

เรียนรู้จาก...
คดีพิพาท
ในศาลปกครอง
ของมหาวิทยาลัย

เรียบเรียงและปรับปรุงโดย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล

จัดทำโดย สถาบันคลังสมองของชาติ



คำนำ



หนังสือเล่มเล็ก “เรียนรู้จาก...คติพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย” นี้ได้เรียบเรียงขึ้นจากผลงานวิจัย เรื่อง การประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์ คติพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย โดยสถาบันคลังสมองของชาติได้ สนับสนุนให้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และทีมงานดำเนินการ จัดทำขึ้น ซึ่งมีความหนา ๒๓๘ หน้า และได้สกัดเนื้อหาที่สำคัญ พร้อมทั้งเรียบเรียง และเพิ่มเติมความคิดเห็นบางส่วน จนกลายมาเป็นหนังสือเล่มเล็กฉบับนี้ขึ้น

สถาบันคลังสมองของชาติ เห็นว่าสิ่งที่เรียบเรียงขึ้นนี้ เป็นเรื่องที่น่าสนใจ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่สมควรนำมาพิมพ์เผยแพร่ เพื่อให้เกิด ความรู้ ความเข้าใจ ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย อันจะเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนการพัฒนากระบวนการกำกับดูแลสถาบัน อุดมศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการบรรยาย และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ ในหลักสูตร “ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา” สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจัดโดยสถาบันคลังสมองของชาติ มูลนิธิส่งเสริมทบวงมหาวิทยาลัย

สถาบันคลังสมองของชาติคาดหวังว่า เอกสารฉบับนี้ น่าจะเป็น ประโยชน์ในการพัฒนาสภาสถาบันอุดมศึกษาต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.พีรเดช ทองอำไพ

๑ ตุลาคม ๒๕๖๑

สารบัญ

	หน้าที่
๑. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีพิพาท ในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย	๔
๒. การรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย	๒๑
๓. แนวโน้มคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ของมหาวิทยาลัย	๒๗
๔. หลักการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยจาก แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด	๓๑
๕. แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัยจาก การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และข้อเสนอในการปรับปรุงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็ง ให้กับมหาวิทยาลัยและศาลปกครอง	๔๕

เรียนรู้จาก...

คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย

นับตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องในคดี มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ จนอาจเกิดข้อสงสัยการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ที่อาจไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลได้ ดังนั้น เพื่อเรียนรู้คดีพิพาทที่เกิดขึ้นในศาลปกครองและนำมาเป็นแนวทางในการป้องกัน ส่งเสริม และสร้างความเข้มแข็งให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จึงนำมาสู่การจัดทำ **“โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย”**^๑ เพื่อให้ทราบสถานการณ์ในอดีตตั้งแต่มีคดีพิพาทในศาลปกครอง (๒๕๔๔-ปัจจุบัน) เรียนรู้ประเภทของคดี และวิเคราะห์แนวโน้มของคดีที่เกิดขึ้น นำไปสู่แนวทางในการปฏิบัติที่ถูกต้องของมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

โดยสามารถแบ่งประเด็นนำเสนอออกเป็น ๕ ส่วนตามลำดับ คือ

- ๑) ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย
- ๒) การรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
- ๓) แนวโน้มคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
- ๔) หลักการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยจากแนวคำพิพากษา

^๑คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย เป็นการสรุปผลการศึกษาวินิจฉัยใน “โครงการประเมินสถานการณ์และวิเคราะห์คดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย” ที่เสนอต่อสถาบันคลังสมองของชาติ โดยมีผศ. ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล เป็นหัวหน้าคณะผู้วิจัย

ของศาลปกครองสูงสุด และ ๕) แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัย จากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และข้อเสนอในการปรับปรุง พัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับมหาวิทยาลัยและศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

๑. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับคดีพิพาทในศาลปกครองของมหาวิทยาลัย

ศาลปกครอง คือ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง^๒ กล่าวคือ เป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง เพราะการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองนั้น จะต้องกระทำโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้น คู่กรณีในคดีปกครองจึงต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสมอ

มหาวิทยาลัย คือ สถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาและมีวัตถุประสงค์ในการสอน การวิจัย การให้บริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยในปัจจุบันมหาวิทยาลัยมีอยู่ ๓ ประเภท คือ^๓ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน

^๒รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๗

^๓มหาวิทยาลัยในบทความนี้ หมายความถึง สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษา และมีชื่อเรียกว่า มหาวิทยาลัยเท่านั้น ไม่รวมถึงสถาบัน วิทยาลัย สถาบันอาชีวศึกษา สถาบันอุดมศึกษา ในหน่วยงานราชการอื่นที่ไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการ และสถาบันอุดมศึกษาอิสระ

ดังนั้น คดีพิพาทของมหาวิทยาลัยในศาลปกครอง จึงหมายถึง คดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของมหาวิทยาลัย ที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองนั่นเอง ซึ่งมีข้อพิจารณาที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑.๑ ความเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ของมหาวิทยาลัย

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าศาลปกครองนั้นมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเท่านั้น กล่าวคือ ต้องเป็นคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีคุณลักษณะหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดความหมายของหน่วยงานของรัฐเอาไว้ในมาตรา ๓ ความว่า “หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

สำหรับในกรณีของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยทั้ง ๓ ประเภท กล่าวคือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน ต่างก็เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งสิ้น ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันไปตามประเภทและสถานะของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

๑) มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ปัจจุบันอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา^๔ โดยมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการนี้จะมีกฎหมายจัดตั้งเป็นของตัวเอง มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่ก่อนที่จะโอนมาสังกัดกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดังนั้น มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็น “ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม”

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นหน่วยงานในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งสถานศึกษานั้นโดยเฉพาะ และมีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๔๖ ใช้บังคับ จึงมีสถานะเป็นสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๕๒ และที่ ๗๐๐/๒๕๕๒ วินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน)

๒) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เปลี่ยนสถานภาพให้มีการบริหารจัดการที่มีอิสระจากระบบราชการปกติ แต่ยังคงเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ มีกฎหมายจัดตั้งเป็นของตัวเอง และยังได้รับเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปี โดยโครงสร้างและลักษณะการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นเทียบได้กับองค์การมหาชนนั่นเอง ดังนั้น

^๔มาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๔๖

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเป็น “หน่วยงานอื่นของรัฐ”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐและเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๕๑ และเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการบุกเบิก แสวงหา และเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญา และบริการทางวิชาการแก่สังคม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘/๒๕๕๙)

๓) มหาวิทยาลัยเอกชน คือ มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.๒๕๕๖ โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษา และโดยที่มหาวิทยาลัยเอกชนไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ จึงย่อมมิใช่หน่วยงานทางปกครองโดยสภาพ

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมหาวิทยาลัยเอกชนวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ และการจัดการศึกษาในประเทศนั้นถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง โดยรัฐอาจจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้เอกชนดำเนินการก็ได้

ดังนั้น มหาวิทยาลัยเอกชนจึงถือเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ มหาวิทยาลัยเอกชนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ โดยเป็น “หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง”

ซึ่งมหาวิทยาลัยเอกชนจะมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐเฉพาะกรณีที่ทำกร
ในการดำเนินกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการ
ดังกล่าว เช่น การอนุมัติปริญญา การอนุมัติหลักสูตรของสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

การจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดการศึกษาหลักสูตรการเรียน
การสอน ตลอดจนการวัดผลการศึกษา เป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ในทางปกครอง
ต้องควบคุมดูแล เพื่อให้การจัดการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะ
ประเภทหนึ่งบรรลุผลโดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจ
มอบหมายให้องค์กรเอกชนดำเนินการแทน มหาวิทยาลัยคริสเตียนในฐานะ
หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทาง
ปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๐)

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งตาม
มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.๒๕๔๖ บัญญัติ
ให้เป็นสถานศึกษาและวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาส่งเสริม
วิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม
และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ และรายได้ส่วนหนึ่งมาจากเงิน
อุดหนุนจากรัฐ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย
ให้ดำเนินกิจการดังกล่าวตามกฎหมาย อันเป็นหน่วยงานทางปกครองตาม
มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เฉพาะในกรณีที่ได้รับ
มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๕๔)

ส่วน “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นั้น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดความหมาย
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า (๑) ข้าราชการ

พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)”

เมื่อพิจารณาความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วนั้น อาจสรุปได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ ผู้ที่ปฏิบัติงานหรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองนั่นเอง ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยโดยการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเดี่ยว เช่น อธิการบดี คณบดี เจ้าหน้าที่พัสดุของมหาวิทยาลัย หรือองค์กรกลุ่ม สภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจชุดต่างๆ

แม้ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จะมีใช้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและ มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษาอันเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๕๙)

อุปนายกสภามหาวิทยาลัยมหาสารคามและกรรมการสภามหาวิทยาลัยมหาสารคาม เป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยมหาสารคาม จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๕๒)

คณะกรรมการอำนวยการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นคณะบุคคลที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการและควบคุมการสรรหาอธิการบดีให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมถึงให้มีอำนาจตัดสินวินิจฉัยทุกกรณีระหว่างการดำเนินการสรรหา จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๕/๒๕๕๕)

๑.๒ เขตอำนาจของศาลปกครองและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องตรวจสอบว่า คดีที่ตนจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้นอยู่ในอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ มิฉะนั้นศาลปกครองจะไม่สามารถรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาได้

สำหรับคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองในประเทศไทยนั้นเป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งได้กำหนดประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองไว้ดังต่อไปนี้

๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางการปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต

หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้าง
ชั้นตอนโดย ไม่จำเป็นหรือ สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือ
เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ตามมาตรา ๙ (๑) เช่น การแต่งตั้งอธิการบดี
ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การแก้หลักเกณฑ์การสอบคัดเลือกโดยไม่มี
อำนาจ การพิจารณาไม่อนุญาติตำแหน่งทางวิชาการ การไม่ต่ออายุราชการให้
กับอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย การไม่อนุญาติให้เบิกค่าเช่าบ้าน
การส่งลงโทษทางวินัยนักศึกษา การกำหนดให้นักศึกษาต้องจ่ายค่าบำรุงการศึกษา
เพิ่มเติมโดยไม่มีอำนาจ หรือการออกระเบียบการยื่นขอผลการศึกษาที่สร้าง
ภาระเกินสมควร เป็นต้น

๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ
รัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า
เกินสมควร ตามมาตรา ๙ (๒) เช่น กรณีเจ้าพนักงานมหาวิทยาลัยละเลยต่อ
หน้าที่ไม่ออกไปรับรองผลการศึกษาให้ หรือดำเนินการเพื่อออกไปรับรองผล
การศึกษาล่าช้าเกินสมควร หรือกรณีกรรมการพิจารณาผลงานทางวิชาการ
ไม่ยอมอ่านผลงาน เพื่อประเมินการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์
มหาวิทยาลัย เป็นต้น

๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับกรกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่น
ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจ
ตามกฎหมาย หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
ตามมาตรา ๙ (๓) เช่น อธิการบดีมีคำสั่งไล่ออาจารย์ออกจากราชการโดยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย และมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการถูกไล่ออก หรือการฟ้อง
เรียกค่าทดแทนกรณีที่ย้ายเงินค่าหน่วยกิตไปแล้วแต่คณะไม่สามารถจัดให้มี
การเรียนการสอนได้ เป็นต้น

๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ (๔) คือ
สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือ

เป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือสัญญา
ที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์
จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการ
บริการสาธารณะโดยตรง หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษ
ที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่
จ้างเอกชนก่อสร้างสาธารณูปโภคในมหาวิทยาลัย สัญญาการเป็นนักศึกษา
ของนักศึกษาในสายวิทยาศาสตร์สุขภาพ สัญญาให้ทุนการศึกษาเพื่อพัฒนา
อาจารย์ หรือสัญญาอนุญาตให้อาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ลาศึกษาต่อ เป็นต้น

**๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการ
กระทำ ตามมาตรา ๙ (๕) เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของกรมการขนส่งทางน้ำฟ้อง
คดีต่อศาลปกครอง เพื่อมีคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสะพานหรือบ้านที่ปลุกกรุกล้ำ
แม่น้ำ เป็นต้น**

**๖) คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง
ตามมาตรา ๙ (๖) เช่น กรณีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาด หรือบังคับตาม
คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น**

ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากที่ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองจะต้องตรวจสอบว่า
คำฟ้องของตนนั้นอยู่ในอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลปกครองหรือไม่แล้ว
ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองด้วย และผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข
การฟ้องคดีอย่างเคร่งครัดและถูกต้อง มิฉะนั้นแล้วศาลปกครองก็จะไม่สามารถ
รับคำฟ้องของผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองไว้รับพิจารณาได้ โดยผู้ประสงค์
จะฟ้องคดีปกครองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองดัง
ต่อไปนี้

๑) ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี กล่าวคือต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น เป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกคำสั่งไล่ออกจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย หรือถูกตัดชื่อออกจากการเป็นนักศึกษา หรือถูกคิดค่าปรับจากสัญญาก่อสร้างอาคารเรียนของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นในส่วนของหน่วยงานของผู้ฟ้องคดี (สภามหาวิทยาลัยศิลปากร) ในการเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายโดยตรงในการแต่งตั้งอธิการบดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๗/๒๕๔๕**)

การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี เป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งยังไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองไปกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิของผู้ฟ้องคดี ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๐/๒๕๔๗**)

สภามหาวิทยาลัยมหาสารคามใช้อำนาจในการออกระเบียบมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ว่าด้วยค่าตอบแทนพิเศษอธิการบดีจากเงินรายได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นการใช้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหาสารคาม ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้อยู่ในบังคับของระเบียบดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนได้เสียใกล้ชิดจากการออกระเบียบดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๐/๒๕๕๙)

นอกจากจะต้องพิจารณาความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังต้องพิจารณาถึง “ความสามารถ” ของผู้ที่ประสงค์จะฟ้องคดีอีกด้วย โดยหากผู้ประสงค์ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์หรือบุคคลไร้ความสามารถ ต้องให้ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลเป็นผู้ฟ้องคดีแทน เช่น กรณีนักศึกษาที่อายุยังไม่ถึง ๒๐ ปีบริบูรณ์ หรือเป็นผู้ถูกคำสั่งให้ออกจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและภายหลังถูกศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ สำหรับกรณีของผู้เสมือนไร้ความสามารถนั้น จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้พิทักษ์และต้องแนบหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงความยินยอมจากผู้พิทักษ์มาพร้อมกับคำฟ้องด้วย

๒) คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งได้ ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากจะระบุถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีของตนแล้ว ยังต้องระบุคำขอที่ต้องการให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้ชัดเจนอีกด้วย โดยคำขอนั้นต้องเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจจะสั่งได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้น กระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ เป็นไปตามกฎหมาย

โดยหากคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่สามารถออก คำบังคับได้ ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ

นอกจากนั้น หากศาลปกครองเห็นว่า ในคดีนั้นผู้ฟ้องคดีไม่มีความจำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำบังคับให้ ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับ คำฟ้องนั้นไว้พิจารณาเช่นกัน^๕ เช่นในกรณีที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทาง ปกครองได้ด้วยตนเอง เป็นต้น

การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่นและผู้อำนวยการสำนัก ทะเบียนฯ) ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการในตำแหน่งอาจารย์

^๕ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๘, กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๖๑.

โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่สองอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วย
ราชการที่วิทยาเขตหนองคายนั้น เมื่อตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้
เกษียณอายุราชการแล้ว กรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดให้ได้
ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครอง
สูงสุดที่ ๒๖๗/๒๕๔๙)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่) จะแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับใดเป็นการภายในเพื่อใช้บริหารงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่
เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วง
เข้าไปออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ
ข้อบังคับ หรือประกาศใดเพื่อใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ศาล
ไม่อาจบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๔/๒๕๕๙)

๓) หากมีกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน
เสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไข
ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเสียก่อน และเมื่อได้มีการดำเนินการตามวิธีการ
และขั้นตอนและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการนั้น
ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อ
ศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่น เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย
ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่พอใจกับคำสั่งดังกล่าวและประสงค์
จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน
หรือเสียหาย นั่นคือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นตามเงื่อนไขและ
ระยะเวลาที่กำหนด และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์

แล้วหรือไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังไม่พอใจผลการอุทธรณ์ จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในเรื่องนั้นจะต้องดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางเสียก่อน

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้และรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ฝ่ายกิจการพิเศษ) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้ยกเลิกคำสั่งที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกองการหอสมุด และแต่งตั้งบุคคลอื่นแทน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เสื่อมเสียศักดิ์ศรี ถูกดูหมิ่น เหยียดหยาม กรณีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติโดยไม่ถูกต้องต่อตน ซึ่งตามข้อ ๑๐ ของกฎทบทวน ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๐๗ ประกอบกับข้อ ๒ ข้อ ๔ และข้อ ๖ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ.๒๕๔๐) ออกตามความพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือในกรณีดังกล่าวต่ออนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์เสียก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓/๒๕๔๗)

กรณีการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองนี้ จะเป็นกรณีที่ใช้กับเฉพาะกรณีที่ต้องการจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งแต่งตั้งอธิการบดี คำสั่งถอนชื่อนักศึกษาออกจากทะเบียนนักศึกษา เท่านั้น เพราะในกรณีของการออกกฎ กรณีละเมิดทางปกครอง หรือกรณีสัญญาทางปกครองนั้นไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในกรณีเหล่านี้ไว้ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ก็เป็นการกำหนดวิธีการขั้นตอนในอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำหรือการดำเนินการอื่นๆ ของฝ่ายปกครอง

๔) การยื่นฟ้องคดีปกครองนั้นจะต้องยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒^๖ ดังต่อไปนี้

^๖พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒

มาตรา ๔๙ การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๑ การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี

มาตรา ๕๒ การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเอง หรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น ภายใน ๙๐ วัน หลังจากได้รับคำสั่งให้พ้นสภาพนักศึกษา หรือภายใน ๙๐ วัน หลังจากได้ทราบถึงระเบียบของมหาวิทยาลัยที่กระทบสิทธิของตน เป็นต้น

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน หรือ ได้รับหนังสือชี้แจงความล่าช้าจากหน่วยงาน แต่เห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผล เช่น การฟ้องขอให้พิจารณาผลงานวิชาการเพื่อกำหนดตำแหน่ง ทางวิชาการ ต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน หลังจากที่ได้ยื่นหนังสือทวงถามการพิจารณาผลงานทางวิชาการ

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี เช่น กรณีได้รับความเสียหายจากการที่หลักสูตรของมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการรับรองจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ต้องฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่ที่รู้หรือควรรู้ถึงการที่หลักสูตรของมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการรับรอง หรือในกรณีที่นักศึกษาถูกเรียกเก็บเงินจากมหาวิทยาลัยโดยไม่มีอำนาจ ต้องฟ้องคดีภายใน ๑ ปี นับแต่มีการจ่ายเงินไปตามที่มหาวิทยาลัยได้เรียกเก็บเงินนั้น

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุ

แห่งการฟ้องคดี และจะต้องฟ้องภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑๐ ปีนั้น

(๕) คดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลไม่มีอายุความ

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่า คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองอาจรับไว้พิจารณาก็ได้”

เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการได้รับหนังสือที่แจ้งโดยผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ที่แจ้งว่า ไม่สามารถโอนผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคายได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ โต้แย้งหนังสือดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ และไม่ได้รับคำตอบหรือหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่หนึ่ง (อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น) ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๗/๒๕๔๙)

ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทิพากษาให้มีคำสั่งยกเลิกใช้เกณฑ์ O-NET ของทุกวิชาในการคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย ยกเลิกการประกาศยุบรวมสายวิทย์และสายศิลป์เมื่อปี ๒๕๔๘ ยกเลิกการใช้คะแนน O-NET ขั้นต่ำร้อยละ ๖๐ ในคณะแพทยศาสตร์ และยกเลิกการใช้คะแนน O-NET ทุกวิชา

“มาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

ในการลอบคัดเลือกรับเข้าศึกษาวิชาบังคับในช่วงชั้นต่างๆ กรณีจึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙(๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้นผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ทักท้วงการออกกฎดังกล่าว แต่ไม่ได้รับการชี้แจง จึงถือได้ว่า อย่างช้าที่สุดที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ จึงสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๑/๒๕๕๖)

กล่าวโดยสรุป ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยทุกประเภทสามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ทั้งในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีหรือในกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี แต่ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีต่างๆ อย่างครบถ้วนศาลปกครองจึงจะรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๒. การรวบรวมคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

จากการรวบรวมคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองและได้เปิดทำการในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จนถึงปัจจุบัน (มีนาคม ๒๕๖๑) พบว่า มีคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน

ของมหาวิทยาลัย ๕๐๗ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๒๘๙ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๒๑๘ คำสั่ง โดยแบ่งเป็นกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ๓๕๐ คำวินิจฉัย และกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ๑๕๗ คำวินิจฉัย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็นแต่ละประเภทคดี คู่กรณี และประเด็นข้อพิพาท ดังสามารถพิจารณาได้ต่อไปนี้

๒.๑ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๕๐ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๒๑๘ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๑๓๒ คำสั่ง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๑)

คดีปกครองที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙(๑)แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวนถึง ๑๖๒ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๙๕ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๖๗ คำสั่ง

๒.๑.๒ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๑) และ ๙ (๒)

คดีปกครองที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๑) และ ๙(๒)แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๙ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๗ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๒ คำสั่ง

๒.๑.๓ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๑) และ ๙ (๓)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๑) และ ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๔๒ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๓๑ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๑๑ คำสั่ง

๒.๑.๔ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๑) และ ๙ (๔)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๑) และ ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเพียงคำวินิจฉัยเดียว โดยเป็นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในกรณีขอเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการและมหาวิทยาลัยฟ้องแย้งว่ามีการผิดสัญญาทุน

๒.๑.๕ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๒)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๒๔ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๘ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๑๖ คำสั่ง

๒.๑.๖ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๒) และ ๙ (๓)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๒) และ ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๖ คำวินิจฉัย โดยเป็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด ๖ คำพิพากษา

๒.๑.๗ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๓)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๒๗ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๑๘ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๙ คำสั่ง

๒.๑.๘ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๓) และ ๙ (๔)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๓) และ ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๓ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๒ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๑ คำสั่ง

๒.๑.๙ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๔)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวน ๗๕ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๕๑ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๒๔ คำสั่ง

๒.๑.๑๐ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๖)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอยู่เพียง ๑ คำวินิจฉัย โดยเป็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกรณีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ

๒.๒ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี

สำหรับคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๗ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ๗๑ คำพิพากษา และคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ๘๖ คำสั่ง โดยสามารถแยกพิจารณาตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๑)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นจะมีปรากฏแต่เพียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดอยู่ ๘ คำสั่งเท่านั้น ยังไม่มีคำพิพากษาในคดีในกลุ่มนี้ออกมา โดยเป็นการฟ้องโต้แย้งการเข้ามาออกคำสั่งหรือการวางหลักเกณฑ์ขององค์กรต่างๆ ซึ่งกระทบต่อการทำงานของมหาวิทยาลัย

๒.๒.๒ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๓)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีปรากฏแต่เพียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดอยู่ ๖ คำสั่งเท่านั้น โดยยังไม่มีคำพิพากษาในคดีในกลุ่มนี้ออกมา โดยเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยฟ้องคดีเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิด

๒.๒.๓ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๓) และ ๙ (๔)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๓) และ

๙(๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเพียงคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดอย่างละ ๑ คดี โดยเป็นประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่มหาวิทยาลัยเรียกค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ทุจริตและเรียกให้ผู้บังคับบัญชารับผิดตามสัญญาค่าประกัน ด้วย และกรณีเรียกเงินคืนจากการผิดเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการเกษียณอายุ ก่อนกำหนด

๒.๒.๔ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๔)

คดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีจำนวนถึง ๑๔๐ คำวินิจฉัย ประกอบด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ๗๐ คำพิพากษา และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ๗๐ คำสั่ง

๒.๒.๕ คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๙ (๖)

คดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙(๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพียง ๑ คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่เกี่ยวกับการโต้แย้งคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ตามสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร

๓. แนวโน้มคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

จากการพิจารณาคดีพิพาทและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี และในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี จำนวน ๕๐๗ คำวินิจฉัยแล้วนั้น สามารถพิจารณาถึงแนวโน้มคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจากสถิติคดีที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถพิจารณาได้ใน ๓ แง่มุม ดังต่อไปนี้

๓.๑ พิจารณาจาก “คู่กรณี” ในคดี

เมื่อพิจารณาจำนวนคดีตามประเภทของบุคคลที่เป็นคู่กรณีกับมหาวิทยาลัยในคดีปกครองแล้ว พบว่า **อาจารย์มหาวิทยาลัย** เป็นคู่กรณีในคดีเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยมากที่สุด โดยคำวินิจฉัยที่อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นคู่กรณีกับมหาวิทยาลัยจำนวน ๒๒๐ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่เป็นผู้ฟ้องคดี ๑๖๕ คำวินิจฉัย และเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยมหาวิทยาลัย ๕๕ คำวินิจฉัย รองลงมาคือ **นักศึกษา** จำนวน ๑๐๐ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่เป็นผู้ฟ้องคดี ๔๗ คำวินิจฉัย และเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยมหาวิทยาลัย ๕๓ คำวินิจฉัย **บุคคลภายนอก** จำนวน ๙๗ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่เป็นผู้ฟ้องคดี ๗๓ คำวินิจฉัย และเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยมหาวิทยาลัย ๒๔ คำวินิจฉัย **เจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัย** จำนวน ๘๔ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่เป็นผู้ฟ้องคดี ๖๙ คำวินิจฉัย และเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยมหาวิทยาลัย ๑๕ คำวินิจฉัย และ **หน่วยงานอื่น** จำนวน ๑๐ คำวินิจฉัย โดยเป็นกรณีที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยมหาวิทยาลัยทั้ง ๑๐ คำวินิจฉัย

๓.๒ พิจารณาจาก “ประเภทคดี” ที่พิพาท

เมื่อพิจารณาจำนวนคดีตามประเภทคดีตามมาตรา ๙ แห่งพระราช

บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏว่า **กลุ่มคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ (๑)** กล่าวคือคำวินิจฉัยที่มีการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ (๑) ประกอบวงเล็บอื่น เป็นกลุ่มคดีที่ปรากฏคำวินิจฉัยมากที่สุด โดยปรากฏคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๒๒๒ คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ๒๑๔ คำวินิจฉัย และคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ๘ คำวินิจฉัย รองลงมาคือ **คำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ (๔)** จำนวน ๒๑๕ คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ๗๕ คำวินิจฉัย และคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ๑๔๐ คำวินิจฉัย **กลุ่มคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ (๓)** จำนวน ๓๘ คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ๓๐ คำวินิจฉัย และคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ๘ คำวินิจฉัย **กลุ่มคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ (๒)** จำนวน ๓๐ คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๓๐ คำวินิจฉัย และ**คำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ (๖)** จำนวน ๒ คำวินิจฉัย โดยเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ๑ คำวินิจฉัย และคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ๑ คำวินิจฉัย

โดยมีข้อน่าสังเกตที่น่าสนใจว่ากลุ่มคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ (๑) ที่มีจำนวนคำวินิจฉัยมากเป็นอันดับหนึ่งเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องมากที่สุด ส่วนคำวินิจฉัยตามมาตรา ๙ (๔) ที่มีจำนวนคำวินิจฉัยมากเป็นอันดับสองเป็นคดีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดีมากที่สุดด้วยเช่นกัน

๓.๓ พิจารณาจาก “ประเด็นแห่งคดี” ที่พิพาท

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยทั้ง ๕๐๗ คำวินิจฉัยนั้น มีข้อพิพาทที่หลากหลายเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานแทบทุกประเภทของมหาวิทยาลัย โดยปรากฏคำวินิจฉัยในประเด็นที่มีจำนวนคำวินิจฉัยมากที่สุด ๕ อันดับ พบว่า **คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทุนการศึกษามีจำนวนมากที่สุด** โดยมีถึง ๑๓๔ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ๓๕ คำวินิจฉัย และกรณีที่มหาวิทยาลัยเป็น

ผู้ฟ้องคดี ๙๙ คำวินิจฉัย โดยเป็นทั้งสัญญาให้ทุนเพื่อศึกษาต่อของอาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และสัญญาการเป็นนักศึกษาของคณะสาย วิทยาศาสตร์สุขภาพทั้งหลายที่รัฐต้องสนับสนุนทุนในการเรียน

รองลงมาเป็น**คำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหรือปรับปรุงอาคารสถานที่ หรือจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์** จำนวน ๗๓ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ๕๓ คำวินิจฉัย และกรณีที่ มหาวิทยาลัยเป็นผู้ฟ้องคดี ๒๐ คำวินิจฉัย ซึ่งข้อพิพาทจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่เอกชนผิดสัญญาไม่สามารถดำเนินงานและส่งมอบงานได้ทันตามระยะเวลาในสัญญา จนมหาวิทยาลัยต้องบอกเลิกสัญญาและมีการคิดค่าปรับเกิดขึ้น

ต่อมาคือ **คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัย** จำนวน ๔๕ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องทั้งหมด โดยเป็นกรณีที่ผู้มีไม่พอใจในผลการคัดเลือกบุคคลให้ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งต่างๆ ในมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี คณบดี หรือตำแหน่งในสภาอาจารย์ และการที่บุคคลถูกถอดถอนจากตำแหน่งบริหาร **คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษา** จำนวน ๓๗ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องทั้งหมด โดยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย เช่น การออกระเบียบเกี่ยวกับการเรียน การสอบ การวัดผล การอนุมัติปริญญา เป็นต้น และ**คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย** จำนวน ๒๘ คำวินิจฉัย เป็นกรณีที่มีมหาวิทยาลัยเป็นผู้ถูกฟ้องทั้งหมด

จากการพิจารณาประเด็นแห่งคดีที่พิพาทของคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่าคดีที่ฟ้องร้องกันมากที่สุดกลับเป็นคดีเกี่ยวกับสัญญารับทุนการศึกษา ซึ่งเกิดจากความผิดของอาจารย์ เจ้าหน้าที่ หรือนักศึกษา ที่เป็นผู้รับทุนนั้นกระทำผิดสัญญารับทุน ยิ่งไปกว่านั้นคดีที่มากเป็นอันดับสองเป็นกรณีของสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหรือการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งส่วนมากก็จะเป็นกรณีที่

เอกชนคู่สัญญากระทำผิดสัญญาจนมหาวิทยาลัยบอกเลิกสัญญา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้อพิพาทตามประเด็นแห่งคดีทั้งสองนั้นไม่ได้เกิดจากความผิดของมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ซึ่งจำนวนของคดีตามประเด็นพิพาททั้งสองรวมกันก็เป็นจำนวนถึง ๒๐๗ คำวินิจฉัย ที่เกิดขึ้นเพราะกรณีที่เป็นการผิดสัญญาทางปกครองของคู่กรณี ซึ่งอาจเป็นการยากที่มหาวิทยาลัยจะป้องกันให้เกิดขึ้นได้ เพราะไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของมหาวิทยาลัย

ส่วนประเด็นแห่งคดีที่มีจำนวนมากเป็นอันดับ ๓-๕ นั้น^๑ เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยใช้อำนาจในการสั่งการ แต่งตั้ง ถอดถอน ลงโทษ และดำเนินการต่างๆ ภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งหากมหาวิทยาลัยสามารถวางระบบการปฏิบัติ

“การพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยพิจารณาจากประเด็นแห่งคดีที่พิพาทนี้ คณะผู้วิจัยได้พยายามพิจารณาประเด็นแห่งคดีที่พิพาท โดยได้พิจารณาไปถึงรายละเอียดของประเด็นแห่งคดีนั้นๆ เพื่อที่จะสามารถพิจารณาและจำแนกประเด็นแห่งคดีได้ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาประเด็นแห่งคดีในลำดับที่ ๓ และลำดับที่ ๕ กล่าวคือ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัย จำนวน ๔๕ คำวินิจฉัย และคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย จำนวน ๒๘ คำวินิจฉัยนั้น ถือเป็นคดีในกลุ่มเดียวกัน คือเป็นคดีที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งหากรวมจำนวนคดี ๒ กลุ่ม เข้าด้วยกัน จะมีจำนวน ๗๓ คำวินิจฉัย ซึ่งมีจำนวนเท่ากับคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหรือปรับปรุงอาคารสถานที่หรือจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ อันเป็นประเด็นแห่งคดีที่เกิดขึ้นเป็นอันดับ ๒ อีกทั้งยังมีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคคลที่มีได้อยู่ในประเด็นแห่งคดีที่เกิดขึ้น ๕ อันดับแรกอีก เช่น การพิจารณาคำแหน่งทางวิชาการ การประเมินเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน การต่ออายุราชการ เป็นต้น ซึ่งหากรวมสถิติของคดีที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยทั้งหมดเข้าด้วยกันแล้ว คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้นก็จะจะเป็นประเด็นแห่งคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่มากเป็นอันดับ ๒ รองจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาทุนการศึกษาแทน

ราชการที่ถูกต้อง โปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว อาจสามารถช่วยลดจำนวนข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองได้ หรือแม้ว่าผู้ขึ้นจะยังคงฟ้องร้องต่อศาลปกครองก็ตาม มหาวิทยาลัยก็จะมีเหตุผลในการใช้อำนาจที่จะสามารถใช้ชี้แจงให้กับศาลปกครองได้อย่างชัดเจน

๔. หลักการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

จากการพิจารณาคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ปรากฏแนวทางที่ศาลปกครองได้วางหลักการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยผ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไว้ในหลายประเด็น ดังต่อไปนี้

- กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของมหาวิทยาลัย (ต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ไม่มีข้อบกพร่องในทางเนื้อหา และไม่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจ)

การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๘ สภามหาวิทยาลัยได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างข้อบังคับ และกฎหมายลำดับรองโดยแต่งตั้งบุคลากรของทั้ง ๙ มหาวิทยาลัย ร่วมเป็นอนุกรรมการ และได้นำร่างข้อบังคับแจ้งบุคลากรในหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้บุคลากรได้มีโอกาสเสนอข้อคิดเห็น และได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอจากบุคลากรในมหาวิทยาลัยมาประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีมติออกข้อบังคับฯ การดำเนินการออกข้อบังคับฯ จึงได้เปิดโอกาสให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ แล้ว

แต่การออกข้อบังคับจะนำข้อเสนอข้อคิดเห็นไปออกเป็นข้อบังคับมากนัก
เพียงใดหรือไม่ นั่น เป็นดุลพินิจของผู้พิจารณา

การออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ว่าด้วยการ
การสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว
การกำหนดเนื้อหาของข้อบังคับดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อป้องกันการมีส่วนได้เสีย
ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ที่ได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาให้
เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี จึงไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นกลาง
ไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน และไม่ได้ขัดกับบทบัญญัติ
ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ เพียงแต่
เป็นการเพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีเพียงจะมี
และคุณสมบัติที่กำหนดเพิ่มเติมในข้อบังคับฯ มีลักษณะเป็นการทั่วไปไม่ได้เจาะจง
บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ หากบุคคลใดมีคุณสมบัติ
ตามที่ข้อบังคับฯ กำหนดก็สามารถสมัครหรือได้รับการคัดเลือกเป็นผู้สมควร
ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้

เมื่อได้วินิจฉัยขั้นตอนการออกข้อบังคับฯ เนื้อหาของข้อบังคับฯ มา
ตามลำดับแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย
เทคโนโลยีราชมงคลตะวันออกว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตาม
ขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและมีเนื้อหาไม่ขัดต่อกฎหมาย การออกข้อบังคับ
จึงได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ.๖๓๔/๒๕๕๗)

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๓๘๔/๒๕๕๖, อ.๙๒๗/๒๕๕๘,
อ.๗๗๘/๒๕๕๖ และ อ.๑๑๘๑/๒๕๕๙ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

- กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยกระทำการ
โดยไม่มีอำนาจ

ข้อ ๖.๒ ของประกาศมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เรื่อง การให้
ทุนการศึกษาแก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อไปศึกษาระดับปริญญาเอก ณ
ต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ กำหนดว่า ผู้มี
สิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์จะต้องได้คะแนนภาษาต่างประเทศและคะแนนวิชา
เฉพาะแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ดังนั้น คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ
ซึ่งแม้จะมีอธิการบดีเป็นประธานกรรมการ ก็ไม่มีอำนาจที่จะหยิบยก
หลักเกณฑ์อื่นใดนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากระเบียบหรือประกาศข้างต้น
มาใช้ในการพิจารณาได้ตราบใดที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขระเบียบหรือประกาศ
ดังกล่าว มิฉะนั้น จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาบังคับโดยอำเภอใจ
โดยที่ตนไม่มีอำนาจ การที่คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ กำหนดเกณฑ์เป็น
กรณีพิเศษให้ผู้ทีสอบวิชาภาษาอังกฤษได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ และ
วิชาเฉพาะได้คะแนนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ เป็นผู้มีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์ จึง
เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาอนุมัติและ
ประกาศผลการให้ทุนการศึกษา โดยมีพื้นฐานมาจากการดำเนินการของ
คณะกรรมการสอบคัดเลือกฯ ที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศ จึงมีผล
ให้การอนุมัติผลการดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๔๗)

ระเบียบสภาประจำสถาบันราชภัฏมหาสารคาม ว่าด้วยการประกัน
อุบัติเหตุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๗.๑ กำหนดให้นักศึกษาทุกคนมีการทำประกัน
อุบัติเหตุ ในกรณีที่นักศึกษาคนใดทำประกันอุบัติเหตุหรือประกันอื่นๆ ที่มิ
มีความคุ้มครองเกี่ยวกับอุบัติเหตุไว้ก่อนแล้วนั้น ให้นักศึกษานำหลักฐานการ
ทำประกันดังกล่าวมาแสดงให้สถาบันทราบในวันที่สถาบันกำหนดให้มีการ
ลงทะเบียนภาคเรียนที่ ๑ ของทุกปีการศึกษา เนื้อหาของระเบียบฯ ข้อนี้จึง
ขัดต่อหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาเพื่อทำนิติกรรม ตามมาตรา ๑๔๙ แห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึง

ไม่อาจกำหนดระเบียบให้นักศึกษาทุกคนทำประกันอุบัติเหตุโดยปราศจากความยินยอม สำหรับประกาศสถาบันราชภัฏมหาสารคาม เรื่อง การรับและจ่ายเงินประกันอุบัติเหตุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑ กำหนดให้นักศึกษาของสถาบันดังกล่าวชำระเงินค่าประกันอุบัติเหตุคนละ ๒๐๐ บาทต่อปี ซึ่งออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๖/๒๕๔๙)

การใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงคะแนนดิบของอาจารย์แต่ละวิชาในคณะนิติศาสตร์ตามหลักเกณฑ์การวัดผลหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตและหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยเกณฑ์การประเมินผลการศึกษารายวิชา ชั้นปริญญาโท พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยสามารถใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงคะแนนดิบได้จากรายงานการศึกษาค้นคว้า การเข้าชั้นเรียน การสอบในชั้นเรียน (quiz) และการสอบไล่เท่านั้น และการที่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเรื่องการแต่งกายไม่สุภาพเรียบร้อยและแสดงกิริยาไม่ให้เกิดเรืออาจารย์ผู้สอนในระหว่างการเรียนการสอนก็มีมาตรการลงโทษกับนักศึกษาที่ได้ชื่อว่ากระทำผิดวินัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงนำเอาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเรื่องการแต่งกายไม่สุภาพเรียบร้อยและแสดงกิริยาไม่ให้เกิดเรืออาจารย์ผู้สอนในระหว่างการเรียนการสอนวิชาดังกล่าวมาเป็นข้อเท็จจริงประกอบการใช้ดุลพินิจปรับลดคะแนนดิบของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงคะแนนดิบโดยหักคะแนนของผู้ฟ้องคดี ๑๐ คะแนน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนก้าวร้าว ไม่เป็นสุภาพชนและแสดงมารยาทที่ไม่ดีต่ออาจารย์ผู้สอนในชั้นเรียน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๗/๒๕๕๖)

- กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้การในฐานะพยานต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่รายอื่น แม้ตัวบุคคลซึ่งเป็นคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นบุคคลเดียวกันกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่รายนั้นด้วย ก็ไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องให้ออกสภแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ทางราชการจากการกระทำละเมิดจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๒ - ๒๙๓/๒๕๔๙)

ข้อบังคับมหาวิทยาลัยศิลปากร ว่าด้วยการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้ว พบว่า มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งทางปกครองในการลงโทษนักศึกษาไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ลงโทษพักการเรียนผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เมื่อไม่มีการดำเนินการดังกล่าว การพิจารณาทางปกครองที่นำไปสู่คำสั่งทางปกครองลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๙๙/๒๕๕๙)

คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งคำสั่งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามบันทึกแบบ สว. ๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยผู้ฟ้องคดี

ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ชี้แจงและปฏิเสธข้อกล่าวหา หลังจากนั้น คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามบันทึกแบบ สว. ๓ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ กรณีจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการตาม ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาแล้ว ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง และอธิบายข้อกล่าวหาจากคณะกรรมการสอบสวนตามบันทึกแบบ สว. ๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและปฏิเสธตามประเด็นที่ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวน โดยไม่ได้หลงข้อต่อสู้แต่อย่างใด การออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๕๒/๒๕๕๙)

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๐/๒๕๕๖, อ.๔๑๘/๒๕๕๖, อ.๔๗๑/๒๕๕๗ และ อ.๑๐๑๖ -๑๐๑๘/๒๕๕๕ วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

- กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจดุลพินิจของมหาวิทยาลัย

คำสั่งคณะนิติศาสตร์ที่กำหนดให้ลูกจ้างประจำอยู่เวรปฏิบัติหน้าที่ดูแลสถานที่และทรัพย์สินของราชการหลังจากปฏิบัติงานตามเวลาปกติต่อเนื่องไปตั้งแต่เวลา ๑๖ นาฬิกา ถึงเวลา ๘ นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการปกติต่อไปอีกนั้น เป็นคำสั่งที่ทำให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกันถึงสองวันกับหนึ่งคืน โดยสภาพแล้วต้องให้ผู้อยู่เวรนอนพักผ่อนระหว่างอยู่เวรในตอนกลางคืนได้ แม้ผู้อยู่เวรจะได้รับเงินค่าตอบแทนโดยเฉลี่ย ๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน ก็เป็นเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มิใช่เงินค่าจ้างฝ้ายาม ผู้อยู่เวรจึงมิต้องปฏิบัติหรือรับผิดชอบ เช่นผู้มีอาชีพรับจ้างฝ้ายามโดยเฉพาะ

โดยผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่อยู่เวรดูแลสถานที่และทรัพย์สินของคณะนิติศาสตร์ ได้มาตรวจห้องคณะกรรมการนักศึกษาพบว่านักศึกษายังคงใช้ห้องอยู่ จึงได้แจ้งเตือนให้นักศึกษาปิดประตูห้องโดยกดล็อกลูกบิดประตูด้านใน จากนั้นได้เดินตรวจสอบความเรียบร้อยบริเวณใกล้เคียง แล้วย้อนกลับมาตรวจสอบห้องกิจกรรมนักศึกษาอีกครั้ง ไม่พบว่ามีนักศึกษาอยู่ในห้องกิจกรรมนักศึกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไปนอนพักผ่อนบริเวณชั้น ๑ ของตึกใหม่ โดยมีได้ละทิ้งการปฏิบัติหน้าที่ไปอยู่ที่อื่นและ ตื่นนอนเวลาประมาณ ๕.๓๐ นาฬิกา ได้กลับมาบริเวณชั้น ๑ ของตึกใหม่เพื่อทำความสะอาดตามปกติ ไม่พบว่าประตูหรือหน้าต่างห้องกิจกรรมนักศึกษามีความผิดปกติอย่างไร มาทราบในเวลา ๘.๓๐ นาฬิกา ว่าเครื่องคอมพิวเตอร์ที่เก็บไว้ในห้องคณะกรรมการนักศึกษาหายไป

เมื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังดูแลเครื่องใช้และสถานที่ตามสมควรที่พึงปฏิบัติแล้ว มีอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ในการดูแลเครื่องคอมพิวเตอร์ในห้องคณะกรรมการนักศึกษา เมื่อเครื่องคอมพิวเตอร์สูญหายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ อีกทั้งไม่มีเหตุการณ์หรือสิ่งผิดปกติที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้แล้วไม่ป้องกันแก้ไข จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์สูญหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ราคาค่าเครื่องคอมพิวเตอร์ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙/๒๕๔๙)

คณะกรรมการพิจารณาการพ้นสภาพของนักศึกษาซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณารณผู้ฟ้องคดีป่วยมีอาการทางจิตแล้วต้องให้พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตได้มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีป่วยมีอาการทางจิต และเห็นสมควรให้พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต จึงเป็นกรณีการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโรคของแพทย์ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ โดยเป็นการพิจารณาตามหลักวิชาการ ประกอบกับความเห็นของกลุ่มจิตแพทย์ต่างๆ คดีจึงไม่ปรากฏ

ว่าเป็นการวินิจฉัยโรคที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี เพราะการเป็นแพทย์นั้นการตัดสินใจ ในกรณีฉุกเฉินในสภาพความเป็นความตายของผู้ป่วยในภาวะดังกล่าว ผู้เป็นแพทย์ต้องสามารถควบคุมอารมณ์ได้ จึงจะตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม แต่จากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีพบว่าขาดการยับยั้งชั่งใจซึ่งจะเกิดขึ้นได้ในเวลา ที่มีความกดดันตึงเครียดสูง ซึ่งอาจจะเป็นอันตรายต่อทรัพย์สินหรือชีวิตของผู้ป่วยได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นนักศึกษา หลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตนั้น จึงเป็นการตัดสินใจด้วยเหตุที่มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความเสียหายหรือผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตของผู้ป่วย อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๕๑)

กรณีการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อความที่แจ้งไว้ใน ข้อสอบว่า “DO NOT TAKE THIS BOOKLET OR ANYPART OF IT OUT OF THE TEST ROOM” ที่มีความหมายว่า ในการสอบห้ามผู้เข้าสอบนำสมุด คำตอบและกระดาษคำตอบออกจากห้องสอบ โดยได้คัดลอกส่วนหนึ่งของ ข้อสอบและคำตอบลงในใบแทนบัตรประจำตัวนิสิตของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่อาจสื่อ ความหมายให้เกิดความเข้าใจแก่บุคคลอื่นได้ ถือไม่ได้ว่าการกระทำดังกล่าว เป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่า ด้วยข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่ใช้สำหรับสำหรับการลงโทษ นิสิตที่ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบ อย่างไรก็ตาม หากเห็นว่าการ กระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิด ก็ยังสามารถพิจารณาว่าเป็นความผิด ตามระเบียบว่าด้วยวินัยของนิสิตหรือไม่ ซึ่งเป็นกฎที่ใช้บังคับทั่วไป ดังนั้นการ ที่คณะกรรมการประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๓ มีมติและออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีว่า กระทำความผิดฐานไม่ ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติของนิสิตในการสอบตามข้อ ๙ ของข้อบังคับจุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัยฯ และอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๕.๑ ของระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฯ ลงโทษผู้ฟ้องคดีที่ได้รับสัญลักษณ์ F ในรายวิชา ๕๕๐๐๒๒๓ EAP I (ภาษาอังกฤษสำหรับสาขาวิชาการอ่าน) และพักการศึกษาหนึ่งภาคการศึกษานั้น จึงเป็นการปรับข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกับเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ตามข้อ ๙ ดังนั้น คำสั่งที่ ๓๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๕๐)

- กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ก่อนเกษียณอายุราชการผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรองศาสตราจารย์ระดับ ๙ อันเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดียังมีสถานภาพเป็นข้าราชการ และเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลทะเบียนประวัติหรือข้อมูลต่างๆ ของผู้ฟ้องคดี ย่อมจะต้องเสนอข้อมูลเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และส่งแบบประเมินภาระงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อผู้ฟ้องคดีจะได้กรอกข้อมูลเบื้องต้นลงในแบบประเมินมาประกอบการพิจารณา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็มีได้ส่งแบบประเมินดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้พิจารณาเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นรองศาสตราจารย์ระดับ ๙ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕/๒๕๕๓)

แม้การพิมพ์ตำราเพื่อใช้ในการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยรามคำแหง จะไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการไว้ แต่ปรากฏรายละเอียดตามแบบอนุมัติพิมพ์ตำราสื่อการสอนมหาวิทยาลัยในทางปฏิบัติว่า อาจารย์ประจำภาควิชาที่ได้รับมอบหมายให้เขียนตำราจะต้องเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงคณบดีเพื่อให้ความเห็นชอบตามขั้นตอน เมื่อได้รับความเห็นชอบ

จากคณบดีแล้วจึงจะแจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักพิมพ์ของมหาวิทยาลัย พิจารณานุมัติสั่งพิมพ์ต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม ขั้นตอนและเก็บรักษาต้นฉบับของผู้ฟ้องคดีไว้ กรณีเป็นพฤติการณ์ที่บ่งชี้ว่า ไม่พิจารณาไปเสนอขออนุมัติพิมพ์ตำรา PY๑๐๕ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๐๑/๒๕๕๓)

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้ตอบข้อหารือในประเด็น ดังกล่าว คณบดีคณะนิติศาสตร์มีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีได้ และไม่ปรากฏว่ามีปัญหาทางกฎหมาย ที่ทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงไม่มีเหตุที่จะต้องหารือไปยังคณะกรรมการ กฤษฎีกาอีก โดยมาตรา ๑๗ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง เมื่อระยะเวลาได้ล่วงพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร (คณบดี) วาง ลงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังคงไม่ดำเนินการประกาศผลการคัดเลือกให้ผู้ฟ้อง คดีเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร (คณบดี) จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๘/๒๕๕๙)

- กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัย กระทำละเมิดบุคคลอื่น

ผู้ฟ้องคดีมีความคาดหวังโดยชอบธรรมและมีความเชื่อมั่นว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประกาศเปิดรับสมัครบุคคลเข้าศึกษาในหลักสูตรที่ได้รับ ความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัยแล้ว ย่อมเชื่อว่าหลักสูตรที่ผู้ถูกฟ้องคดี จะเปิดการเรียนการสอนเป็นหลักสูตรที่มีมาตรฐานทางวิชาการและสอนโดย

อาจารย์ที่มีคุณวุฒิและคุณสมบัติได้มาตรฐาน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดให้มีอาจารย์ประจำหลักสูตรและอาจารย์ผู้สอนที่มีคุณวุฒิและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้เป็นเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดีศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวต่อไป ก็ไม่สามารถที่จะนำความรู้มาใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอนให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการ รวมทั้งไม่สามารถที่จะนำความรู้มาใช้ในการสอนในระดับบัณฑิตศึกษาในสถาบันที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดได้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากความคาดหวังโดยชอบธรรม และเชื่อมั่นในความเป็นสถาบันอุดมศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๐/๒๕๕๕)

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีบันทึกสั่งการให้เผยแพร่ผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปดูงานของกรมประมงและกรมวิชาการเกษตร โดยสำเนาหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้อาจารย์ในคณะบริหารธุรกิจทุกคนทราบและปิดประกาศที่ตู้ประชาสัมพันธ์ของคณะทุกแห่งเพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน โดยไม่ปรากฏว่ามีความจำเป็นใดจึงต้องดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาข้อความในหนังสือเกี่ยวกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้แก่ “เป็นการสั่งต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นการไม่ชอบด้วยวิธีปฏิบัติราชการ” และ “อาจารย์ในคณะซึ่งไม่ประสงค์จะรับผิดชอบงานสอนขออนุญาตไปดูงานตามอำเภอใจ” ประกอบกับการสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ติดต่อขอทราบข้อเท็จจริงจากกรมประมงและกรมวิชาการเกษตรเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการทางวินัย ย่อมอาจทำให้บุคคลภายนอกเข้าใจว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขออนุมัติเดินทางไปดูงานและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณามีความเห็นดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำผิดวินัย และผู้ฟ้องคดีกำลังจะถูกดำเนินการทางวินัย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและกระทบต่อเกียรติยศชื่อเสียงของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และขัดต่อมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๕/๒๕๕๙)

- กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการไม่ครบระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาการศึกษาหรือฝึกอบรมทั้งสองฉบับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงผิดสัญญาการศึกษาหรือฝึกอบรมที่ทำไว้กับผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงการที่เจ้าหน้าที่กองการเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบภาระผูกพันที่จะต้องชดใช้ทุนตามสัญญาการศึกษาหรือฝึกอบรมแล้วและแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีข้อผูกพันดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือขอลาออกจากราชการ ซึ่งถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนผิดพลาดและบกพร่องอย่างสำคัญในการตรวจสอบภาระผูกพันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาชดใช้ทุน จึงต้องนำกรณีดังกล่าวมาพิจารณาถึงความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ตามมาตรา ๒๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๗)

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ก่อสร้างอาคารเรียนสถาปัตยกรรมศาสตร์ ตามสัญญาลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ แบ่งงวดงานจำนวน ๑๒ งวด วงเงินค่าจ้างจำนวน ๓๗,๘๙๙,๙๙๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา และต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายปรับตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนแล้วเสร็จ รวม ๑๐ งวด จากทั้งหมด ๑๒ งวด จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ตามสัญญาจ้างบางส่วน

แล้ว อีกทั้ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่างานในงวดที่ ๑๑ และงวดที่ ๑๒ มีเงินค่าจ้างตามสัญญาจำนวน ๗,๗๗๒,๐๒๖ บาท การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าปรับตามสัญญาถึง ๑๒,๗๗๒,๓๐๐ บาท ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าราคาค่าก่อสร้างคงเหลือตามสัญญา จึงเป็นค่าปรับที่สูงเกิน ศาลจึงมีอำนาจที่จะลดค่าปรับได้ตามสมควร โดยสมควรคิดค่าปรับร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เป็นเงิน ๓,๗๘๙,๙๙๙ บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๘/๒๕๕๗)

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสภาพการเป็นนักศึกษาตามหลักสูตรทันตแพทยศาสตรบัณฑิต จากวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เพราะได้ยื่นคำร้องขอลาออกจากการเป็นนักศึกษาต่อผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับการคัดเลือกให้เข้าศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตรในระดับปริญญาตรี คณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล อีกแห่งหนึ่ง รวมเป็นเวลาเพียง ๙ วัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่เคยได้รับทุนจากผู้ฟ้องคดี ไม่เคยเข้าศึกษาตามหลักสูตร ไม่ได้รับเครื่องอุปกรณ์หรือตำราการศึกษา และไม่เคยได้ใช้บริการใดๆ จากผู้ฟ้องคดี เพียงแต่ได้ทำสัญญาการเป็นนักศึกษาเพื่อศึกษาวิชาทันตแพทยศาสตรกับผู้ฟ้องคดีเท่านั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ลดเบี้ยปรับโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินค่าปรับจำนวน ๙ วัน คิดเป็นเงินจำนวน ๑,๖๔๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินค่าปรับพร้อมดอกเบี้ยจำนวนดังกล่าวตามสัญญาค้ำประกันด้วยจึงเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๘/๒๕๕๙)

เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้ว คู่สัญญาต้องกลับสู่ฐานะเดิม แต่ส่วนที่เป็นการงานอันได้กระทำไปและเป็นการยอมให้ใช้ทรัพย์สินนั้นก็ต้องใช้เงินตามควรค่าแห่งการนั้น ตามมาตรา ๓๙๑ แห่งประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำงานก่อสร้างงวดที่ ๕ ไปแล้ว บางส่วน การงานที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำนั้นย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชำระค่าจ้างตามมูลค่าของงานนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๓/๒๕๕๙)

จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สนใจการศึกษามากกว่าภาระหน้าที่ราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แสดงเจตนาที่จะรับราชการที่หน่วยงานของผู้ฟ้องคดี มาโดยตลอด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจปฏิบัติราชการชดใช้ทุนตามสัญญา พิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องพ้นสภาพการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงมีเหตุอันสมควรที่ศาลจะพิจารณาลดหย่อนค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ และอีกประการหนึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายถึงขนาดเท่าจำนวนค่าปรับสามเท่า กรณีจึงเห็นควร ลดหย่อนค่าปรับลงโดยให้คิดเบี้ยปรับเพียงหนึ่งเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืนแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๐/๒๕๕๑)

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ของมหาวิทยาลัยข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้วางแนวทางการปฏิบัติ ราชการของมหาวิทยาลัยไว้ในหลายประเด็น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการนำไป ใช้ในการปฏิบัติราชการอย่างถูกต้องเหมาะสม หากมหาวิทยาลัยสามารถเดิน ตามแนวคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ได้ ก็จะทำให้การดำเนินงาน ของมหาวิทยาลัยนั้นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และสามารถลดข้อพิพาทระหว่างมหาวิทยาลัยกับภาคส่วนต่างๆ ที่จะขึ้นสู่ การพิจารณาของศาลปกครองได้

๕. แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัยจาก การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และ ข้อเสนอในการปรับปรุงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับ มหาวิทยาลัยและศาลปกครอง

จากการรวบรวมคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และได้ดำเนินการวิเคราะห์แนวโน้มของคดีปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจากสถิติคดีในด้านต่างๆ พร้อมทั้งวิเคราะห์หลักการปฏิบัติราชการที่ดีของมหาวิทยาลัยจากแนว คำวินิจฉัยศาลปกครองที่น่าสนใจ แล้วนั้น จึงนำมาสู่ข้อเสนอแนวทางการ ปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัยจากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครอง สูงสุด และข้อเสนอในการปรับปรุงพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับ มหาวิทยาลัยและศาลปกครอง ซึ่งแนวทางและข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นข้อเสนอ เกี่ยวกับหลักการดำเนินงานที่ดีของมหาวิทยาลัย เพื่อลดการเกิดข้อพิพาททาง ปกครองของมหาวิทยาลัยกับบุคคลในกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะส่งผลดีต่อศาลปกครองในแง่ที่ภาระการวินิจฉัยคดีที่ เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยนั้นจะลดน้อยลง โดยข้อเสนอแนวทางและหลักการ ดำเนินงานของมหาวิทยาลัยดังต่อไปนี้

๕.๑ มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจ มหาวิทยาลัยในการดำเนินการต่างๆ อย่างเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัยเอง หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดวิธีการ ปฏิบัติราชการเอาไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการ พิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยควรให้ความรู้แก่ผู้บริหารและบุคลากรของ มหาวิทยาลัยในทุกระดับเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของผู้นั้น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตนให้แก่ผู้บริหารและบุคลากรของ มหาวิทยาลัย อันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง แม่นยำ

ยิ่งไปกว่านั้น ควรมีการดำเนินการทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยอยู่เสมอ ว่าเกิดข้อขัดข้อง ผิดพลาด หรือเกิดข้อสงสัยประการใดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของตนหรือไม่ เพื่อที่จะได้รับทราบปัญหาและแก้ไขได้อย่างทันท่วงที

๕.๒ มหาวิทยาลัยต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
ทั้งหลักการตามมาตรฐานสากลขององค์การสหประชาชาติ และหลักการของประเทศไทยที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ ๒ เพื่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ สามารถยกระดับการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยขอเสนอแนะเพิ่มเติมว่า มหาวิทยาลัยควรมุ่งเน้นให้มีการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

๑) การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ผู้บริหารจะต้องดำเนินการให้เป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนในแขนงที่เป็นภารกิจของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ โดยไม่มีลักษณะของการดำเนินงานที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนของผู้บริหาร (เช่น การกลั่นแกล้ง หรือ การมีอคติส่วนตน เป็นต้น)

๒) มหาวิทยาลัยต้องดำเนินงานอย่างเสมอภาคและได้สัดส่วน กล่าวคือ ต้องดำเนินการในกรณีเดียวกันด้วยมาตรฐานเดียวกันกับทุกคน จะดำเนินการโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้ และ

ต้องดำเนินการให้พอสมควรแก่เหตุตามหลักความได้สัดส่วน เพื่อไม่ให้บุคคลใดได้รับภาระหรือผลร้ายเกินกว่าที่ควรจะได้รับ โดยมหาวิทยาลัยอาจวางมาตรฐานหรือแนวปฏิบัติในการพิจารณาเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ก) มหาวิทยาลัยต้องดำเนินงานอย่างเปิดเผย โปร่งใส ไม่ปิดบังข้อมูลโดยไม่มีเหตุอันควร และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้สาธารณชนได้รับทราบและตรวจสอบได้อย่างสม่ำเสมอ

ข) มหาวิทยาลัยต้องมีความพร้อมรับผิดชอบเสมอ กล่าวคือ หากมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการใดๆ ที่มีโอกาสจะทำให้เกิดความรับผิดชอบได้ มหาวิทยาลัยต้องมีความพร้อมในการรับผิดชอบต่อความรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้นด้วย เช่น การชดเชยค่าเสียหายหากเกิดกรณีที่มหาวิทยาลัยไปกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หรือความรับผิดชอบทางวินัยในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ผิดระเบียบของทางราชการ เป็นต้น

ค) มหาวิทยาลัยต้องมีความพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบมหาวิทยาลัยได้ทุกเมื่อ โดยถือเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่จะต้องรับการตรวจสอบและให้คำตอบต่อข้อสงสัยต่างๆ ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยไม่ขัดขืน และยินดีเปิดเผยข้อมูลและอธิบายถึงเหตุผลในการตอบข้อสงสัยเหล่านั้น

๕.๓ แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัยจากแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด โดยจะแยกพิจารณาคำวินิจฉัยตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้

๕.๓.๑ แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัยจากแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๙ (๑)

๑) ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย

จะต้องปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยต้องดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ตรวจสอบว่าเนื้อหาของกฎหมายหรือคำสั่งนั้นมีความไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การเลือกปฏิบัติ การสร้างภาระเกินสมควรหรือกระทำการอันขัดกับหลักความได้สัดส่วน ไม่กระทำการในสิ่งที่ตนไม่มีอำนาจ และการใช้อำนาจนั้นต้องไม่ขัดกับกฎหมายที่ให้อำนาจ

๒) การใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัยต้องเหมาะสมและมีเหตุผล ไม่ใช้ดุลพินิจในลักษณะเลือกปฏิบัติหรือเพิกถอนแก่ผู้ใด บุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และใช้ดุลพินิจโดยยึดถือหลักความได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุเป็นสำคัญ โดยมหาวิทยาลัยควรกำหนดคู่มือการปฏิบัติงานและแนวทางการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีมาตรฐานเดียวกัน และยังเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของบุคลากรของมหาวิทยาลัยเพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ

๓) มหาวิทยาลัยควรให้ความรู้แก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจอยู่เสมอ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ผิดพลาดและควรนำกรณีการใช้อำนาจที่ผิดพลาดมาทบทวนเพื่อหามาตรการป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดนั้นขึ้นอีก และจัดทำสรุปและเผยแพร่ให้แก่บุคลากรของมหาวิทยาลัยให้รับทราบโดยทั่วกัน

๕.๓.๒ แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัยจากแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๙ (๒)

๑) เมื่อมีกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัย มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำร้องขอของบุคคล เช่น การออกใบรับรองผลการเรียน กรณีนิสิตนักศึกษา หรือใบรับรองการทำงานกรณีเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย หากบุคคลนั้นได้กระทำครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการนั้นโดยทันที ไม่ประวิงเวลาดำเนินการโดยเด็ดขาด

หรือหากมีเหตุจำเป็นที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ต้องสามารถอธิบายถึงเหตุ
นั้นให้บุคคลอื่นว่าสามารถเข้าใจได้

๒) เมื่อกฎหมายกำหนดเวลาให้กระทำการใด
ภายในกำหนดระยะเวลา นั้น มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามกำหนดระยะ
เวลาอย่างเคร่งครัด หรือหากมีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถดำเนินการได้ทันกำหนด
เวลาต้องสามารถอธิบายชี้แจงได้

๓) มหาวิทยาลัยควรจัดทำคู่มือการดำเนินงานให้
กับบุคลากรของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดวิธีการดำเนินงานและระยะเวลา
ที่ต้องจัดทำให้แล้วเสร็จในแต่ละภารกิจ เพื่อให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยได้
เข้าใจถึงวิธีการดำเนินงานและกรอบเวลาตามภารกิจอย่างชัดเจน และให้บุคลากร
ของมหาวิทยาลัยดำเนินการตามคู่มืออย่างเคร่งครัด

๕.๓.๓ แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัยจาก แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๙ (๓)

๑) มหาวิทยาลัยต้องใช้อำนาจอย่างระมัดระวัง
มิให้ไปก่อความเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่หากเกิดความเสียหายเกิดขึ้น
มหาวิทยาลัยต้องพร้อมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

๒) มหาวิทยาลัยควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการ
ดำเนินงานในแต่ละประเภทของมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน และกำกับดูแลให้
บุคลากรดำเนินการตามขั้นตอนนั้นๆ อย่างเคร่งครัด เพื่อลดความเสี่ยงที่
บุคลากรของมหาวิทยาลัยจะไปกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล
อื่นได้ ทั้งกรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

๓) มหาวิทยาลัยควรให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ
หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดอย่างอื่น
ให้กับผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยในทุกระดับ เพื่อสร้างความรู้
ความเข้าใจในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดอย่าง

อื่นและหลักความพร้อมรับผิดชอบให้กับทุกภาคส่วนในมหาวิทยาลัย

๕.๓.๔ แนวทางการปฏิบัติงานที่ดีของมหาวิทยาลัยจาก แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๙ (๔)

๑) กรณีสัญญาให้ทุนการศึกษา

๑.๑) มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ดูแลเรื่องการให้ทุนการศึกษามีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษา อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยอย่างถ่องแท้ เพื่อป้องกันการดำเนินงานที่ผิดพลาดจนก่อให้เกิดความเสียหายกับมหาวิทยาลัยหรือผู้รับทุน

๑.๒) มหาวิทยาลัยควรจัดทำคู่มือการดำเนินการที่เกี่ยวกับสัญญาให้ทุนการศึกษาของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ดูแลเรื่องดังกล่าวยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

๑.๓) มหาวิทยาลัยต้องแจ้งข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ของสัญญาให้ทุนการศึกษาแก่ผู้รับทุนอย่างครบถ้วน เพื่อให้ผู้รับทุนสามารถเข้าใจได้ว่าตนเองมีสิทธิ หน้าที่ และภาระรับผิดชอบอย่างใดบ้าง แต่หากมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วแต่ผู้รับทุนก็ยังกระทำผิดสัญญาทุนอีก ก็เป็นเรื่องจริยธรรมของผู้รับทุนที่อยู่เหนือการควบคุมของมหาวิทยาลัย

๒) กรณีสัญญาจ้างก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคาร หรือสัญญา จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์

๒.๑) มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ดูแลเรื่องสัญญาจ้างมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการอย่างถ่องแท้ เพื่อป้องกันการดำเนินงานที่ผิดพลาดจนก่อให้เกิดความเสียหายกับมหาวิทยาลัยหรือผู้รับจ้าง

๒.๒) มหาวิทยาลัยควรจัดทำคู่มือการดำเนินการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ดูแลเรื่องดังกล่าวยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

๒.๓) มหาวิทยาลัยโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องตรวจสอบข้อกำหนดในสัญญาอย่างถี่ถ้วนว่ามีข้อผูกพันที่จะต้องส่งมอบผลงานและชำระราคาต่อกันอย่างไร และควรสำรวจให้เรียบร้อยเสียก่อนว่าการก่อสร้างปรับปรุง หรือจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ต้องมีองค์ประกอบอย่างไรบ้าง ต้องดำเนินการอื่นใดก่อนที่จะต้องดำเนินการตามสัญญาหรือไม่ เช่น ต้องปรับหน้าดินหรือถมหลุมบ่อให้เรียบร้อยก่อนการก่อสร้าง และกำหนดไปเสียทีเดียวตั้งแต่ในเวลาที่ลงนามในสัญญา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการต้องเพิ่มงานให้แก่ผู้รับจ้าง แต่หากมีเหตุจำเป็นที่จะต้องเพิ่มงานที่นอกเหนือจากสัญญา ก็ให้มหาวิทยาลัยและคู่สัญญาดตกลงกันและแก้ไขสัญญาจ้างโดยเพิ่มรายละเอียดของงานที่เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากสัญญาเดิมเข้าไปเพื่อความชัดเจนของข้อตกลงระหว่างคู่สัญญา

๒.๔) มหาวิทยาลัยควรกำหนดวิธีการดำเนินงานและกรอบเวลาการตรวจรับงานให้กับคณะกรรมการตรวจรับการจ้างให้ดำเนินการตามที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันปัญหาการตรวจรับงานล่าช้าจนเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบผลงานสุดท้ายตามกำหนดเวลาได้

๒.๕) สำหรับการกำหนดค่าปรับกรณี que ผู้รับจ้างผิดสัญญานั้น เดิมตามข้อ ๑๓๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า หากค่าปรับที่จะเกิดขึ้นนั้นเกินร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้มหาวิทยาลัยพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมเสียค่าปรับให้กับมหาวิทยาลัยโดยไม่มีเงื่อนไข ก็ให้พิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็นอย่างไรก็ตามระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อ

จัดจ้างการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ และหลักการตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบดังกล่าว ก็ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างการบริหารพัสดุภาครัฐ ดังนั้นการพิจารณาในการบอกเลิกสัญญาในกรณีที่ผู้รับจ้างผิดสัญญาจึงต้องรอให้มีการพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น มหาวิทยาลัยควรติดตามการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอยู่เสมอ และนำคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาและจัดทำเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และอาจสร้างเครือข่ายระหว่างมหาวิทยาลัยเพื่อแลกเปลี่ยนประเด็นปัญหาในการดำเนินงานและแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น จัดทำเป็นแนวทางการดำเนินงานตามกฎหมายหลัก ธรรมนูญสากล และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และใช้แนวทางการดำเนินงานดังกล่าวนี้เพื่อเป็นการสร้างธรรมนูญในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยร่วมกัน

สุดท้ายนี้ หวังเป็นอย่างว่า ข้อเสนอหลักการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ตามที่ได้เสนอไปนี้ หากมหาวิทยาลัยได้นำไปปฏิบัติ จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และสามารถลดจำนวนข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอันเป็นการลดภาระให้กับศาลปกครองได้



สถาบันคลังสมองของชาติ
อาคารอุดมศึกษา ๒ ชั้น ๑๙
เลขที่ ๓๒๘ ถนนศรีอยุธยา แขวงทุ่งพญาไท
เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทรศัพท์ ๐๒-๑๒๖-๗๖๓๒-๓๔
โทรสาร ๐๒-๑๒๖-๗๖๓๕
<http://www.knit.or.th>

