทธิพิสัย คือ ความรู้เกี่ยวกับธุรกิจชุมชน ระบบสหกรณ์ ขนสพตติ อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ความซื่อสัตย์ ประหยัด เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความรับผิดชอบต่อครอบครัวและสังคม ไม่หมกมุ่นอบายมุขและชาวซึ่งวิถีชีวิตแบบไทย ด้านทักษะพิสัย ได้แก่ มีคุณธรรม จริยธรรม เน้นการค้นคว้าด้วยตนเอง

2. ปัจจัยที่สำคัญในการจัดการศึกษา ตามระบบของโรงเรียน คือ การพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง ความต่อเนื่องของโครงการที่โรงเรียนมีส่วนร่วม ความร่วมมือจากวิทยากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านการจัดการศึกษาตามแนววิถีชีวิต คือ ความเข้มแข็งของผู้นำชุมชน ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทางการศึกษา ด้านปัจจัยร่วม คือ การประสานเชื่อมโยงระหว่างบ้าน วัด และโรงเรียน

นางลักษณ์ สุตแสง (2541 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานตามหน้าที่ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการศึกษาาระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนในเขตพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จำแนกตามขนาดโรงเรียน กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ผลการวิจัยพบว่า

1. การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารโรงเรียน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

2. ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลางปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนอยู่ในระดับมาก ส่วนผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กปฏิบัติงานอยู่ในระดับปานกลาง

3. ผู้บริหารโรงเรียนที่อยู่ในโรงเรียนขนาดต่างกัน ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนโดยภาพรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

สุทธิ สุวรรณपाल (2541 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาและสาเหตุของปัญหาการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา และเพื่อเปรียบเทียบปัญหาการ

ดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา จำแนกตามขนาดโรงเรียน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 354 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านที่มีปัญหาเรียงลำดับจากคะแนนเฉลี่ยมากไปหาน้อย ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ งานสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานธุรการและการเงิน และงานกิจการนักเรียน

2. ปัญหาการดำเนินงานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาของโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน ไม่แตกต่างกัน

กิ่งแก้ว นาวาเจริญ (2542 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัย ปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการบริหารงานธุรการ โรงเรียนมัธยมศึกษา เขตตะวันออก โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการบริหารงานธุรการ โรงเรียนมัธยมศึกษา ภาคตะวันออก และเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงาน จำแนกตามขนาดโรงเรียน ประสพการณ์ กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้ช่วยผู้อำนวยการที่ดูแลงานธุรการ จำนวน 114 คน และหัวหน้างานธุรการจำนวน 114 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาการบริหารงานธุรการโดยรวมอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับคะแนนเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการประเมินผลธุรการ งานทะเบียนและสถิติข้าราชการครูและลูกจ้าง งานพัสดุ งานการเงินและบัญชี งานสารบรรณ และด้านการวางแผนงาน

2. ปัญหาการบริหารงานธุรการของโรงเรียน จำแนกตามขนาดโรงเรียนและประสพการณ์ทั้งโดยภาพรวมและทุกรายด้าน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

จำลอง เจริญเกษ (2542 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง กิจกรรมพัฒนาคุณภาพบุคลากร ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 6 โดยมีจุดประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการใช้กิจกรรมในการพัฒนาบุคลากรครู เพื่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม ตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา 6 จำนวน 140 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ขั้นตอนการหาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรใช้วิธีการประชุม หัวหน้าหมวด หัวหน้าฝ่าย เพื่อสำรวจความต้องการของบุคลากร

2. การวางแผนพัฒนาบุคลากร ใช้วิธีกำหนดโครงการตามแผน

3. ขั้นตอนการดำเนินการใช้กิจกรรมพัฒนา กิจกรรมที่ใช้มากที่สุด คือ การอบรม หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ

4. ขั้นตอนการประเมินผลการพัฒนาบุคลากร จัดให้มีการประเมินผลโดย คณะกรรมการโรงเรียน

พินิจ คงรุ่งเรือง (2542 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง สภาพและปัญหาการบริหารงาน วิชาการของโรงเรียนสังกัดโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าฝ่ายวิชาการ และครูผู้สอน ในโรงเรียนสังกัดกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 444 คน ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารงานวิชาการมีการปฏิบัติ สูงสุดแต่ละด้านทั้ง 9 ด้าน ได้แก่ ประชุมชี้แจงให้คณะครูทราบนโยบาย เน้นการเรียนการสอน วิชาสามัญและวิชาชีพจัดครูเข้าสอนตามความรู้ความสามารถ เน้นกิจกรรมลูกเสือ – เนตรนารีและ บุคาชาด เน้นการแนะแนวการศึกษา ส่งครูเข้าอบรมเรื่องการสอน ส่งครูอบรมเรื่องการพัฒนา ตนเอง ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการรับผิดชอบการนิเทศและติดตามผล และเน้นการวัดผลและการประเมินผล เพื่อตัดสินผลการเรียน

วรรณิ พจน์พัฒนาพล (2542 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาและแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานตามมาตรฐานโรงเรียน ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษา ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานตามมาตรฐานโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12 กลุ่ม ตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 308 คน ผลการวิจัย พบว่า

1. ปัญหาการปฏิบัติงานตามมาตรฐานโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตามประสบการณ์พบว่า ทั้งผู้บริหารที่มีประสบการณ์ มากและผู้บริหารที่มีประสบการณ์น้อย ต่างก็มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาจำแนก ตามขนาดโรงเรียนพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับมาก ส่วนผู้บริหาร โรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็กมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัญหาการปฏิบัติงานตามมาตรฐานโรงเรียน โดยรวมและรายด้านจำแนกตาม ประสบการณ์การบริหารโรงเรียนไม่แตกต่างกัน
3. ปัญหาการปฏิบัติงานตามมาตรฐานโรงเรียน โดยรวมและจำแนกตามขนาด โรงเรียนไม่แตกต่างกัน

สมโภชน์ นิลประภา (2543 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและแนวทางการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 12 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาและเปรียบเทียบสภาพปัญหาการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 12 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 12 จำนวน 644 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. สภาพปัญหาการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนขนาดเล็ก กลาง และขนาดใหญ่ อยู่ในระดับกลาง
2. การเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

อุทัย บุญประเสริฐ (2540 : 169) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า การนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ ควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมก่อนและโรงเรียนที่มีอาสาสมัคร ในระยะแรกควรมีการนำร่องทดลองการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเลือกตัวแทนในโรงเรียนประเภทต่างๆขนาดต่างๆ เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและหารูปแบบที่เหมาะสม เมื่อได้รูปแบบที่เหมาะสมแล้วจึงค่อยๆ ขยายผลไปยังโรงเรียนอื่นๆจนครบทุกโรงเรียนทั่วประเทศ

สวัสดิ์ บุญเรือง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่อง การส่งเสริมชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา : ศึกษากรณีบทบาทและหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปาง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา มีจำนวน 226 โรงเรียน ผู้ให้ข้อมูลแต่ละโรงเรียนประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครูที่เป็นคณะกรรมการโรงเรียนและครูที่ไม่เป็นคณะกรรมการโรงเรียน จำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 678 คน ผลการวิจัยพบว่า บุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ตระหนักและเห็นความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในการส่งเสริมชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่มีความรู้ความเข้าใจน้อยในบทบาทหน้าที่ดังกล่าว จึงทำให้การดำเนินงานส่งเสริมชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไม่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ไม่มีการเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับกรรมการโรงเรียนเท่าที่ควรมีการประสานงานด้านวิชาการกับชุมชนน้อยมาก แนวทางปฏิบัติในการส่งเสริมชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของวอร์ดเรียนนั้น ผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรควรทำหน้าที่ในการส่งเสริมชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากยิ่งขึ้นและควรเข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็นที่ปรึกษา เป็นผู้ประสานงานและเป็นคณะกรรมการ รวมทั้งต้องสร้างมนุษยสัมพันธ์

ที่ติดต่อชุมชนและสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้เกิดความร่วมมือจากทุกฝ่าย ในการจัดการศึกษาสำหรับกรรมการโรงเรียน ควรมีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการประชุม มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันให้มากยิ่งขึ้น

ปัญหาอุปสรรคที่บุคลากรส่วนใหญ่เผชิญในการส่งเสริมชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บุคลากรทางการศึกษาขาดความสนใจและไม่เห็นความสำคัญในศักยภาพของชุมชน โรงเรียนมีการกิจกรรมทำให้มีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาในการดำเนินการตามแผนงาน โครงการ บุคลากรขาดความร่วมมือและเสียสละ ขาดการสร้างสัมพันธ์ที่ดีระหว่างครูและชุมชน

สมโภชน์ จันทรภูคำ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาชุมชนกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ประชากรที่ใช้ศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนบ้านหมอนตะวันออก ครู นักเรียน ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชนที่ร่วมเป็นกรรมการโรงเรียน และคณะทำงานระดับพื้นที่โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปถึงระดับชุมชนของโรงเรียนมีลักษณะการกระจายอำนาจไปยังชุมชน โดยผ่านตัวแทนชุมชนที่เข้าร่วมเป็นคณะทำงานมีส่วนร่วมทำงานในทุกขั้นตอนของการจัดการศึกษา ได้แก่ การศึกษาสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการจัดการศึกษา เพื่ออาชีพของชุมชน การวางแผนการจัดการศึกษา การจัดการศึกษา การติดตาม วัดผลประเมินผลการจัดการศึกษาโดยการกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบการทำงานในทุกขั้นตอนมากขึ้น แตกต่างกันและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความมากน้อยในการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาไปถึงระดับชุมชนที่พบ ได้แก่ การเข้าร่วมโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นโครงการทดลองนำร่องในการจัดการศึกษาแนวใหม่มีหลักการที่สำคัญในการดำเนินงาน คือ การกระจายอำนาจการมีส่วนร่วม นวัตกรรม การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศประกอบการตัดสินใจดำเนินงานและกระบวนการติดตามประเมินผล การบริหารการจัดการศึกษาร่วมกันในรูปแบบคณะทำงานร่วมกับโรงเรียนและชุมชน การสนับสนุนทางด้านวิชาการ นโยบาย กฎระเบียบต่างๆ ความไม่พร้อมในการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียน

ธวัชชัย อินอ่อน และคนอื่นๆ (2545 : 111-114) ได้ทำการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง เรื่องความพร้อมและความคาดหวังในการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนนิติบุคคลของผู้บริหารและคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน ที่จัดการศึกษาในระบบ จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า

1. ความพร้อมในการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนเป็นนิติบุคคลของผู้บริหารคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาในระบบจังหวัดกำแพงเพชร

พบว่ามีความพร้อมโดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก มีเพียงรายเดียวที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางคือ ด้านอาคารสถานที่

2. ความคาดหวังในการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบโรงเรียนเป็นนิติบุคคลของผู้บริหารและคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาในระบบ จังหวัดกำแพงเพชร พบว่ามีความคาดหวังโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก

กัลยา เวชสุวรรณ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ความพร้อมและแนวทางพัฒนาความพร้อมในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกำแพงเพชร พบว่า ความในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกำแพงเพชร โดยภาพรวมพบว่า ความพร้อมในการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษา โดยภาพรวม พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง

ธวัช นุณยณัฏฐ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องบทบาทในอุดมคติ บทบาทที่รับรู้ และบทบาทที่เป็นจริงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม ในเขตพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ 5 จำนวน 441 คน พบว่า

1. บทบาทในอุดมคติของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน 4 ด้าน คือ

1) ด้านการบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย 9 บทบาทที่สำคัญ คือ บทบาทการจัดระบบงานวิชาการ บทบาทการวางแผนงานวิชาการ บทบาทการบริหารงานหลักสูตร บทบาทการจัดการศึกษาการสอน บทบาทการจัดบริการเกี่ยวกับการเรียนการสอน บทบาทการนิเทศติดตามการจัดการเรียนการสอน บทบาทการวัดผลประเมินผลการเรียนของนักเรียน บทบาทการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนและบทบาทการวัดผลประเมินผลการดำเนินงานทางวิชาการ 2) ด้านการบริหารงานงบประมาณประกอบด้วย 5 บทบาทที่สำคัญ คือ บทบาทการจัดทำคำขอจัดตั้งงบประมาณ บทบาทการขออนุมัติใช้งบประมาณ บทบาทบริหารการใช้งบประมาณ 3) ด้านการบริหารงานบุคคลประกอบด้วย 9 บทบาทที่สำคัญ คือ บทบาทที่สำคัญ คือ บทบาทการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล บทบาทวางแผนงานบุคลากร บทบาทการแสวงหาบุคลากร บทบาทการจัดบุคลากรเข้าทำงาน บทบาทการชำระรักษานักบุคลากร บทบาทการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร และบทบาทการดำเนินงานการด้านวินัยบุคลากร 4) ด้านการบริหารทั่วไป ประกอบด้วย 5 บทบาทที่สำคัญ คือ บทบาทการวางแผนพัฒนาโรงเรียน บทบาทเกี่ยวกับข้อมูลและสารสนเทศ บทบาทการบริหารงานธุรการ บทบาทการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และบทบาทเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา

2. บทบาทที่รับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมและบทบาทแต่ละด้านอยู่ในระดับมาก

3. บทบาทที่เป็นจริงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมและบทบาทแต่ละด้านอยู่ในระดับปานกลางโดยด้านการบริหารวิชาการและด้านการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการบริหารงบประมาณและด้านบริหารทั่วไปอยู่ในระดับมาก

4. บทบาทที่รับรู้กับบทบาทที่เป็นจริงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในภาพรวมและบทบาทแต่ละด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. บทบาทที่รับรู้กับบทบาทหน้าที่ที่เป็นจริงของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยภาพรวมและบทบาทแต่ละด้านอยู่ในระดับมาก

ไพโรจน์ ขาวสังข์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดกระบี่ พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดกระบี่ มีความคิดเห็นต่อการบริหารและจัดการโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลและการบริหารทั่วไปแต่ละด้านมีระดับการปฏิบัติงานมาก แต่เมื่อพิจารณารายชื่อพบว่ามีการปฏิบัติในระดับปานกลาง คือ จัดให้มีการนิเทศการใช้หลักสูตรสถานศึกษา การจัดระบบและแนวทางวิชาการ และวิชาชีพแก่นักเรียนจัดทำและพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างชุมชนกับสถานศึกษา และจัดเครือข่ายผู้ปกครองเพื่อความร่วมมือในการแก้ปัญหาแก่นักเรียน ส่วนปัญหาการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปที่ระดับปัญหาน้อย นอกจากบางรายชื่อที่แสดงระดับปัญหาในระดับปานกลาง คือ จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชน จัดทำและพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน ส่งเสริมให้ครูทำวิจัยในชั้นเรียน จัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ระหว่างชุมชนกับสถานศึกษา สรรหาบรรจุ และแต่งตั้งบุคลากรภายในสถานศึกษาตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย นำเทคโนโลยีเพื่อการศึกษามาพัฒนางานฝ่ายต่างๆ และจัดระบบฐานข้อมูลให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับเขตพื้นที่การศึกษา

สุภาพร ศรีเรืองสกุล (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องผลกระทบของการปรับสภาพโรงเรียนเอกชนเป็นนิติบุคคลทางการศึกษา ศึกษากรณีโรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็กในกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า การปรับสภาพเป็นนิติบุคคลทางการศึกษา ทำให้โรงเรียนต้องปรับโครงสร้างการบริหาร โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษากำหนดนโยบายควบคุมและประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน มีการจัดสรรเงินรายได้ของโรงเรียนเพื่อสะสมไว้ในการพัฒนาโรงเรียนก่อนที่จะนำส่วนที่เหลือจัดสรรให้กับผู้รับใบอนุญาต มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ

บัญชีเพื่อควบคุมรายจ่าย และแสดงฐานะทางการเงิน โดยเปิดเผยและต้องผ่านการตรวจสอบบัญชี โดยผู้ตรวจสอบบัญชีรับอนุญาต สิทธิประโยชน์ได้รับส่วนหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่ผู้จัดตั้งโรงเรียน ปัจจุบันเหล่านี้ทำให้เกิดผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนโดยตรง

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนสภาพของสถานศึกษาเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารแบบใหม่ ทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลอย่างเต็มที่ จึงทำให้สนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา ที่เป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา เพื่อนำผลการศึกษาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารจัดการสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลบรรลุตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลอย่างเต็มที่ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำแพงเพชร เขต 1 ตามอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษาใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคลและด้านบริหารทั่วไป