

ฟ้องเพิกถอนคำสั่งพนักงานอธิการบดี เป็นคดีประเภทคำสั่งหรือสัญญา ?

กลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งพนักงานอธิการบดี จะถือเป็นคดีพิพาทประเภทใด ... ในระหว่างคำสั่งทางปกครองกับสัญญาทางปกครอง และจะมีผลต่อการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ อย่างไร ?

คำตอบก็คือ ... มีผลอย่างแน่นอนครับ ! เพราะการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ก่อนที่ผู้รับคำสั่งจะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ **จะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่ง** โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยผู้รับคำสั่งไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองทันทีโดยที่ยังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งก่อนได้ (เว้นแต่เป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรีเนื่องจากไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ หรือเป็นคำสั่งของคณะกรรมการ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา จึงเป็นที่สุดไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าผู้รับคำสั่งกรณีดังกล่าวจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนแต่อย่างใด)

สำหรับในกรณีมีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์เอาไว้ ผู้รับคำสั่งก็ต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งตามที่กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ เช่น กฎหมายควบคุมอาคารที่มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ ผู้รับคำสั่งก็ต้องยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนดไว้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ได้อุทธรณ์คำสั่งแล้ว เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการสั่งการหรือไม่ได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ถือว่าผู้รับคำสั่งได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้กำหนดไว้แล้ว จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทได้ แต่หากเป็นการฟ้องคดีในข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คู่สัญญาสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ โดยไม่มีขั้นตอนการอุทธรณ์ดังกล่าว

ส่วนสัญญาทางปกครองใดที่คู่สัญญามีข้อตกลงกันว่า ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาให้เสนอข้อโต้แย้งต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาชี้ขาด ข้อตกลงเช่นนี้มีลักษณะเป็นสัญญาอนุญาโตตุลาการที่เกิดขึ้นจากการตกลงของคู่สัญญา ไม่ได้เกิดจากการที่มีกฎหมายกำหนด จึงไม่ใช่เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คู่สัญญาจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้เลย แต่หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งโต้แย้งว่ามีข้อตกลงให้ใช้วิธีการทางอนุญาโตตุลาการชี้ขาดก่อน ก็จะต้องดำเนินการตามที่ตกลงไว้ในสัญญาอนุญาโตตุลาการนั้น

ในวันนี้ ... เราจะมาหาคำตอบกันว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งพนักงานอธิการบดี จะถือเป็นคดีพิพาทประเภทคำสั่งทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองกันแน่ เพราะคดีที่นำมาเป็นอุทธรณ์นี้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งพนักงานนั้น ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่อย่างใด จึงน่าจะแน่ใจว่า “คำสั่งพนักงานอธิการบดี” ซึ่งชื่อก็ดูเป็นคำสั่ง แต่แท้จริงแล้วจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ? ไปติดตามกันเลยครับ ...

ข้อเท็จจริงของคดีมีอยู่ว่า ... มหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่งได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ประเภทบริหาร ในตำแหน่งอธิการบดี ต่อมา สภามหาวิทยาลัยได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่ผ่านการประเมิน และได้มีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมติและประกาศของสภามหาวิทยาลัยไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น สภามหาวิทยาลัยจึงประชุมและมีมติให้เป็นไปตามคำสั่งศาลดังกล่าว

เรื่องยังไม่ยุติ ... เพราะต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากมีกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัย ๗ เรื่อง รวมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักงานการปฏิบัติหน้าที่อธิการบดี ในระหว่างการสอบสวน เป็นเวลา ๙๐ วัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้พักงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคำสั่งสภามหาวิทยาลัยที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้มีคำสั่งพักงานตามมานั้น ไม่อยู่ในอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะกระทำได้ เนื่องจากเป็นอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในฐานะผู้บังคับบัญชาของอธิการบดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งพักงานที่พิพาท

ก่อนจะไปถึงประเด็นหลักที่ว่า ... คำสั่งพักงานผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? มีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า **การฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งพักงานดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง ?** เพราะเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองครับ

โดยประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดท่านได้พิจารณาว่า ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งนี้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) บัญญัติให้มหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีฐานะเป็นกรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมหาวิทยาลัยทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในตำแหน่งอธิการบดี สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีลักษณะเป็นสัญญาเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่มหาวิทยาลัยกำหนด อันเป็นการให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษากับมหาวิทยาลัยโดยตรง จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

การที่สภามหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยนายกสภามหาวิทยาลัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักงาน จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้แทนของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิตามข้อสัญญาที่กำหนดว่า “ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตนให้อยู่ในระเบียบการทำงานที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้โดยเคร่งครัด” ประกอบกับมีข้อบังคับของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ซึ่งกำหนดให้พนักงานที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามข้อบังคับนี้ จะต้องรักษาวินัยและจรรยาบรรณตามที่กำหนดไว้ ฉะนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับดังกล่าวสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักงานการปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้างเป็นการชั่วคราว เนื่องจากถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้าง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดีในประเภทสัญญาทางปกครองไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งพักงานก่อนแต่อย่างใด

สำหรับประเด็นหลักของคดีที่ว่า **คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักงานจะชอบด้วยสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยหรือไม่ ? จำต้องพิจารณาก่อนว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุให้มีคำสั่งพักงานนั้น ชอบด้วยสัญญาจ้างหรือไม่ ?**

ศาลท่านพิจารณาว่า ขณะที่สภามหาวิทยาลัยมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี และมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพักงานการปฏิบัติหน้าที่อธิการบดีนั้น ยังไม่มีการประกาศใช้ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร (ฉบับใหม่) ที่กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอธิการบดีที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี จึงยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยประเภทผู้บริหาร และข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาเพื่อลงโทษทางวินัยที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

เมื่อข้อบังคับที่ใช้อยู่ในเวลาดังกล่าว กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำวินัยอย่างร้ายแรง สภามหาวิทยาลัยย่อมไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี การออกคำสั่งดังกล่าวจึงถือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้คำสั่งพนักงานผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุจากการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ดังนั้น คำสั่งสภามหาวิทยาลัยที่ให้ผู้ฟ้องคดีพนักงานการปฏิบัติหน้าที่อธิการบดีจึงไม่ชอบด้วยสัญญาจ้าง อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟุ้งขึ้น ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองนี้ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยกระทำการตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง จึงพิพาทขอให้เพิกถอนคำสั่งสภามหาวิทยาลัยที่ให้ผู้ฟ้องคดีพนักงาน โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๗๒/๒๕๖๔)

สรุปได้ว่า ... สัญญาจ้างอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากเป็นสัญญาที่ตกลงให้อธิการบดีเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยโดยตรง ซึ่งข้อพิพาทหลังจากที่มีการทำสัญญาจ้างดังกล่าวแล้ว เช่น การออกคำสั่งให้อธิการบดีพนักงานจากเหตุถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ถือเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาจ้างที่กำหนดให้พนักงานจะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เมื่ออธิการบดีโต้แย้งว่าคำสั่งพนักงานไม่ชอบกฎหมาย เพราะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมิใช่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น จึงถือได้ว่าคู่สัญญามีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาจ้าง (มิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง) ซึ่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการก่อนฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งพนักงานก่อนแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังมีข้อพึงระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับก็ดี ซึ่งจะต้องตรวจสอบข้อกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างรอบคอบว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของใครและใช้บังคับตามกฎหมายฉบับใดในขณะที่ยื่นคำสั่ง มิเช่นนั้น อาจทำให้การดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องเพราะกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ อันส่งผลให้การดำเนินการใด ๆ ต่อไปที่อาศัยเหตุดังกล่าว ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
