

○ คำสั่ง

(จ. ๒๑)



คำร้องที่ ๙๐๓/๒๕๔๖

คำสั่งที่ ๑๐๒/๒๕๕๐

## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

### ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๗ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง

- นางสนม ศรีวิสัย ผู้ฟ้องคดี
- มหาวิทยาลัยคริสเตียน ที่ ๑
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยคริสเตียน ที่ ๒
- นางหรือนางสาวจันจิรา วงษ์ขมทอง ที่ ๓
- นายปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ที่ ๔
- นางหรือนางสาวเสาวนีย์ กานต์เดชารักษ์ ที่ ๕
- นางหรือนางสาวกาญจนา สวาทะสุข ที่ ๖
- นางหรือนางสาวชนพร ศิริพงษ์ ที่ ๗
- นางหรือนางสาวสุพัตร กอบกิจสุขสกุล ที่ ๘
- นางสาวสุภาวดี โต๊ะบุรินทร์ ที่ ๙ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๙/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๕๑๓/๒๕๔๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

/คดีนี้...

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยคริสเตียนระดับปริญญาโท คณะการจัดการมหาบัณฑิต สาขาการจัดการทั่วไป ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดการสอบนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษารายวิชา ๑๑๒๕๑๐๗ (เอ็ม จี ที ๕๒๗) วิชาการวิจัยทางการจัดการ ซึ่งเป็นวิชาพื้นฐานสุดท้ายภาคการศึกษาที่ ๓/๒๕๔๔ โดยทางผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดไว้ว่า เมื่อสอบผ่านวิชาพื้นฐานทั้งหมดแล้วจึงจะมีสิทธิลงทะเบียนเรียนรายวิชาโครงการศึกษาอิสระ (ทำแทนวิทยานิพนธ์) ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อสอบถามกับทางผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ได้รับแจ้งว่าสอบผ่านได้เกรด เอ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ลงทะเบียนเรียนวิชาโครงการศึกษาอิสระ ต่อมา วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ติดต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนเพื่อขอรับเอกสารแจ้งผลการศึกษาวិชาการวิจัยทางการจัดการ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เกรด เอฟ ซึ่งหมายถึงสอบตก ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอรบายเหตุผล ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ เป็นกรรมการเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องทุจริตในการสอบของนักศึกษาระดับปริญญาโท มหาวิทยาลัยคริสเตียน คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้สรุปข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการสอบระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา ข้อ ๔ (๔.๑๓) ข้อ ๕ และไม่ปฏิบัติตามคำชี้แจงในการสอบรายวิชา ๑๑๒๕๑๐๗ (เอ็ม จี ที ๕๒๗) การวิจัยทางการจัดการ ข้อ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อโต้แย้งในเรื่องดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือแล้วเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมไปยังคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี โดยได้เชิญผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ในฐานะคณะกรรมการเฉพาะกิจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่คุมสอบและผู้แทนจากทบวงมหาวิทยาลัยมาร่วมประชุมพิจารณา ผลการประชุมสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำกระเป่าเอกสารเข้าห้องสอบ และนำหนังสือออกจากกระเป่าเอกสาร แต่ไม่มีเจตนาที่จะนำมาประกอบการตอบข้อสอบ เนื่องจากวิชาที่สอบเป็นวิชาที่ไม่สามารถใช้นหนังสือประกอบการทำข้อสอบได้ ดังนั้น ในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ และวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ประธานคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร จึงมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อให้ทบทวนคำสั่งทุจริต

/ในการสอบ...

ในการสอบของผู้ฟ้องคดี ต่อมา วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่า โดยมติสภามหาวิทยาลัยคริสเตียน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดให้ผู้ฟ้องคดีสอบรายวิชาการวิจัยทางการจัดการใหม่โดยให้จัดสอบภายใน ๗ วัน หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว มิฉะนั้นจะถือว่าสละสิทธิ แต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือโต้แย้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทุจริตในการสอบวิชาการวิจัยทางการจัดการ และทราบว่าผู้ฟ้องคดีได้คะแนนผ่านเกณฑ์ในวิชาดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำการสอบใหม่ในวิชาที่ผู้ฟ้องคดีสอบได้คะแนนผ่านเกณฑ์ไปแล้วจึงไม่มีเหตุผล การที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องสอบใหม่จะต้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เท่านั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ให้สอบข้อเท็จจริงเรื่องทุจริตในการสอบระดับปริญญาโทแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่มีผู้ส่งหนังสือร้องเรียนที่ไม่ปรากฏเอกสารการร้องเรียน และมีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดระเบียบฯ และให้คะแนนสัญลักษณ์เป็น เอฟ ในการสอบรายวิชาการวิจัยทางการจัดการแก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจบการศึกษาชั้นปริญญาโทในปีการศึกษา ๒๕๔๕ ได้ และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑๙๐/๒๕๔๔ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติของนักศึกษาเกี่ยวกับการสอบ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ๑ ที่ ๓๔๓/๒๕๔๕ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการสอบระดับปริญญาตรี และระดับบัณฑิตศึกษา ไม่ได้มีคำจำกัดความเรื่องการทุจริตไว้ จึงต้องถือตามหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์แล้วก็คือการทุจริตตามกฎหมายทั่วไปนั่นเอง การให้สอบตกถือเป็นการตัดสิทธิ เมื่อจะลงโทษถึงสอบตกต้องมีหลักฐานชัดเจน แค่อ้างการทุจริตยังไม่อาจตัดสิทธิให้สอบตกได้ เพียงแต่กล่าวกล่าวตักเตือนได้เท่านั้น และกรณีของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการฯ ไม่มีพยานหลักฐานว่าทุจริตเพียงแต่ทำผิดระเบียบเล็กน้อยเท่านั้น ไม่มีระเบียบฉบับใดที่จะให้ตัดสิทธิสอบตกได้เลย ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดจึงอ้างเหตุผลโดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ไม่สำเร็จการศึกษาตามกำหนดเวลาที่ถูกต้อง และเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับประมาณวันละ ๑,๐๐๐ บาท

/ขอให้ศาล...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันเพิกถอนใบแจ้งผลการศึกษาเฉพาะวิชาการวิจัยทางการจัดการของผู้ฟ้องคดีที่แจ้งผลเกรด เอฟ หมายถึงสอบตกนั้นเสียแล้วแก้ไขแจ้งผลการศึกษาใหม่เป็นเกรด เอ หรือได้ตามผลคะแนนที่สอบผ่านจริง

๒. ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการปฏิบัติตามข้อ ๑ ให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมด

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันให้ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบข้อเขียนประมวลความรู้และสอบปากเปล่าตามหลักสูตรการจัดการมหาบัณฑิตเป็นกรณีพิเศษ

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี วันละ ๑,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จนกว่าจะปฏิบัติตามคำขอท้ายฟ้องข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ ทั้งหมดเสร็จสิ้น

๕. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันประกาศในหนังสือพิมพ์ส่วนกลางมีกำหนด ๗ วัน ติดต่อกัน โดยค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกัน ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ก็ให้ผู้ฟ้องคดีนำไปประกาศแทนโดยเรียกบังคับเอาค่าใช้จ่ายจากผู้ถูกฟ้องคดีในภายหลัง

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นการจัดการศึกษาของเอกชน รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และมีใช้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ เป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่หน่วยงานทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คดีพิพาทตามคำฟ้องนี้จึงไม่มีลักษณะเป็นคดีพิพาททางปกครอง เนื่องจากเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน คดีพิพาทดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของ

/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นหน่วยงานทางปกครอง แม้ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคล มิใช่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีความอิสระในการบริหารจัดการได้โดยลำพังอย่างเช่นเอกชนทั่วไป ต้องอยู่ในความควบคุมกำกับดูแลของรัฐมนตรี คณะกรรมการอุดมศึกษา และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งและมอบหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ถือว่าเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำหรืองดเว้นการกระทำ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเก้าได้ และศาลปกครองจะต้องรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และถ้าศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลอื่น ศาลปกครองชั้นต้นจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความมิได้ ต้องส่งความเห็นของศาลปกครองชั้นต้นไปยังศาลยุติธรรมหรือศาลอื่นที่เห็นว่ามีอำนาจรับคำฟ้องได้ เมื่อทั้งสองศาลมีความเห็นขัดแย้งกัน จะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัตินิยาม หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

/หรือหน่วยงาน...

หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และนิยาม เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒)... (๓)... คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารตลอดจนวิธีการธำรงรักษามาตรฐานการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความเจริญมั่นคงและเอื้ออำนวยต่อการขยายกิจการ และร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น โดยมาตรา ๖๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้ การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ วรรคห้า บัญญัติให้ การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะมีเหตุแห่งการฟ้องคดี กำหนดให้ การจัดการศึกษาอบรม และการสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชน เป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยเหตุนี้ การจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดการศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการวัดผลการศึกษา จึงเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ในทางปกครองต้องควบคุมดูแล เพื่อให้การจัดการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งบรรลุผล โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจมอบหมายให้องค์กรเอกชนดำเนินการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ในการวัดผลการศึกษาจึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนใบแจ้งผลการศึกษาเฉพาะวิชาการวิจัยทางการจัดการของผู้ฟ้องคดีที่แจ้งผลเกรด เอฟ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทุจริตในการสอบ การที่ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านในวิชาดังกล่าวแล้ว ต่อมากลับให้

/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้และให้สอบใหม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นนำคำฟ้องคดีนี้มาพิจารณาตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดอีกครั้งหนึ่ง และหากการฟ้องคดีนี้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายและระเบียบดังกล่าวกำหนดก็ให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาต่อไป

นายธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายอำพล สิงห์โกวินท์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายจรรย์ หัตถกรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

## ○ ความเห็นแย้ง

คำร้องที่ ๙๐๓ /๒๕๕๖

คดีนี้พิพาทกันระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษา กับมหาวิทยาลัยคริสเตียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยเรื่องผลคะแนนสอบซึ่งประกาศและให้ทำการสอบใหม่ในวิชาที่สอบไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีคำขอต่าง ๆ ซึ่งตุลาการในองค์คณะเสียงข้างมากเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิใช่หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และมีใช้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นของรัฐ จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ เป็นคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่หน่วยงานทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลกับมิได้เป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตุลาการในองค์คณะเสียงข้างมากจึงเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสอบตกในรายวิชาการวิจัยของการจัดการในคดีนี้ จึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง คำสั่งดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ข้าพเจ้าในฐานะตุลาการเสียงข้างน้อยในองค์คณะไม่เห็นด้วยที่ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

การศึกษาเป็นปัจจัยพื้นฐานในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น การศึกษาของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่ทุกประเทศให้ความสำคัญในลำดับต้น ๆ และไม่เพียงแต่ถือเป็นหน้าที่ภารกิจของรัฐในการส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนเป็นการกระจายความมั่นคงของชาติ

/ไปยังประชาชน...



ไปยังประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม หากแต่ยังถือเป็นภารกิจในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเมื่อพลเมืองของประเทศมีการศึกษาดี การจัดให้มีการบริการการศึกษาจึงเป็นภารกิจหลักที่สำคัญอันหนึ่งในการปกครองที่รัฐจะต้องดำเนินการโดยใช้อำนาจมหาชนเข้าบังคับจัดการได้ เพื่อให้คุณภาพของการศึกษาของคนในประเทศอยู่ในระดับที่รัฐกำหนดเป็นนโยบาย ดังนั้น การจัดให้มีการบริการศึกษานอกจากจะเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ที่เรียกว่า “การจัดทำบริการสาธารณะ” แล้ว ยังถือเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองที่รัฐต้องรับผิดชอบดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจังจะปล่อยปละละเลยมิได้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเรื่องการศึกษาจึงเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อรับว่าการจัดให้มีการบริการการศึกษาเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวรัฐจะเป็นผู้จัดทำเองหรือไม่ก็ได้ หรือรัฐอาจมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเข้าเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้นเองได้อันเป็นรูปแบบของการปกครองสมัยใหม่ การเข้าเป็นผู้จัดทำหรือร่วมจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนอาจเกิดขึ้นได้ในรูปแบบที่รัฐมอบหมายให้โดยตรง โดยผ่านการตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกับเอกชนในรูปแบบของสัญญาอันเป็นสัญญาทางปกครอง หรือเกิดขึ้นในรูปแบบที่รัฐออกกฎหมายให้อำนาจเอกชนที่สนใจเสนอขอเข้ามาจัดทำก็ได้ ดังเช่นพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่จะอนุญาตให้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขึ้นได้ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นจึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจจัดทำบริการการศึกษาหรือให้ดำเนินกิจการทางการศึกษาอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองด้วยภายใต้การควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐเป็นพิเศษ กล่าวคือ เรื่องการศึกษาแม้จะมีกฎหมายควบคุมเหมือนกับการดำเนินธุรกิจกิจการอื่นของเอกชน แต่การควบคุมเรื่องการศึกษานั้นแตกต่างไปจากการมีกฎหมายควบคุมการดำเนินธุรกิจอื่นของเอกชน การควบคุมธุรกิจอื่นเป็นเพียงต้องการที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลมีข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจดังกล่าวของเอกชนเพื่อตรวจสอบมิให้มีการทำผิดกฎหมายโดยเฉพาะมิได้เข้าไปควบคุมตรวจสอบ

/หรือกำหนด...

หรือกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานให้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐกำหนด เหมือนกับเรื่องการศึกษา ซึ่งมีหลักเกณฑ์มาตรฐานเพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นระบบคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลจะเป็นอย่างไร ถ้าปล่อยให้เรื่องการศึกษาเป็นเรื่องของเอกชน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะทำอะไรก็ได้ จะให้ใครเรียน จะให้ใครสอบได้หรือสอบตกก็ได้โดยปราศจากมาตรฐานการควบคุม ถ้าเป็นเช่นนั้นจะคุ้มครองสิทธิของบุคคลได้อย่างไร

แม้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังที่กล่าวจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความอิสระในการบริหารงาน กำหนดนโยบายและควบคุมกิจการทั่วไปของตน แต่ก็มีใช้ทั้งหมด เช่น เรื่องมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของสถาบันการศึกษาไม่ว่าจะเป็นสถาบันของรัฐหรือของเอกชนก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบเพื่อให้ได้มาตรฐานโดยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่แต่งตั้งโดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องของการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักสูตร มาตรฐานในการวัดผล คุณภาพของข้อสอบที่ใช้วัดผลการศึกษา ต้องผ่านการกลั่นกรองตรวจสอบโดยคณะกรรมการวิชาการที่หน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลแต่งตั้ง วิชยฐานของปริญญาบัตรซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่ยืดโยงและยังผูกพันกับการควบคุมตรวจสอบและรับรองของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมิได้มีอิสระที่จะทำหรือกำหนดเองได้ตามใจชอบ โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาและการวัดผลการศึกษาที่เกินหรือต่ำกว่าเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้ อันกระทบต่อสถานภาพสิทธิของนิสิตนักศึกษาในสังกัดได้ตามใจชอบโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล กล่าวในอีกลักษณะก็คือแม้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะได้รับมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษา แต่ก็มีได้หมายความว่า การกระทำของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกเรื่องจะเป็นเรื่องทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองเสียทั้งหมด หากแต่เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำโดยตรงเท่านั้นที่เป็นเรื่องทางปกครองไม่ควรไกลไปถึงการกระทำในเรื่องอื่นที่จะต้องเกี่ยวพันกับเรื่องการบริหารการศึกษาที่ได้รับมอบหมายให้ทำด้วย

/ดังนั้น...

ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในเรื่องการศึกษาหรือให้ดำเนินกิจการทางการศึกษา อันเป็นกิจการทางปกครอง สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีนี้โดยเฉพาะในข้อพิพาทที่มีกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองในข้อพิพาทที่มีกับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีนี้ด้วยโดยเป็นเจ้าหน้าที่บุคลากรหรือกรรมการในองค์กรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ย่อมเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย ในเรื่องของคู่ความในคดีนี้จึงมิใช่เอกชนกับเอกชนหรือคดีพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันอย่างในคดีแพ่ง หากแต่เป็นคดีพิพาทที่มีคู่ความฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับอีกฝ่ายที่เป็นเอกชนจึงไม่เห็นด้วยกับตุลาการฝ่ายเสียงข้างมากที่เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิใช่หน่วยงานทางปกครอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อการได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง อันมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองดังที่กล่าวมาแล้ว การกระทำทั้งหมดของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการบริการการศึกษาโดยตรง โดยเฉพาะที่ก่อให้เกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น ย่อมเป็นข้อพิพาทในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเฉพาะข้อพิพาทในคดีนี้ที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ มีคำสั่งและมีมติให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการสอบรายวิชาการวิจัยทางการจัดการและให้สอบวิชาดังกล่าวใหม่ ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวนี้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

/ตามมาตรา ๕...

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

อนึ่ง ในกรณีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นหน่วยงานทางปกครองแน่นอน และหากข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นโดยที่คู่กรณีมิใช่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากแต่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐย่อมไม่มีใครปฏิเสธว่าข้อพิพาทในคดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาดังนั้น จึงไม่เป็นการสมเหตุสมผลโดยเฉพาะในประเด็นของหลักประกันสิทธิสำหรับผู้ที่ศึกษาอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนในการที่จะได้รับการปฏิบัติที่ต่างกัน และใช้สิทธิในการฟ้องคดีพิพาทที่มีลักษณะเดียวกันต่อศาลคนละศาลกัน โดยหากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้ฟ้องต่อศาลปกครอง ในขณะที่หากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน คดีข้อพิพาทดังกล่าวกลับต้องไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ไม่ได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ก็จะกลายเป็นว่าสิ่งที่เหมือนกันที่ควรต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน แต่กลับได้รับการปฏิบัติต่างกัน อันจะนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมมากขึ้นเข้าไปอีก นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือของเอกชน นิติสัมพันธ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษา กับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษา ก็มีใช้นิติสัมพันธ์ของคู่กรณีที่มีฐานะหรือสถานะที่เท่าเทียมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือของเอกชนย่อมเป็นฝ่ายที่อยู่ในฐานะที่เหนือกว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักศึกษา พูดได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองโดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถูกปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายที่เหนือกว่าและได้เปรียบกว่า เป็นฝ่ายที่กำหนดได้เองโดยฝ่ายเดียว ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลธรรมดาสถานะของผู้ฟ้องคดีในข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในสภาพที่จะต่อสู้เพื่อรักษาสหสิทธิของตนในคดีที่พิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีได้อย่างเป็นธรรมโดยเฉพาะหากต้องอยู่ในระบบวิธีพิจารณาตามแบบกล่าวหา เพราะสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดฝ่ายเดียว พยานหลักฐานต่าง ๆ ก็อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะนักศึกษาย่อมไม่อาจรู้ขั้นตอนในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ภายในของของผู้ถูกฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่ต้น

/คดีนี้...

คดีนี้จึงมิใช่ปัญหาของคดีที่ไม่มีศาลเฉพาะที่จะฟ้องหรือพิจารณาพิพากษา หรือเพราะผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมที่จะต่อสู้คดีกับผู้ถูกฟ้องคดีได้เท่านั้น หากแต่ โดยลักษณะของคดีที่พิพาทแล้วก็เป็นคดีปกครองโดยแท้ ยิ่งฐานะที่ไม่เท่าเทียมของผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว คดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหาในการแสวงหาข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีก็จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบในกระบวนการพิจารณาของศาล แม้จะพยายามให้ความยุติธรรมแก่คู่ความแล้วก็ตาม

ดังนั้นจึงเห็นว่านอกจากคดีนี้จะเป็นคดีปกครองที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองแล้ว ศาลปกครองเป็นศาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นศาลชำนาญการ โดยเฉพาะที่ใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อผดุงความยุติธรรมแก่คู่กรณี ที่พิพาทที่มีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันได้มีโอกาสที่เท่าเทียมในการต่อสู้คดีอย่างแท้จริง คดีนี้ศาลปกครองจึงควรจะรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

( นายหส์วุฒิ วิจิตวิริยกุล )  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

วันที่อ่าน ๒๐ เมษายน ๒๕๕๐

ธนวรรณ : ผู้พิมพ์

ภักพล : ผู้ตรวจ