

...มหาวิทยาลัยต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนเองกำหนดขึ้น หรือไม่..

โดยนายสุพจน์ ชนะคำ นิตกรชำนาญการ

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

มหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นหน่วยงานทางปกครอง มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของชาติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย การที่มหาวิทยาลัยจะเกิดธรรมาภิบาลในการดำเนินการตามภารกิจได้ ก็ต่อเมื่อกระทำการอย่างมีเหตุมีผล ไม่ขัดแย้งกันเอง ซึ่งความมีเหตุมีผลในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ย่อมเริ่มจากการเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ตนเองเป็นผู้กำหนดขึ้นเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็น ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่างๆ ของมหาวิทยาลัย มิใช่กระทำการโดยมิใยดีต่อกฎเกณฑ์ที่ตนเองวางไว้ เพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ของมหาวิทยาลัย มีความชัดเจนแน่นอน คาดหมายได้ตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ อันจะเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ภายใต้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาดำเนินการตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสามารถเลือกเครื่องมือในการดำเนินการได้หลายประการ เช่น การออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครอง หรือสัญญาทางปกครอง ซึ่ง กฎ เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติในการออกกฎมาใช้บังคับ “กฎ” ตามระบบกฎหมายไทย หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมหาวิทยาลัยออกกฎมาใช้บังคับแล้ว มีเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยยังคงคิดว่าจะใช้บังคับกฎของตนไม่ใช้บังคับกฎ หรือตีความกฎที่ออกมาอย่างไรก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควรเพราะตนเองเป็นผู้ออกกฎเอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลพวงของการขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง

มีหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ศาลปกครองใช้เป็นหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหลักหนึ่งคือ หลักที่ว่า “ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนเองกำหนดขึ้น” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เรียกบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูที่สอบผ่านตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒/๒๕๔๗) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีผ่อนผันหลักเกณฑ์ที่ตนกำหนดไว้ในประกาศ เป็นการดำเนินการที่นอกเหนือหรือแตกต่างไปจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการได้ เพราะมีฉะนั้นแล้วจะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๕/๒๕๕๑) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทาวีรทัศน์ประกอบการพิจารณาเข้าสู่ตำแหน่ง ทั้งที่ไม่มีเงื่อนไขอยู่ในประกาศ เป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นและเป็นการดำเนินการที่อยู่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศกำหนดไว้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องผูกพันต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ตนได้กำหนดขึ้นอยู่ตลอดไปตราบที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์นั้น การ

กระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑/๒๕๕๒) การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่มีมติไม่เป็นไปตามข้อบังคับ จึงไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดขึ้นและผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นมติที่กำหนดขึ้นมาใช้บังคับโดยอำเภอใจและขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกมาใช้บังคับ มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๓) ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกมาใช้บังคับ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎดังกล่าวเสียได้ตามที่เห็นสมควร แต่ตราบเท่าที่กฎดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหรือยกเว้นไม่ใช้กฎดังกล่าวบังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือแก่เฉพาะหนึ่งกรณีไม่ได้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๔/๒๕๕๕)

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเมื่อมหาวิทยาลัยออกกฎมาใช้บังคับแล้ว มหาวิทยาลัยก็ต้องผูกพันปฏิบัติตามกฎนั้นตลอดไป จะกระทำการแตกต่างหรือนอกเหนือจากกฎ หรือผ่อนผันหรืองดเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎ หรือเพิ่มเติมมากกว่าที่กฎกำหนดไว้ไม่ได้ ตราบที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎนั้น หากฝ่าฝืนก็จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎนั้นได้ และหากเกิดความเสียหายก็จะเป็นละเมิดในทางปกครองที่มหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดนี้ด้วย ทั้งนี้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งใด ดำเนินการเป็นไปตามหลักฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ตนเองกำหนดขึ้น มิใช่ดำเนินการตามอำเภอใจแล้ว ก็จะสามารถประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะด้านการศึกษาตามภารกิจของมหาวิทยาลัย อันจะทำให้มหาวิทยาลัยเกิดธรรมาภิบาล ส่งผลดีและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติยิ่งขึ้นไป

...ด้วยความปรารถนาดี..

.....