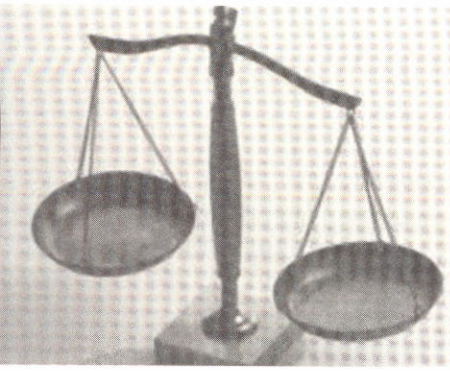


การฟ้องคดีมหาวิทยาลัยเอกชน ในฐานะเป็นหน่วยงาน ทางปกครองต่อศาลปกครอง

ทวนชัย โชติช่วง*

บทคัดย่อ

ศาลปกครอง มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคดีที่พิพาทอันเกิดจากการกระทำ หรือละเว้นกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิ และหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง มหาวิทยาลัยเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาที่มีการดำเนินการภายใต้องค์กรเอกชนถือว่ามีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากในหลักการทางกฎหมายปกครอง กฎหมายปกครองต้องมีหลักการการบริการสาธารณะ คือเป็นการอำนวยผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนทั่วไป เช่น การให้บริการด้านการสาธารณูปโภค หรือการป้องกันสาธารณภัย เป็นต้น มหาวิทยาลัยเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่าง ๆ ก็มีหลักการในการบริการสาธารณะโดยเป็นการบริการสาธารณะทางด้านให้การศึกษา การจัดการเรียนการสอน การทำวิจัย การค้นคว้าในทางวิชาการให้แก่ปัจเจกชน ซึ่งการให้บริการทางด้านการศึกษาถือว่าเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ดังนี้ เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างมหาวิทยาลัยเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาที่ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรเอกชน หรือเกิดจากการกระทำ หรือละเว้นกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่กฎหมายได้ให้สิทธิ และหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง สามารถที่จะนำคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ในฐานะที่มหาวิทยาลัยเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาภายใต้การดำเนินการขององค์กรเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครอง

---

* อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

บทนำ

ปัจจุบันการศึกษาไทยระดับอุดมศึกษาได้เปิดให้มีการศึกษากันอย่างแพร่หลาย สังเกตได้จากจำนวนสถาบันระดับอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนมีจำนวนมาก เป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาที่เป็นทั้งมหาวิทยาลัย และวิทยาลัยอาชีวะต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศ โดยถ้าเป็นของภาครัฐบาลแล้วถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีการบริการสาธารณะในด้านการศึกษา การวิจัย และค้นคว้าทางวิชาการต่างๆ ให้แก่ปัจเจกชนเพื่อให้ปัจเจกชนได้ผลประโยชน์สูงสุด ตามหลักการทางกฎหมายปกครอง หากพิจารณาในด้านบริการสาธารณะด้านการศึกษา มหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของภาคเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่าง ๆ นั้นต่างก็เป็นหน่วยงานทางปกครองได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นเราจึงควรที่จะศึกษาหลักการทางกฎหมายปกครองเพื่อพิจารณาว่าสถาบันระดับอุดมศึกษาทั้งมหาวิทยาลัย และวิทยาลัยที่เป็นของภาคเอกชนนั้นเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นหน่วยงานทางปกครองแล้วเมื่อเกิดกรณีพิพาทก็สามารถที่จะนำเรื่องขึ้นฟ้องสู่ศาลปกครองได้

ในประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายไม่ว่าจะเป็นทั้งสารบัญญัติ และวิธีสบัญญัติ สามารถแยกระบบกฎหมายออกได้เป็นสองประเภท คือ กฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน

กฎหมายเอกชน หมายถึง กฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์นิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน รวมถึงรัฐที่เป็นคู่สัญญาภายใต้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายมหาชน หมายถึง กฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนซึ่งมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐหรือส่วนรวม เช่น พระราชบัญญัติจราจร พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พระราชบัญญัติความคุมการประกอบอาชีพ[๑]

จากการแบ่งประเภทของกฎหมายออกเป็นสองประเภทดังกล่าว คือ กฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน ทำให้ง่ายต่อการวินิจฉัยเรื่องเขตอำนาจศาลว่าหากเกิดคดีขึ้นแล้วประชาชน หรือผู้เสียหายนั้นสามารถที่จะนำคดีนั้นขึ้นสู่ศาลไหนได้บ้าง ปัจจุบันระบบศาลเพื่อพิจารณาคดีในประเทศไทยมีด้วยกัน ๔ ศาล ได้แก่

---

[๑] กมลชัย รัตนสกาวงศ์ "กฎหมายปกครอง" พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๑) หน้า ๒๑

๑. ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมือง จะขัดหรือแย้งต่อกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข หรือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๒. ศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายอื่นให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น เช่น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีแพ่งและพาณิชย์ที่มีคู่กรณีเป็นเอกชนกับเอกชนด้วยกัน หรือคดีอาญาที่คู่กรณีเป็นเอกชนกับเอกชน หรือผู้เสียหายเป็นรัฐก็สามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้

๓. ศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหาร หรือวางบทลงโทษผู้กระทำผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีที่ผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำความผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใดที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๔. ศาลปกครอง เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาในองค์กรดังกล่าว หรือเป็นคดีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าว เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร เป็นต้น[๒]

ดังนั้นเมื่อพิจารณาประเภทของกฎหมาย และความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีในคดีจึงสามารถที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้อย่างถูกต้อง

กฎหมายปกครอง เป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ทางปกครองแก่หน่วยงานทาง

---

[๒] ไพโรจน์ วายุภาพ "คำอธิบายระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม" พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘) หน้า ๒๓-๓๐

ปกครอง และเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานในทางปกครอง ที่สามารถจะใช้อำนาจทางปกครองตามที่ตนเองมีอำนาจและหน้าที่นั้นได้ ดังนั้นเมื่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจทางปกครองแล้วเกิดกรณีพิพาทคดีดังกล่าวก็จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองด้วย ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจกรรมหรือการบริการสาธารณะรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ[๓]

บริการสาธารณะ หมายถึง บริการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน เช่น ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อตอบสนองความต้องการอันเป็นประโยชน์ของสังคมและ ปัจเจกชนของสังคม ตัวอย่างบริการสาธารณะอาทิ การจัดให้มีทหาร ตำรวจ ตำรวจดับเพลิง การสร้างสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจทางปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชน ซึ่งทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ให้บริการสาธารณะและผู้รับบริการสาธารณะที่จะต้องปฏิบัติต่อกันให้สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายปกครองมาเพื่อควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ในทางที่มิชอบด้วยจุดมุ่งหมายของการบริการสาธารณะ[๔]

การใช้อำนาจทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายปกครองได้ให้อำนาจไว้ซึ่งผู้ใช้ได้แก่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้น ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวเป็นลักษณะของการ กระทำทางปกครอง คือ

๑. เป็นการกระทำที่มิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง

๒. มีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชน เปลี่ยนแปลงหรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของประชาชน การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงหลักการวางแผนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย เช่นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง เป็นต้น[๕]

---

[๓] ถาวร เกียรติทับทิว "คำอธิบายกฎหมายปกครอง" พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ๒๕๕๑) หน้า ๑๐๓

[๔] คำอธิบายกฎหมายปกครอง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓, หน้า ๑๐๔

[๕] กมลชัย รัตนสกาวงศ์ "กฎหมายปกครอง" พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๑) หน้า ๒๗

การใช้อำนาจทางปกครองมีด้วยกัน ๒ อำนาจได้แก่

๑. อำนาจผูกพัน เป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติหรือบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหากมีข้อเท็จจริงครบถ้วน เช่น การทำบัตรประชาชนของผู้เยาว์ที่มีอายุ ๑๕ ปีบริบูรณ์ และหากปรากฏว่าผู้เยาว์นั้นมีหลักฐานเอกสารครบถ้วนตามระเบียบการขอทำบัตรประชาชน แต่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองไม่ออกบัตรให้ ดังนี้ผู้เยาว์ก็สามารถที่จะฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

๒. อำนาจดุลยพินิจ เป็นอำนาจที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะอนุญาต หรือไม่อนุญาต หรือทำการ หรืองดเว้นกระทำการในในการใช้อำนาจทางปกครองได้ เช่น การออกใบอนุญาตพกพาอาวุธปืนโดยในต่างจังหวัดผู้ว่าราชการเป็นผู้มีสิทธิที่จะอนุญาตแต่เพียงผู้เดียว และต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นเหมาะที่จะสามารถพกพาอาวุธปืนหรือไม่ และต้องมีเหตุผลอันสมควร เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองทั้ง ๒ อำนาจดังกล่าวจะออกมาในรูปของ การออกกฎ คำสั่ง และการอนุญาต เป็นต้น

"คำสั่งทางปกครอง" พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. ๒๕๔๒ ในเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๑) ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออก "คำสั่ง" โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ให้คำนิยามเอาไว้ จึงต้องนำคำนิยามคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายถึงการออกกฎ" ดังนั้นจากคำนิยามดังกล่าวจึงถือได้ว่าการออกคำสั่งก็เป็นการใช้อำนาจทางปกครองเช่นเดียวกัน

"หน่วยงานทางปกครอง" ตามบทนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้แก่หน่วยงานดังต่อไปนี้

๑. "กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม" หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็น "ส่วนราชการ" ในระดับกระทรวงหรือระดับกรมโดยบทนิยามดังกล่าว หมายความรวมถึงหน่วยงานที่อยู่และไม่อยู่ในการบังคับดูแลของรัฐบาล เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในบังคับบัญชาของประธานศาลรัฐธรรมนูญ หรือสำนักงานศาลปกครองที่อยู่ในบังคับบัญชาของประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น

๒. "ราชการส่วนภูมิภาค" ได้แก่ จังหวัด ส่วนอำเภอนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจถูกฟ้องคดีโดยตรงได้

๓. "ราชการส่วนท้องถิ่น" ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

๔. "รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ" เช่น การสื่อสารแห่งประเทศไทย และการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น หรือ "รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา" ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

๕. "หน่วยงานอื่นของรัฐ" ได้แก่ หน่วยงานของรัฐรูปแบบที่สามที่มิใช่ส่วนของราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

๖. "หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือได้ดำเนินกิจการทางปกครอง" ซึ่งได้แก่หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามบทนิยามในมาตรา ๓ หมายถึงบุคคลดังต่อไปนี้

๑. "ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง" ซึ่งหมายถึงข้าราชการของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง พนักงานของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ คณะบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

๒. "คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

๓. "คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล"

๔. "บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)"[๖]

จากหลักกฎหมายดังกล่าว ก็จะมีคำถามว่า "มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่?" ซึ่งหากว่ากันตามหลักการเรื่องการบริการสาธารณะแล้ว มหาวิทยาลัยนั้นเป็นหน่วยงานทางปกครองเพราะว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะในด้านของการจัดการศึกษา[๗]

"แล้วมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นของเอกชนนั้นเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่?"

มหาวิทยาลัยเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้การศึกษาระดับปริญญาแก่บุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป โดยมีลักษณะเป็นสถานศึกษาและวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษา อีกทั้งมีการกำกับ ติดตาม ประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันซึ่งประกอบด้วยนายกสภาสถาบัน อธิการบดี และกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสภาสถาบันจะทำหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓๔ เช่น การอนุมัติแผนการเงิน งบดุล งบการเงินประจำปีของกองทุนประเภทต่างๆ การอนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา ประกาศนียบัตร

---

[๖] ชาญชัย แสวงศักดิ์ "คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง" พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕) หน้า ๑๓๖-๑๔๐

[๗] บทความทางวิชาการหัวข้อเรื่อง **"รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชนขณะดำรงตำแหน่งทางการเมืองและภาพหลังพ้นจากการดำรงตำแหน่งแล้วได้หรือไม่"** เรียบเรียงโดย นางสาวจิราพร บุรินทรวานิช นักกฎหมาย ป.ป.ช. ๖

บัณฑิต หรือปริญญากิตติมศักดิ์แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอุดมศึกษาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษา ส่วนในการดำเนินกิจการของสถาบันศึกษาเอกชนนั้นมีอธิการบดีเป็นผู้แทนของสถาบันโดยเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการ

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๐๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองด้านการจัดการศึกษาอันเป็นการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นสถาบัน อุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ทั้งนี้แม้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนจะได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษา แต่ก็มิได้หมายความว่าการกระทำของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกเรื่องจะเป็นเรื่องทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองเสียทั้งหมด หากแต่เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป กล่าวคือ เฉพาะการกระทำของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำในเรื่องของการบริการด้านการศึกษาโดยตรง เช่น การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การกำหนดมาตรฐานในการวัดผลการศึกษา เป็นต้นเท่านั้นที่เป็นเรื่องทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะ ส่วนในเรื่องการบริหารจัดการภายในองค์กร เช่น การออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การจัดสรรเงินกองทุนประเภทต่างๆ เป็นต้น เป็นการดำเนินงานทั่วไปซึ่งไม่ถือเป็นการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้นโดยสภาพแล้วสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงยังคงมีสภาพเป็นธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ[๕]

จากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ถ้าพิจารณาในด้านของการบริการสาธาณะ มหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นเป็นหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากว่ามหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีวัตถุประสงค์ที่เป็นการให้บริการสาธารณะในด้านการศึกษาเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ต้องพิจารณาในรูปของการดำเนินการเป็นกรณีไป เช่นในด้านการบริหารและการจัดการองค์กรถือเป็นการดำเนินการทั่วไปไม่ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เนื่องจากโดยสภาพมหาวิทยาลัยเอกชนยังคงมีสภาพเป็นธุรกิจของเอกชน ดังนั้นมหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองในด้านการจัดการศึกษาโดยตรงเท่านั้น เช่นการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การกำหนดมาตราฐานการวัดผลทางการศึกษา เป็นต้น

[๕] บทความทางวิชาการ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗

เมื่อมหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของมหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่าง ๆ ก็มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองด้วยเช่นกัน

จากการวินิจฉัยความเป็นหน่วยงานทางปกครองของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าวแล้ว ก็จะนำมาซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

ถ้าพิจารณาแล้วคดีที่พิพาทที่มหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๙ (๑)

"ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ"[๙]

จากหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ศาลปกครองมีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ได้ทำงานในมหาวิทยาลัยเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก็มีฐานะเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครอง ได้กระทำการโดยการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การออกกฎ ออกคำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริต มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ ก็สามารถนำคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ อาทิเช่น การสำเร็จการศึกษาของนักศึกษาในสถาบัน

---

[๙] ชาญชัย แสวงศักดิ์ "คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง" พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕) หน้า ๑๓๕

อุดมศึกษาเอกชนนั้น นักศึกษาจะต้องลงทะเบียนเรียนครบตามหลักสูตรของของแต่ละคณะ เช่น คณะนิติศาสตร์ มีหลักสูตรการศึกษา ๔ ปี และต้องสำเร็จครบทุกรายวิชา และนักศึกษาต้องทำการแจ้งจบการศึกษาต่อสำนักทะเบียนและประมวลผลของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นๆ จึงจะสามารถที่จะสำเร็จการศึกษาได้ และต้องได้รับการพิจารณาจบหลักสูตรจากสภามหาวิทยาลัยนั้นๆ ก่อน โดยผู้ที่มีอำนาจลงลายมือชื่อรับรองการสำเร็จการศึกษาคือนายกสภามหาวิทยาลัย ดังนี้ หากนายกสภามหาวิทยาลัยไม่ลงลายมือชื่อ หรือไม่รับรองการสำเร็จการศึกษาให้แก่นักศึกษาแล้ว นักศึกษาผู้นั้นก็สามารถที่จะนำคดีขึ้นฟ้องสู่ศาลปกครองได้ เพราะเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น แต่ต้องพิจารณาด้วยว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นบริการสาธารณะหรือไม่ เนื่องจากมหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาเท่านั้น แต่การดำนินกิจการที่เป็นการดำเนินกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดีของมหาวิทยาลัยออกกฎห้ามนำรถยนต์เข้าออกในสถานที่ด้านหน้าอาคารเรียน เพื่อความสะดวกแก่ผู้เดินเท้าเป็นส่วนใหญ่ แต่ข้อเท็จจริงมหาวิทยาลัยแห่งนั้นมีแต่นักศึกษาที่ใช้รถเสียเป็นส่วนใหญ่ทำให้ไม่เป็นธรรมแก่นักศึกษาที่ขับรถมาเรียน จึงต้องไปจอดบริเวณถนนด้านหน้ามหาวิทยาลัย และทำให้มีรถประจำทางมาเฉี่ยวชนจนเกิดความเสียหาย ดังนี้นักศึกษาจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เพราะการออกกฎดังกล่าวไม่ใช่เป็นการกระทำทางปกครองเนื่องจากเป็นการดำเนินการทั่วไปตามนโยบายของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีสภาพเป็นองค์กรธุรกิจตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ ๑๐๒/๒๕๕๐

แต่จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวที่ให้แยกกรณีระหว่างการใช้อำนาจทางปกครองกับกรณีการที่เป็นการจัดการดำเนินกิจการขององค์กรเป็นการทั่วไปนั้น จะเป็นการยุ่งยากแก่การพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ ซึ่งหากผู้ที่ไม่เข้าใจ หรือผู้ที่ไม่เคยรู้เรื่องเขตอำนาจศาลปกครองแล้วนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองแล้ว ยกตัวอย่างจากกรณีข้างต้นหากนักศึกษาที่ได้รับความเสียหายจากกรณีการเฉี่ยวชนรถที่จอดข้างทาง แล้วนำคดีมาฟ้องศาลปกครองด้วยเข้าใจว่ามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานทางปกครอง ศาลปกครองก็ต้องมีคำวินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จะเห็นได้ว่าจากคำวินิจฉัยศาลปกครองดังกล่าวเป็นการสร้างหลักเกณฑ์ที่ไม่จำเป็น แต่กลับเป็นการสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งอาจทำให้ผู้เสียหายหรือผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิทางปกครองไม่กล้าที่จะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลอีกต่อไป ดังนั้น หากมีการพิจารณาว่ามหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองในเรื่องของการบริการสาธารณะในด้านการศึกษาแล้ว ก็น่าจะถือว่ามหาวิทยาลัยเอกชน หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั่วไปก็มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองเช่นเดียวกันกับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ เพื่อจะได้ไม่เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาว่าการกระทำใดของมหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่สถาบันหรือมหาวิทยาลัยเอกชนทั่วไปพึงมี

บทส่งท้าย

ดังนั้นจากคำวินิจฉัยศาลปกครองที่ ๑๐๒/๒๕๕๐ และตามกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ มหาวิทยาลัยเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนถือเป็นหน่วยงานทางปกครองในการบริการสาธารณะในด้านการจัดการเรียนการสอน การวางนโยบายการจัดการเรียนการสอน และการจัดหลักสูตรการศึกษา แต่ในด้านการดำเนินการทั่วไปที่เกี่ยวกับองค์กรไม่ถือเป็นการกระทำทางปกครองดังนั้นหากมีกรณีพิพาทที่เป็นการออกกฎหรือคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมมีลักษณะเป็นการดำเนินงานหรือการจัดการองค์กรก็ไม่สามารถที่จะนำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ เพราะโดยสภาพมหาวิทยาลัยเอกชนยังเป็นองค์กรทางธุรกิจต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐ และเมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือมหาวิทยาลัยเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานในสถาบันเอกชนหรือมหาวิทยาลัยเอกชนก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ตามมาตรา ๙ (๑) หากมีการปฏิบัติหน้าที่ในทางการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบก็สามารถที่นำคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

