



บทความทางวิชาการ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง ศึกษากรณี : สัญญาจ้าง
ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

จัดทำโดย

นายวัลลภ สุวรรณดี

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางการปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางการปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ -
๒๕๖๘ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

..... นาง ศิริวรรณ จุลโพธิ์ ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางศิริวรรณ จุลโพธิ์)

วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลแรงงาน กรณีสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยที่ทั้งสองศาลต่างเห็นว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในเขตอำนาจของตน โดยศาลปกครองพิจารณาว่า การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการบริการสาธารณะด้านการศึกษา และสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตามมาตรา ๙ (๔) ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่ศาลแรงงานพิจารณาว่า สัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ ศาลแรงงานจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นผลให้มีประเด็นปัญหา คือ หากคู่ความผู้ที่ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ศาลที่รับฟ้องไว้ไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ตนจะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวชี้ขาดเขตอำนาจ

ผลจากการศึกษาพบว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไม่สามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานในคดีสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอื่นได้ จากประเด็นปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้ศึกษาหลักกฎหมาย คำพิพากษาของศาลปกครอง คำพิพากษาศาลยุติธรรม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางยุติข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลในกรณีสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พบว่า พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาลในกรณีเกิดข้อพิพาทดังกล่าว และจากการศึกษาพบว่า สถานะตามกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นนิติบุคคลที่ไม่ได้แสวงกำไร ซึ่งแตกต่างจากนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อการแสวงหากำไร โดยการดำเนินการกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับ ติดตามการประเมินคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาของ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เช่นเดียวกันกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ดังนั้น การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง สัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะการพิจารณาพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นหน่วยงานที่ได้มอบหมายให้ดำเนินการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการดำเนินการทางปกครอง ด้านการบริการสาธารณะทางการศึกษา โดยให้การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นการดำเนินการทางปกครอง เพื่อให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สารบัญ

หน้า

บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา	๒
๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๔
๒.๑ ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๔
๒.๒ นิติสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในบริบทของกฎหมายมหาชน	๖
๒.๒.๑ นิติสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามสัญญาทางปกครอง	๖
๒.๒.๒ กรณีตัวอย่างที่มีการวินิจฉัยให้สัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นสัญญาทางปกครอง	๙
๒.๓ นิติสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายแรงงาน	๙
๒.๓.๑ เนื้อหาของสัญญาจ้างแรงงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๑๐
๒.๓.๒ สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๑๑
บทที่ ๓ หลักเกณฑ์และกรณีศึกษาเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา	๑๒
๓.๑ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในประเทศฝรั่งเศส	๑๒
๓.๑.๑ สัญญาทางปกครองในประเทศฝรั่งเศส	๑๒
๓.๑.๑.๑ เกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง	๑๒
๓.๑.๑.๒ กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็น “สัญญาทางปกครอง” หรือ “สัญญาทางแพ่ง”	๑๓
๓.๑.๑.๓ กรณีที่ศาลใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาความเป็น “สัญญาทางปกครอง” หรือ “สัญญาทางแพ่ง”	๑๔
๓.๑.๒ สัญญาจ้างแรงงานในประเทศฝรั่งเศส	๑๖

๓.๒ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในประเทศไทย	๑๘
๓.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	๑๘
๓.๒.๒ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖	๑๙
๓.๓ เขตอำนาจของศาลในการรับพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๒๑
๓.๓.๑ ศาลปกครอง	๒๑
๓.๓.๒ ศาลยุติธรรม	๒๒
๓.๓.๓ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	๒๒
๓.๔ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	๒๒
บทที่ ๔ บทวิเคราะห์	๒๖
๔.๑ การวิเคราะห์สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอำนาจของอธิการบดีตาม พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๒๖
๔.๒ การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง ศาลเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๒๘
๔.๓ การวิเคราะห์การบังคับคดีเกี่ยวกับสัญญาจ้างของบุคลากรตามพระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน	๓๐
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๓๒
๕.๑ บทสรุป	๓๒
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๓๓
บรรณานุกรม	๓๔

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้เอกชนสามารถจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ และกำหนดให้คณะกรรมการสภาสถาบัน ได้แก่ คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเอกชนหรือคณะกรรมการสภาวิทยาลัยเอกชน และอธิการบดีเป็นผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้กำหนดลักษณะ วิธีดำเนินการ และกิจการทั้งปวงของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไว้ในด้านการขอใบอนุญาตจัดตั้ง การเลิกและโอนกิจการ ฯลฯ โดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าวกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าว และในส่วนของการบริหารบุคลากรปรากฏตามนัยแห่งมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ได้กำหนดให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นผลนำไปสู่ประเด็นในทางกฎหมาย ดังนี้

๑) กรณีตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔ ที่บัญญัติโดยสรุปไว้ว่า “ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัตินี้ และคงมีสภาพเป็นนิติบุคคล” การที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน

๒) การใช้อำนาจบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๔ ถือเป็นการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือเป็นการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปตามกฎหมายเอกชน

๓) ตามนัยของข้อ ๒) ข้างต้น ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทด้านสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ศาลปกครองพิจารณาว่า ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ไม่มีฐานะลูกจ้างหรือนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งทั่วไป โดยเห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานในสถานอุดมศึกษาเอกชนเป็นผู้ที่มี

พันธะผูกพันกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทางสัญญาทางปกครอง ตามนัยแห่งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

แต่ศาลแรงงานพิจารณาว่า ในสัญญาว่าจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นเอกชน ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง โดยเห็นว่า สัญญาว่าจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕

จากประเด็นทางกฎหมายและข้อพิจารณาของศาลปกครองและศาลแรงงานข้างต้นยังผลให้เกิดปัญหาว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเสนอคดีต่อศาลปกครองหรือศาลแรงงาน ศาลปกครองหรือศาลแรงงานจะรับคดีไว้พิจารณา ทำให้คู่ความที่เห็นแย้งในเรื่องอำนาจศาล ต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องให้ส่งเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ และนำสู่ประเด็นที่ควรศึกษาว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่มีคำวินิจฉัยในลักษณะเดียวกันไว้ก่อนหน้านั้น จะถือเป็นบรรทัดฐานในเรื่องเขตอำนาจศาลหรือไม่เพียงใด

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงาน
๒. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงานกรณีสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
๓. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงานกรณีสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
๔. เพื่อเสนอแนะข้อพิจารณาเพื่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงานกรณีสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
๕. เพื่อเสนอแนะแนวทางการประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงานกรณีสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและสาธารณะชนทั่วไป

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

บทความนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยศึกษาจากงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ หนังสือและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงานกรณีสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงาน
๒. ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลปกครองกรณีสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
๓. ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายเรื่องเขตอำนาจของศาลแรงงานกรณีสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
๔. ผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงานกรณีสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
๕. ข้อเสนอแนวทางการประชาสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองและศาลแรงงาน ให้ผู้บริหาร และบุคลากรสังกัดสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีพิพาทในสัญญาจ้างของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ทราบโดยทั่วไปและมีความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

บทที่ ๒

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

๒.๑ ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การจัดการศึกษาโดยเอกชนในประเทศไทย เริ่มจากที่รัฐเปิดโอกาสให้โรงเรียนเอกชนดำเนินกิจการอย่างอิสระโดยไม่มีกฎหมายควบคุม จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาเอกชนขึ้นเป็นครั้งแรกในโครงการ ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) เนื่องจากคณะมิชชันนารีชาวอเมริกันได้จัดตั้งโรงเรียนเชลยศักดิ์ในบารุงและโรงเรียนเชลยศักดิ์นอกบารุง ซึ่งรัฐได้ควบคุมดูแลเฉพาะโรงเรียนเชลยศักดิ์ในบารุงเท่านั้นโดยที่เป็นโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ต่อมา รัฐได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งโรงเรียนเอกชนโดยคนไทยเป็นเจ้าของและในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๑ ขึ้นเป็นฉบับแรก เพื่อควบคุมให้โรงเรียนเอกชนจัดการเรียนการสอนด้วยภาษาไทยและเน้นความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ ต่อมา เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลต้องการที่จะขยายการศึกษาให้แพร่หลาย ประกอบกับได้มีการรับรองวิทยฐานะและมาตรฐานของโรงเรียนราษฎร์ให้เท่าเทียมกับโรงเรียนของรัฐ จึงทำให้โรงเรียนราษฎร์เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วและมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ ฉบับที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ ที่เพิ่มอำนาจของรัฐในการลงโทษโรงเรียนราษฎร์ที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนขึ้นทำหน้าที่ควบคุมดูแลรับผิดชอบกิจการโรงเรียนราษฎร์ให้ได้มาตรฐานทัดเทียมโรงเรียนรัฐและเรียก “โรงเรียนราษฎร์” ใหม่ว่า “โรงเรียนเอกชน” และรัฐยังได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นตลอดมา โดยปัจจุบันได้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และตราขึ้นใหม่เป็นพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้โรงเรียนเอกชนอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ^๑

ในส่วนของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา^๒ ที่แต่เดิมมีเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐเท่านั้น เริ่มจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใน พ.ศ. ๒๔๕๙ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ แต่รัฐยังไม่อนุญาตให้เอกชนเข้ามามีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคงเพราะมีชาวต่างชาติเข้ามาเผยแพร่วิทยาศาสตร์และก่อตั้งวิทยาลัยเอกชน ต่อมา เอกชนจึงได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อ

^๑ นายอำพร เหล่าพิทักษ์วรกุล, ปัญหาเขตอำนาจศาลในสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษา ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หน้า ๙.

^๒ ดิเรก ควรสมาคม, กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓), น.๗ – ๘.

รองรับความต้องการด้านการศึกษาระดับสูงของประชาชนตามหลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. ๒๕๑๒ ในแรกเริ่มมีวิทยาลัยเอกชน ๖ แห่ง ได้แก่ วิทยาลัยเกริก วิทยาลัยกรุงเทพ วิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต วิทยาลัยไทยสุริยะ วิทยาลัยการพาณิชย์ และวิทยาลัยพัฒนา ซึ่งต่างมีฐานะเป็น “วิทยาลัยเอกชน” สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และต่อมา ได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยเอกชนเพิ่มมากขึ้นและมีพัฒนาการตลอดมา ซึ่งการดำเนินงานของวิทยาลัยเอกชนและมหาวิทยาลัยเอกชนที่ได้เปลี่ยนสถานะจาก “วิทยาลัย” เป็น “มหาวิทยาลัย” ดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้เปิดสอนในหลักสูตรที่ไม่แตกต่างจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และเน้นสาขาที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความพร้อม เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ

บทบาทและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนยังได้รับการรองรับในประเด็นด้านสิทธิและเสรีภาพในการจัดการศึกษาตลอดจนในแนวนโยบายของรัฐด้านการศึกษาที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่บัญญัติว่า การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม การจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๑บัญญัติให้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ และการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชนจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐาน คุณภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยกำหนดหลักการสำคัญว่าด้วยสิทธิของเอกชนในการบริการและการจัดการศึกษาของเอกชนไว้ในมาตรา ๔๕ ดังนี้

“ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนดโดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา

การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐของเขตพื้นที่การศึกษาหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน”

ดังนั้น ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอย่างมาก ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากกระแสความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคม เศรษฐกิจ ที่ต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในระดับสูงเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเองไม่สามารถรองรับผู้ที่จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาได้ และเมื่อรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะด้านการอุดมศึกษาได้อย่างทั่วถึง จึงเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา อันเป็นที่มาของการตรากฎหมายกลาง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยตรง ได้แก่^๓

๑.พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. ๒๕๑๒

๒.พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

๔.พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖

๕.พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

๒.๒ นิติสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในบริบทของกฎหมายมหาชน

ดังสาระที่กล่าวมาข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับมอบหมายภารกิจด้านการจัดการศึกษาซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ โดยมีอาจารย์ประจำและผู้บริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นผู้เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอาจารย์ประจำและผู้บริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน โดยสามารถแยกประเด็นเพื่อความกระจ่างได้ ดังนี้

๒.๒.๑ นิติสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามสัญญาทางปกครอง

ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนทำสัญญาจ้างบุคลากรสายวิชาการหรืออาจารย์ประจำจะเกิดประโยชน์ในหลายลักษณะ คือ ไม่เพียงแต่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีอาจารย์ประจำและผู้บริหารงานเพื่อ การสอน การวิจัย แต่ยังประโยชน์ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถปฏิบัติพันธกิจด้านการบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้ดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่นอีกด้วย แม้การปฏิบัติงานของอาจารย์ประจำและผู้บริหารงานดังกล่าวจะได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติงานในรูปแบบค่าจ้าง แต่สัญญาจ้างบุคลากรสายวิชาการและผู้บริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มิได้เป็นสัญญาจ้างในระบบกฎหมายเอกชนที่มีผลประโยชน์ตอบแทนเพียงคู่สัญญาสอง

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐.

ฝ่าย แต่เป็นสัญญาในระบบกฎหมายมหาชนที่เป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในด้านการศึกษา และถือได้ว่าเป็น “สัญญาทางปกครอง” โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

๑. เนื้อหาสาระของสัญญา

๑) เนื้อหาสาระด้านคู่สัญญา

สัญญาจ้างอาจารย์ประจำและผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง คือ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่มีสถานะเป็นฝ่ายปกครอง^๔ โดยที่ได้ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ตอบสนองความต้องการด้านองค์ความรู้ในหลากหลายแขนง เพื่อพัฒนาบัณฑิตให้มียุทธศาสตร์ความรู้ไปใช้ประกอบอาชีพการงานอย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่สังคมต่อไป ส่วนคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ได้แก่ อาจารย์ประจำผู้ปฏิบัติงานที่เป็นบุคคลธรรมดา ที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นได้พิจารณาถึงคุณสมบัติว่า เป็นผู้สามารถให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่เกณฑ์คุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นอาจารย์ประจำสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่รัฐได้กำหนดขึ้น

๒) เนื้อหาสาระด้านข้อตกลงในสัญญา

เพื่อประโยชน์สาธารณะด้านการให้บริการการศึกษา เนื้อหาสาระของสัญญาได้แสดงถึงการมอบหมายให้อาจารย์ประจำและผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมจัดทำหรือจัดทำบริการด้านการศึกษาโดยตรง เป็นข้อตกลงที่ถูกกำหนดให้ต้องระบุไว้ในสัญญา หรืออาจกำหนดไว้ในเอกสารแนบท้ายสัญญา โดยที่เป็นรายละเอียดของการทำงานที่อาจารย์ประจำและผู้ปฏิบัติงานทุกคนในสถาบันอุดมศึกษานั้นต้องนำไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ สาระในสัญญายังต้องมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่น ๆ ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยจัดการอุดมศึกษา กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อวางมาตรฐานการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษามีประสิทธิภาพที่ดีอย่างต่อเนื่อง

๒. หลักประกันการดำเนินการตามสัญญา

แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะฝ่ายปกครองจะได้มอบหมายให้อาจารย์ประจำและผู้ปฏิบัติงานได้เข้าร่วมจัดทำหรือจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง แต่ความรับผิดชอบในพันธกิจด้านจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาให้แก่รัฐยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องปกติที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนส่วนใหญ่จะกำหนดข้อความบางประการในสัญญาจ้าง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีอำนาจควบคุมและลงโทษอาจารย์ประจำและผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

(๑) อำนาจในการควบคุม

เพื่อให้การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นไปตามหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและหลักด้านการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

^๔ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๘๘

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยทั่วไปจะกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับการจ้างอาจารย์ประจำและผู้ปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เช่น รูปแบบการทำการวิจัย รูปแบบการจัดการเรียนการสอน การยอมรับความเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความต้องการของสังคมด้านการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วในหลายมิติ ซึ่งการจัดทำข้อกำหนดให้เป็นลายลักษณ์อักษรในสัญญาจ้าง ถือเป็นเรื่องที่ดีและเป็นการง่ายต่อการพิสูจน์หากมีการกล่าวหาว่าอาจารย์ประจำหรือผู้ปฏิบัติงานฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว

(๒) อำนาจในการลงโทษ

เนื่องจากประสิทธิภาพของบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับมอบหมายจากรัฐนั้นขึ้นอยู่กับปฏิบัติงานของอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ฉะนั้น หากอาจารย์ประจำหรือผู้ปฏิบัติงานบกพร่องในหน้าที่ความรับผิดชอบอันสร้างความกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีอำนาจในการลงโทษเพื่อยุติซึ่งประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ ตามรายละเอียด ดังนี้

(๒.๑) การบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว

อำนาจการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวมีฐานคิดมาจากเรื่องสัญญาทางปกครองที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีสถานะเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน รัฐจึงสามารถแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดในสัญญา รวมถึงการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ แม้ในสัญญาจะมีได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน สามารถตัดสินใจที่จะบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดอายุของสัญญาได้ก็ตาม แต่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถบอกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องอยู่ภายในกรอบวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและเหตุผลที่เพียงพอ เช่น การบอกเลิกสัญญากับอาจารย์ประจำและผู้ปฏิบัติงานไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานตามสัญญาได้อีกต่อไปเพราะหลักสูตรมีการปรับปรุงและต้องมีผู้ที่มีคุณวุฒิ มีประสบการณ์สูงและเฉพาะเจาะจงให้เป็นอาจารย์ผู้สอนหรือบริหารหลักสูตรตามเกณฑ์กำหนด เป็นต้น

(๒.๒) การบังคับตามสัญญา

เนื่องจากการบริการสาธารณะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ในกรณีที่อาจารย์ประจำเป็นสาเหตุที่ทำให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาสะดุดลง ได้แก่ กรณีที่อาจารย์ประจำลาออกขณะที่ดำเนินการวิจัย จัดการเรียนการสอน หรือพัฒนาหลักสูตรไม่แล้วเสร็จ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงต้องนำงานที่ยังไม่แล้วเสร็จเหล่านั้นมาบริหารจัดการให้แล้วเสร็จต่อไป เช่น การจ้างบุคคลอื่นให้ดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวแทนอาจารย์หรือผู้ปฏิบัติงานซึ่งลาออกไป อีกทั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนยังมีสิทธิบังคับเอาเงินค่าใช้จ่ายเพื่การดำเนินงานดังกล่าวจากอาจารย์ประจำหรือผู้ปฏิบัติงานที่ลาออกไป โดยหักจากเงินค่าจ้างหรือเงินที่วางไว้กับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อเป็นหลักประกันการทำงานได้อีกด้วย

๒.๒.๒ กรณีตัวอย่างที่มีการวินิจฉัยให้สัญญาจ้างอาจารย์หรือผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นสัญญาทางปกครอง

๑) การที่สถาบันราชภัฏสวนดุสิตได้มีคำสั่งจ้างผู้ฟองคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราว และแต่งตั้งให้ผู้ฟองคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกสถาบันฯ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจให้บริการทางการศึกษาของสถาบันราชภัฏสวนดุสิต จึงถือว่า สัญญาจ้างระหว่างสถาบันราชภัฏสวนดุสิตกับผู้ฟองคดี เป็นสัญญาที่ให้เอกชนเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะ อันเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๔/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่))

๒) มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่ แม้จะเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน แต่เมื่อได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกิจการบริการสาธารณะด้านการศึกษาอันเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าวตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น สัญญาจ้างผู้ฟองคดีให้ปฏิบัติหน้าที่อาจารย์ในมหาวิทยาลัยดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๓/๒๕๕๓)

๓) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จ้างผู้ฟองคดี เป็นพนักงานวิชาการกองงานวิจัย สำนักวิจัย นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟองคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้ร่วมจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษา สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๐/๒๕๖๒)

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่าในกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐและของเอกชน ศาลปกครองยังคงยืนยันหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการศึกษาไม่ว่าจะเป็นการเข้าทำสัญญากับบุคลากรโดยมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชนก็ตาม ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามสัญญาดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

๒.๓ นิติสัมพันธ์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายแรงงาน

ในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาปรากฏว่าสัญญาจ้างอาจารย์ประจำสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะระบุหน้าที่ของอาจารย์ประจำให้ปฏิบัติงานด้านวิชาการ เช่น การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ แต่อย่างไรก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอาจมอบหมายให้อาจารย์ประจำปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ที่มีใช่งานด้านวิชาการได้ โดยที่สัญญาจ้างอาจารย์ประจำอาจมีข้อตกลงให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถมอบหมายงานอื่น ๆ ให้อาจารย์ประจำปฏิบัติได้ เช่น งานนิติกร งานวิเทศสัมพันธ์ งานนโยบายและแผน เป็นต้น แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่ด้านเนื้อหาของข้อตกลงดังกล่าวนี้ยังกำหนดให้อาจารย์ประจำต้องปฏิบัติหน้าที่ในงานที่มีใช่งานด้านวิชาการ หรืองานสายสนับสนุนวิชาการได้ ซึ่งจะส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ในฐานะของนายจ้างที่จ่ายค่าตอบแทนให้แก่อาจารย์ประจำและผู้ปฏิบัติงาน และอาจารย์ประจำหรือ

ผู้ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผ่านทางข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่นบุคลากรสายสนับสนุนทุกประการปฏิบัติตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

หากเกิดข้อพิพาทในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีคำสั่งเลิกจ้างอาจารย์ประจำหรือสายสนับสนุน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ศาลแรงงานเห็นว่า สัญญาจ้างดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน กล่าวคือ นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอาจารย์ประจำรวมทั้งผู้ปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานดังกล่าว โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้^๕

๒.๓.๑ เนื้อหาของสัญญาจ้างระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

๑) การเป็นสัญญาต่างตอบแทน (Reciprocal Contact)

สัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติต่อกัน โดยฝ่ายผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติงานให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องจ่ายค่าจ้างเป็นการตอบแทน ซึ่งเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดหนึ่งตามหลักการจ่ายค่าจ้างเพื่อตอบแทนการทำงาน (Pay for Work) ดังนั้น หากฝ่ายหนึ่งไม่เสนอการปฏิบัติราชการเช่นนี้ เช่น ผู้ปฏิบัติงานไม่ตกลงปฏิบัติงานให้ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็ไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าจ้าง เพราะถือว่ายังไม่เกิดสัญญาจ้างขึ้น

๒) การถือตัวคู่สัญญาเป็นสาระสำคัญ

การที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงทำสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน แต่ละฝ่ายจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของบุคคลที่เข้ามาเป็นคู่สัญญา โดยคู่สัญญาฝ่ายลูกจ้างถือว่าเป็นฝ่ายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะต้องทำงานภายใต้คำสั่งและควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้าง ดังนั้น คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้าเป็นลูกจ้างจึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวโดยแท้ (Purely Personal) หากลูกจ้างตายสัญญาจ้างย่อมระงับสิ้นไป และในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล หากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนายจ้างตาย หาใช้สาระสำคัญที่ทำให้สัญญาจ้างต้องระงับ เช่น นายจ้างเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งมีอธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนมีหน้าที่ในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เป็นไปตามกฎหมาย เมื่ออธิการบดีพ้นจากตำแหน่งแล้ว หากทำให้สัญญาจ้างอาจารย์ประจำดังกล่าวระงับไปไม่ได้ เพราะอธิการบดีไม่ใช่คู่สัญญากับอาจารย์ แต่อย่างไรก็ตาม หากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกกิจการจะเป็นผลให้สัญญาจ้างระงับลง

^๕ พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น, คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๖๑), หน้า ๒๔-๓๓.

๒.๓.๒ สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ในประเด็นแห่งสถานะของคู่สัญญาตามกฎหมายแรงงาน นอกจ้างลูกจ้างตกลงทำงานให้กับนายจ้างแล้วตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานยังมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ลูกจ้างจะต้องทำงานตามคำสั่งและอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้าง ทั้งนี้ อำนาจควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้างอาจออกประกาศ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการทำงานที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลูกจ้างต้องปฏิบัติตาม เช่น การที่นายจ้างกำหนดวันเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วัน ลา เป็นต้น หากลูกจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม นายจ้างสามารถลงโทษลูกจ้างตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับการทำงานของนายจ้าง เช่น ตักเตือนด้วยวาจา ตักเตือนเป็นหนังสือ พักงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างหรือเลิกจ้าง เป็นต้น

ดังนั้น กรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจ้างผู้ปฏิบัติงานมาปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายและถือเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีสถานะเป็นสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งในประเด็นของการจ่ายสินจ้างหรือค่าจ้างตอบแทนการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น หากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องจ่ายค่าตอบแทนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลสำเร็จของงานแล้ว สัญญาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์หรือผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะไม่ถือเป็นสัญญาจ้างแรงงาน

จากประเด็นการอภิปรายข้างต้นในด้านนิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์หรือผู้ปฏิบัติงาน เห็นได้ว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำหรือผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีลักษณะผสม (Hybrid Status) ระหว่างนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน และนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ในด้านนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน พิจารณาได้จากภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นพันธกิจลำดับรองของรัฐที่รัฐสามารถมอบหมายให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ปฏิบัติภารกิจนี้ได้ โดยการตราบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือตรากฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อให้อำนาจจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ ซึ่งรัฐบัญญัติดังกล่าวจะมอบอำนาจมหาชนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การออกกฎที่เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ อาทิ ข้อบังคับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าด้วยการสอบสวน คณาจารย์ประจำ และเพื่อให้การบังคับการตามกฎหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรม สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถออกคำสั่งทางปกครองเพื่อมีคำสั่งเลิกจ้างอาจารย์ประจำได้ ทั้งนี้ การออกคำสั่งเลิกจ้างต้องดำเนินการผ่านกระบวนการที่ประกันสิทธิให้แก่อาจารย์ประจำและการกำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งเลิกจ้าง เพื่อให้มีการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

บทที่ ๓

หลักเกณฑ์และกรณีศึกษาเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา

๓.๑ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในประเทศฝรั่งเศส

๓.๑.๑ สัญญาทางปกครองในประเทศฝรั่งเศส

๓.๑.๑.๑ เกณฑ์ในการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง

ในประเด็นการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสได้ยึดเกณฑ์ว่า สัญญาที่สร้างขึ้นโดยนิติบุคคลมหาชน (personne publique) ไม่จำเป็นที่จะต้องมีสภาพเป็นสัญญาทางปกครองเสมอไป โดยมีวิธีการที่สามารถนำไปใช้ในการพิจารณาว่า สัญญาใดเป็นสัญญาในระบบกฎหมายมหาชน วิธีการแรกเป็นการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของคู่สัญญาเป็นสำคัญว่า คู่สัญญาประสงค์ที่จะให้สัญญานั้นอยู่ในระบบกฎหมายเอกชนหรือมหาชน วิธีการที่สองเป็นวิธีการที่เกิดขึ้นจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่ใช้ในการกำหนดว่า สัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งวิธีการที่สองนี้จะไม่ก้าวล่วงถึงเจตนารมณ์ของคู่สัญญา แต่จะพิจารณาภายในเนื้อหาของสัญญาว่า มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา (objet du contrat) เป็นการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ หรือมีข้อกำหนดที่ให้สิทธิแก่ฝ่ายปกครองมาก (clauses exorbitantes du droit commun) ในสัญญาหรือไม่ ซึ่งหากมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าว จะพิจารณาถือเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ (contrats administratifs par nature) แต่ทั้งสองวิธีไม่สามารถนำมาใช้ในกรณีที่สัญญาลักษณะหนึ่งเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย (contrats administratifs par détermination de loi) เช่น สัญญาโยธาสาธารณะ เป็นต้น กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดแนวทางการพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครอง โดยทำได้ในสองลักษณะ คือ กำหนดไว้โดยตรงว่า ให้สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือกำหนดไว้ในสัญญาว่า หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญานั้นให้นำขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเขตอำนาจของศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสเหนือคดีต่าง ๆ มีอยู่อย่างกว้างขวาง ขึ้นอยู่กับแนวทางการตีความที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีต่าง ๆ ของศาลปกครองเอง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทที่มาจากการกระทำฝ่ายเดียวทางปกครองและในส่วนของการกระทำในรูปนิติกรรมสองฝ่ายที่เรียกว่า “สัญญาทางปกครอง” โดยมีได้มีหลักเกณฑ์ที่มีบทกฎหมายกำหนดลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด หากมีไขเฉพาะบางเรื่องบางกรณี ที่อาจมีการตรากฎหมายขึ้นใช้ในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งก็มักจะมีผลสอดคล้องหรือได้นำเอาหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองวางไว้มาจัดระบบหรือจัดหมวดหมู่ให้มีความสัมพันธ์^๖

^๖ นายอำพร เหล่าพิทักษ์วรกุล, เรื่องเดิม, หน้า ๖๑-๖๒.

สัญญาที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (les personnes morales de droit public หรือเรียกย่อ ๆ ว่า นิติบุคคลมหาชน les personnes publiques) ทำกับเอกชนหรือทำระหว่างนิติบุคคลมหาชน ด้วยกันเอง สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ “สัญญาทางปกครอง” และ “สัญญาของฝ่ายปกครองที่เป็นไปตามกฎหมายเอกชน” โดยสัญญาประเภทแรกจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาตัดสินของศาลปกครอง ซึ่งจะใช้ระบบกฎหมายปกครองบังคับกับสัญญาดังกล่าว ส่วนสัญญาประเภทที่สองจะอยู่ในอำนาจพิจารณาตัดสินของศาลยุติธรรม ซึ่งจะใช้ระบบกฎหมายเอกชนบังคับกับสัญญาเช่นว่านั้น^๗

เดิมในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้อิทธิพลของทฤษฎี “นิติกรรมที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเหนือ (actes d'autorité)” กับ ทฤษฎี “นิติกรรมที่ฝ่ายปกครองใช้วิธีบริหารจัดการอย่างเอกชน (actes de gestion)” สัญญาที่ทำโดยฝ่ายปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน นั้นเป็นนิติกรรมประเภทหลัง ดังนั้น ในสมัยนั้น “สัญญาของฝ่ายปกครอง” ทั้งหมดจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาตัดสินของศาลยุติธรรมและอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน เว้นแต่สัญญาบางประเภทที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาตัดสินของศาลปกครอง^๘

ในปี ค.ศ. ๑๘๗๓ “ศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาล (le Tribunal des Conflits)” ได้ วินิจฉัย ในคดี Blanco ว่า จะต้องใช้แนวความคิดเรื่อง “บริการสาธารณะ (le service public)” เป็น เกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาว่า กิจกรรมและนิติกรรมใดของฝ่ายปกครองจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาตัดสินของศาลปกครองและอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองหรือไม่ โดยถือหลักว่า สัญญาใดที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อการจัดองค์กรหรือการดำเนินการของบริการสาธารณะ (contrats conclus en vue de l'organisation ou du fonctionnement des services publics) ให้ถือว่าสัญญานั้นเป็น “สัญญาทางปกครอง” ส่วนสัญญาอื่นใดที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ สัญญานั้นย่อมเป็น สัญญาตามกฎหมายเอกชน^๙

๓.๑.๑.๒ กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็น “สัญญาทางปกครอง” หรือ “สัญญาทางแพ่ง”

นอกเหนือจากการแบ่งแยกสัญญาเป็น “สัญญาทางปกครอง” หรือ “สัญญาทางแพ่ง” ตามเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ยังมีประเด็นที่สัญญาซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง โดยมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตรงตามเกณฑ์ในการพิจารณาที่ศาลกำหนดขึ้นอยู่แล้ว แต่ก็ปรากฏกรณีของสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งตามเกณฑ์ที่ศาลกำหนด แต่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาตัดสินของศาลปกครองเป็นพิเศษ และจะถือว่า สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองโดยการ

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒.

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒.

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๒-๖๓.

กำหนดของกฎหมาย เช่น สัญญาเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะถูกกำหนดโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๒๘ Pluviôse an VIII สัญญา จัดซื้อจัดจ้างกำหนดโดยประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ (Code de Marchés publics) เป็นต้น^{๑๐}

๓.๑.๑.๓ กรณีที่ศาลใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาความเป็น “สัญญาทางปกครอง” หรือ “สัญญาทางแพ่ง”

ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่า สัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะต้องวินิจฉัยว่า สัญญานั้นเป็นสัญญาประเภทใด โดยมีเกณฑ์ของการพิจารณา ดังนี้

(๑) การพิจารณาจากเกณฑ์สถานะของนิติบุคคล

กรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน แต่เดิมศาลไม่ได้แยกกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๘๓ “ศาลชี้ขาดอำนาจศาล (le Tribunal des conflits)” ได้วางหลักใหม่ในคดี Union des Assurances de Paris ว่า “สัญญาที่ทำระหว่างนิติบุคคลมหาชนด้วยกันนั้น โดยหลักแล้วมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง” ศาสตราจารย์ ซาปุส์ อธิบายว่า จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว สัญญาใดที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นนิติบุคคลมหาชนด้วยกัน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการของนิติบุคคลมหาชนนั้นตามปกติย่อมใช้ “วิธีการในการบริหารแบบมหาชน”^{๑๑}

กรณีที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน ไม่จำเป็นต้องสมมติว่าสัญญานั้นจะต้องเป็น สัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เพราะหากฝ่ายปกครองเลือกที่จะใช้เทคนิคทางสัญญาในการปฏิบัติการกิจ หรือเพื่อเสริมการปฏิบัติการกิจหลักของตน สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นอาจเป็นสัญญาทางแพ่งได้

ในขณะเดียวกัน สัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างนิติบุคคลมหาชนกับบุคคลเอกชนจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของสัญญานั้น ๆ ประกอบด้วย การเป็น “นิติกรรมในการบริหารแบบมหาชน” หรือไม่ กล่าวคือ อาจจะเป็นเพราะสัญญานั้นมีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นผลมาจากวัตถุประสงค์แห่งสัญญานั้นหรือระบบของสัญญานั้น (คำวินิจฉัยของศาล ชี้ขาดเขตอำนาจศาลในคดี Coopérative agricole de l’Arne ค.ศ. ๑๙๘๖)^{๑๒}

กรณีที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชน ให้พิจารณาโดยทั่วไปที่ถือหลักว่าเมื่อทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชนย่อมมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง เว้นแต่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่เป็นเอกชนนั้นจะทำเพื่อ

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๓.

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔.

ประโยชน์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในลักษณะที่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอยู่เบื้องหลังของสัญญานั้น ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้ว คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งในสัญญาทางปกครองจะต้องเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน แต่ในบางกรณีอาจเกิดเหตุการณ์พิเศษขึ้น ที่แม้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะเป็นเอกชนด้วยกันก็ตาม แต่สัญญาที่ทำกันอาจกลายเป็นสัญญาทางปกครองได้^{๑๓}

(๒) การพิจารณาจากเกณฑ์ทางด้านเนื้อหาของสัญญา

(๒.๑) ข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ

ในการแบ่งแยกสัญญาทางแพ่งกับสัญญาทางปกครอง ศาลได้สร้างหลักเกณฑ์ว่า สัญญาของฝ่ายปกครองใดมีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาทางแพ่งให้ถือเป็นสัญญาทางปกครอง โดยหลักนี้มีที่มาจากคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดี *Société des granits porphyroïdes des Vosges* ค.ศ. ๑๙๑๒ ที่คำวินิจฉัยของศาลได้ให้หลักการไว้ว่า ข้อสัญญาซึ่งให้สิทธิและหน้าที่แก่คู่สัญญาอันมีลักษณะพิเศษที่ตามปกติแล้วคู่สัญญามักจะไม่ยินยอมตกลงกันภายใต้กฎหมายแพ่งและกฎหมายพาณิชย์

(๒.๒) โดยผลของระบบสัญญา

ผลจากการวินิจฉัยกรณีพิจารณาสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษเป็น สัญญาทางปกครองโดยสภาพนั้น โดยศาลได้ขยายผลดังกล่าวไปใช้ในกรณีที่สัญญาระหว่างรัฐและเอกชน ต้องอยู่ใต้ระบบกฎหมายพิเศษที่ไม่ค่อยพบในระบบกฎหมายแพ่ง (*régime exorbitant du droit commun*) คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดี *Société d'exploitation électrique de la Rivière du Saint* ค.ศ. ๑๙๗๓ วินิจฉัยว่า สัญญาที่ทำระหว่างไฟฟ้าแห่งฝรั่งเศสกับผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าเอกชน โดยคู่สัญญาฝ่ายแรกซื้อกระแสไฟฟ้าจากคู่สัญญาฝ่ายหลังเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะกฎหมายกำหนดบังคับให้คู่สัญญาฝ่ายแรกต้องซื้อ กับคู่สัญญาฝ่ายหลังและกำหนดว่าในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบวินิจฉัยเสียก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติ ของกฎหมาย^{๑๔}

ดังนั้น ผลของระบบสัญญาจะเป็นการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาแพ่ง โดยในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะต้องพิจารณาจากคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นเอกชนที่ได้รับมอบหมายภารกิจทางปกครองซึ่งมีเนื้อหาของสัญญาที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ หรือเป็นข้อสัญญาที่ไม่ปรากฏทั่วไปในสัญญาในระบบกฎหมายเอกชน

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗.

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๐.

๓.๑.๒ สัญญาจ้างแรงงานในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติหลักทั่วไปของสัญญาจ้างงาน ทั้งในประเภทของการจ้างแรงงานและการจ้างทำของไว้ในมาตรา ๑๗๑๐ และมาตรา ๑๗๑๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ซึ่งต้องนำไปใช้ประกอบกับบทบัญญัติเฉพาะของการจ้างแรงงานในมาตรา ๑๗๘๐ และการจ้างทำของในมาตรา ๑๗๘๗ ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสด้วย^{๑๕}

ปลานีออล (Marcel Planiol) เป็นนักกฎหมายในระบบ Civil Laws ของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นผู้วางหลักวินิจฉัยลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานและให้ความสำคัญในเรื่องค่าจ้าง โดยปลานีออล (Marcel Planiol) เห็นว่า สัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๑๗๘๐ ที่บัญญัติไว้ว่า “สัญญาซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผูกพันตนเองที่จะทำงานบางสิ่งบางอย่างให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่เป็นสัดส่วนกับเวลาตามที่ตกลงกันไว้ในระหว่างคู่สัญญา” นั้น มีธรรมชาติของสัญญา คือ การเช่า โดยสิ่งที่ให้เช่าหรือวัตถุแห่งสัญญา คือ การเช่าแรงงานและอาจถูกบุคคลอื่นใช้ประโยชน์ได้เช่นเดียวกับเครื่องจักรหรือม้า เป็นต้น ดังนั้น เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งทำงานในช่วงระยะเวลาที่แน่นอนให้แก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแล้ว คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะตอบแทนการทำงานโดยการจ่ายค่าจ้าง ซึ่งมีวิธีคำนวณโดยคิดเป็นสัดส่วนตามระยะเวลาในการเช่าแรงงานนั้น^{๑๖}

จากแนวคิดดังกล่าวเห็นได้ว่า ปลานีออล (Marcel Planiol) ได้แยกถึงความแตกต่างของสัญญาจ้างแรงงานออกจากสัญญาอื่น ๆ โดยมี “ค่าจ้าง” เป็นแบ่งที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า มีนักกฎหมายบางท่านมีความเห็นที่ต่างออกไปว่า การจ่ายค่าจ้างไม่ว่าเป็นรูปแบบใด จะไม่มีผลเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของสัญญา ซึ่งปลานีออล (Marcel Planiol) ก็ยังยืนยันว่า เป็นความคิดเห็นที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพราะลักษณะของหนี้ต่างตอบแทนย่อมมีความสำคัญต่อการจำแนกประเภทของสัญญา ปลานีออล (Marcel Planiol) ยังได้มีความเห็นต่อไปว่า ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของสัญญาจ้างแรงงานที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างหรืออำนาจบังคับบัญชา ไม่ว่าในด้านลักษณะ สภาพหรือผลของสัญญานี้ อาจเป็นเพราะเหตุผล ๒ ประการ คือ กฎหมายโรมันไม่ได้ให้แนวทางในการศึกษาไว้ โดยถือว่า สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาเพื่อการเป็นบ่าว ประกอบกับในยุคสมัยนั้นการจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมมีระบบการดูแลของตนเอง หรือระบบของผู้ผลิตที่มีอภิสิทธิ์ภายใต้การควบคุมของชนชั้นขุนนางและถือเป็นเรื่องของนโยบายรัฐมากกว่าการมีกฎหมายรับรอง นักกฎหมายในยุคนั้นจึงให้ความสำคัญกับสัญญาจ้างทำงานในครัวเรือนซึ่งเป็นเพียงปัญหาเล็ก ๆ ในสมัยนั้นเท่านั้น^{๑๗}

^{๑๕} วิลาสินี ปานใจ, **ลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน**, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙), หน้า ๗๒.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๒.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓.

ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส สัญญาจ้างแรงงานได้รับการบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๙๐ มาตรา ๑๗๘๐ ที่ได้กำหนดลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานว่า สัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทำงานในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา สัญญาจ้างแรงงานที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้อาจสิ้นสุดโดยการแสดงเจตนาของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง แต่ยอมให้สิทธิแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในการเรียกค่าเสียหาย สำหรับการกำหนดค่าเสียหายจะต้องพิจารณาตามประเพณีลักษณะของงาน ระยะเวลาที่ล่วงไป การหักกลบลบหนี้ การจ่ายบำนาญ สภาพที่เป็นอยู่และขอบเขตของความเสียหาย โดยคู่สัญญาไม่อาจปฏิเสธสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายข้างต้นล่วงหน้า ข้อโต้แย้งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็วและเร่งด่วนโดยศาลแพ่งและศาลอุทธรณ์ภายใต้กฎหมายแรงงานของประเทศฝรั่งเศส นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นไปอย่างเป็นทางการและอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์จำนวนมาก ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของลูกจ้างมากกว่าประโยชน์ของนายจ้าง เช่น การทำสัญญาจ้างแรงงานต้องจัดทำโดยการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรและใช้ภาษาฝรั่งเศส โดยอาจจัดทำคำแปลไว้ และอาจเป็นสัญญาที่กำหนดหรือไม่กำหนดระยะเวลาการจ้างที่แน่นอนไว้ก็ได้ ทั้งนี้ หากนายจ้างเลือกทำสัญญาจ้างแรงงานที่กำหนดเวลาการจ้างไว้แน่นอน นายจ้างจะต้องกำหนดเงื่อนไขของสัญญาให้ชัดเจนโดยไม่สามารถต่ออายุของสัญญาออกไปอีกได้^{๑๘}

ในกรณีของข้อพิพาทแรงงานในประเทศฝรั่งเศส คดีแรงงานจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน (Conseil de Prud' hommes) ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นที่อยู่ในระบบของศาลยุติธรรม มีอำนาจไกล่เกลี่ยและพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกิดจากสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่ถือเป็นข้อพิพาทส่วนบุคคล (individual employment disputes) ในประเด็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงานและการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน โดยมีเงื่อนไขว่า คู่ความที่ฟ้องร้องคดีแรงงานต้องมีสถานะเป็นปัจเจกชน (individuals) เท่านั้น

ในกรณีของข้อพิพาทกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชน คู่พิพาทไม่อาจฟ้องร้องคดีที่ศาลแรงงานได้ อีกทั้งยังมีการกำหนดกรณียกเว้นที่ระบุไม่ให้ข้อพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน เช่น ข้อพิพาทที่เกิดจากการร่วมเจรจาต่อรอง (collective dispute) ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่ง การประกันสังคม (social security) ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลประกันสังคม เป็นต้น โดยศาลแรงงานไม่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาใด ๆ ทั้งสิ้น^{๑๙}

จากความข้างต้นทำให้เห็นว่า ลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานในประเทศฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกับสัญญาจ้างแรงงานในประเทศไทย กล่าวคือ เป็นสัญญาที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งหรือตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างแรงงาน สัญญาจ้างแรงงานจึงเป็นสัญญาทางแพ่งไม่ใช่

^{๑๘} นริศชา ละม้ายอินทร์, “ปัญหาการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาแพ่ง : ศึกษากรณีสัญญาจ้างของบุคลากรภาครัฐ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔), น.๗ - ๘.

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

สัญญาทางปกครอง ดังนั้น เขตอำนาจของศาลแรงงานในประเทศฝรั่งเศสจึงมีอำนาจเฉพาะในคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นสัญญาที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน เช่น สัญญาทางปกครองจะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน

ด้านการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย และพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย และเพื่อการบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในครรลองของการบริหารจัดการที่ดี ตามระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการตัดสินใจระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย ส่วนการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะเป็นอำนาจของอธิการบดี ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี จะใช้กลไกของศาลปกครอง ดังนี้ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการบริหารสถาบันการศึกษาจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

๓.๒ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย

๓.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวดหน้าที่ของรัฐ โดยมาตรา ๕๔ วรรคสามบัญญัติโดยสรุปไว้ว่า

“รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตและจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติและการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอและทั่วถึง หากรัฐไม่สามารถจัดการศึกษาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐจะต้องจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐและภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อให้เอกชนสามารถจัดการศึกษาได้ และถือว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแทนรัฐ และดำเนินการไปในทำนองเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเช่นกัน ซึ่งการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

๓.๒.๒ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเจตนารมณ์เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายนี้เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้การกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยได้กำหนดกรอบการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน เพื่อให้ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย

มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้ว่า “ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ”

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนฉบับนี้ บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัตินี้มีสภาพเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนฉบับนี้ กำหนดให้ในการขอรับใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องแสดงทุนจากผู้ขอรับใบอนุญาต และจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ใช้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับอนุญาต

มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ฉบับดังกล่าว บัญญัติไว้โดยสรุปว่า เมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งแล้ว ผู้รับใบอนุญาตจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ใช้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับอนุญาต และจะต้องโอนเงินและทรัพย์สินอื่นซึ่งเป็นทุนที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหาให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายใน ๖๐ วันด้วยเช่นเดียวกัน

มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนฉบับนี้ ได้บัญญัติไว้อีกว่า “กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทน ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน บัญญัติโดยสรุปว่า ให้มีสภาสถาบันในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแต่ละแห่งประกอบด้วย

(๑) นายกสภาสถาบัน

(๒) อธิการบดี

(๓) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่ไม่เกิน ๑๔ คน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ ให้มีคณาจารย์ประจำอย่างน้อย ๑ คน

(๔) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน ๓ คน ซึ่งรัฐมนตรีเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นชอบ ฯลฯ

มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ฉบับนี้ บัญญัติให้สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง (๑) อนุมัติแผนพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (๒) ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (๓) จัดสรรทุนออกเป็นกองทุนประเภทต่าง ๆ และออกข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้เงินของกองทุน (๔) อนุมัติแผนการเงิน งบดุล งบการเงินประจำปี ของกองทุนประเภทต่าง ๆ (๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ประโยชน์เกื้อกูลอื่น วินัย หลักเกณฑ์การจ้างและการเลิกจ้าง ผู้บริหาร คณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ ฯลฯ

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่อ้างถึงข้างต้น เห็นได้ชัดถึงหลักกฎหมายที่ระบุถึงหน้าที่ของรัฐที่ต้องสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งการกำกับตรวจสอบให้การจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีคุณภาพ มาตรฐาน โดยได้ระบุอย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์และการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ต้องครอบคลุมภารกิจทั้ง ๔ ด้าน ประกอบด้วย การเรียนการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ รวมถึง ขอบเขตของการบริหารงานของผู้ขอรับใบอนุญาตที่มีหน้าที่ในการจัดหาที่ดินและทุนเพื่อการจัดตั้ง แต่เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นได้รับอนุญาตให้จัดตั้งแล้ว หน้าที่ของการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารทุนดำเนินการ จะอยู่ในความรับผิดชอบของสภาสถาบันที่มีองค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐเป็นผู้กำหนดกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกให้มาทำหน้าที่ โดยผู้รับใบอนุญาตอาจจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสภาสถาบันได้ หากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดเห็นว่า ผู้รับใบอนุญาตมีคุณสมบัติและคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนด ก็จะได้รับการแต่งตั้งให้ร่วมอยู่ในสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ตนได้ขอจัดตั้งไว้เท่านั้น พิจารณาได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความแตกต่างจากสถานประกอบการภาคธุรกิจอื่นที่ไม่มีข้อบัญญัติของกฎหมายในลักษณะดังกล่าวกำหนดรองรับและบังคับไว้

ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๓ ที่บัญญัติให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โดยรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีกฎหมายให้ความคุ้มครองการทำงานไว้เป็นการเฉพาะ และแตกต่างจากการดำเนินกิจการของภาคเอกชนทั่วไป จึงจะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการด้านการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีลักษณะเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แต่

อย่างไรก็ตามการบริหารการศึกษาตามกฎหมายได้เกิดปัญหาในการตีความว่า การใช้อำนาจของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเอกชน หรือกฎหมายมหาชน และสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นสัญญาที่ร่วมทำบริการสาธารณะหรือสนับสนุนให้มีบริการสาธารณะหรือเป็นสัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้มีการต่อสู้คดีทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรมตลอดมา ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

๓.๓ เขตอำนาจของศาลในการรับพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

๓.๓.๑ ศาลปกครอง

ศาลปกครองเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแทนรัฐ และดำเนินการไปในทำนองเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายในการดำเนินการดังกล่าว คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจ้างบุคลากรทางการศึกษาจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง^{๒๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๓๙/๒๕๕๓ คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้รับโอนคดีมาจากศาลแรงงานภาค ๕ ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ใช่กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมราช การส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการให้บริการสาธารณะด้านการศึกษานับเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทำสัญญาไว้ต่อกัน โดยให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ มีหน้าที่ให้การศึกษาหรือทำการสอนแก่นักศึกษาในหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดี กรณีจึงเป็นสัญญาทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้บอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว กรณีจึงมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง

^{๒๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๓/๒๕๕๓

๓.๓.๒ ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมเห็นว่า การดำเนินกิจการอื่นนอกเหนือจากการกระทำตามที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้อำนาจไว้ เป็นเพียงการใช้อำนาจบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยทั่ว ๆ ไป และเข้ากระทำการโดยมีฐานะเป็นเอกชนหนึ่ง เช่น การจ้างอาจารย์ประจำหรืออาจารย์ชั่วคราว การจ้างบุคลากรฝ่ายสนับสนุนต่าง ๆ เป็นต้น การดำเนินการเหล่านี้เป็นการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง การกระทำความดังกล่าวจึงอยู่ในภายใต้กฎหมายเอกชน กรณีสัญญาจ้างระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับบุคลากรเพื่อทำการสอนหนังสือมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยังมีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับศาลแรงงานด้วย

๓.๓.๓ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๑๙๒ บัญญัติไว้โดยสรุปว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักงานตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ จึงออกเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

จากแนววินิจฉัยของศาลปกครองและศาลยุติธรรมข้างต้นเห็นได้ว่า ในปัจจุบันยังไม่มีบรรทัดฐานที่กำหนดในว่าศาลใดจะมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไม่ถือเป็นแนวบรรทัดฐานในเรื่องเขตอำนาจได้ตามกฎหมาย

๓.๔ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

๓.๔.๑ คำวินิจฉัยที่พิจารณาให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(๑) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า กรณีลูกจ้างยื่นฟ้องมหาวิทยาลัยของรัฐเกี่ยวกับการเลิกจ้างโดยที่ลูกจ้างไม่ได้กระทำความผิด และไม่บอกกล่าวล่วงหน้าโดยเรียกห้องให้มหาวิทยาลัยของรัฐจ่ายค่าชดเชย เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อสัญญาพิพาทในคดีเป็นสัญญาให้

ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการศึกษาด้านธุรการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เพื่อให้บรรลุผลภารกิจของหน่วยงานทางปกครอง ในเรื่องการบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานิติสัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง^{๒๑}

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยนครพนม จำเลยที่ ๑ เป็นสถาบันทางวิชาการที่ให้ความรู้และความชำนาญในการปฏิบัติกวีวิชาชีพและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการศึกษาและส่งเสริมงานวิจัยเพื่อสร้างและพัฒนาองค์ความรู้และมีภาระหน้าที่ในการผลิตบัณฑิตจัดการศึกษาด้านวิชาชีพทั้งระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา จำเลยที่ ๑ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อสัญญาพิพาทในคดีนี้เป็นสัญญาที่จำเลยที่ ๑ ว่าจ้างโจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานในตำแหน่ง หัวหน้าการพาณิชย์ สังกัดวิทยาลัยการบิณนาชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการของจำเลยที่ ๑ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน มีหน้าที่จัดให้บริการการศึกษาเพื่อพัฒนาผลิตบุคลากรด้านการบินสู่อุตสาหกรรมการบินซึ่งเป็นภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการให้โจทก์เข้าร่วมจัดทำภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของจำเลยที่ ๑ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง^{๒๒}

(๓) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสถานศึกษาในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยและมีฐานะเป็นกรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาในการจัดการเรียนการสอนและการวิจัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีในตำแหน่งอาจารย์ประจำหลักสูตรสื่อสาร และเทคโนโลยีสารสนเทศ สัญญานี้จึงเป็นสัญญาเพื่อจัดหาบุคคลมาดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับ

^{๒๑} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๑-๖๒/๒๕๖๕

^{๒๒} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘๔/๒๕๖๐

ลูกจ้างตามกฎหมายเอกชน สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินงานหรือร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ตามนิยามสัญญาทางปกครองของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลิกจ้างหรือสิ้นสุดระยะเวลาจ้างโดยไม่ปฏิบัติตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง^{๒๓}

๓.๔.๒ คำวินิจฉัยที่พิจารณาให้คดีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

(๑) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า คดีเอกชนยื่นฟ้อง สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ เป็นที่ปรึกษาและงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีผิดข้อตกลงตามสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าจ้างที่ค้างจ่ายพร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งจัดวิชาให้ผู้ฟ้องคดีสอน หากไม่ปฏิบัติขอให้จ่าย ค่าชดเชยและค่าทดแทน จึงเป็นการฟ้องเรียกร้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาจ้างแรงงาน แม้ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนฯ บัญญัติว่า กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้ บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้ ผู้ปฏิบัติงานของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ใน กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงาน ก็เป็นเพียงการกำหนดมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มา ใช้บังคับเท่านั้น กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้าง อันอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯแต่ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม^{๒๔}

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า แม้จำเลยจะเป็นมหาวิทยาลัย เอกชน แต่อาจเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ หากจำเลยกระทำการใดโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองตามที่ได้รับมอบ อำนาจจากรัฐซึ่งจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่หากกระทำการโดยมิได้ใช้อำนาจหรือมิได้ดำเนินกิจการ ทางปกครอง การกระทำของจำเลยย่อมเป็นการกระทำในฐานะเอกชนทั่วไป และอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน การที่จำเลยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนทำสัญญาจ้างโจทก์ให้ทำงานในตำแหน่งอาจารย์คณะวิศวกรรมศาสตร์แม้

^{๒๓} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๗/๒๕๕๙

^{๒๔} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๔/๒๕๕๐

จะเป็นการจ้างให้โจทก์มาทำหน้าที่สอนหนังสือหรืองานทางวิชาการอันเป็นการจ้างให้มาให้บริการสาธารณะด้านการศึกษา แต่การทำสัญญาจ้างระหว่างจำเลยกับโจทก์ จำเลยกระทำในฐานะเอกชน มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือดำเนินการทางปกครองตามที่ได้รับมอบหมายมา จำเลยจึงมิได้กระทำการในฐานะหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างระหว่างจำเลยผู้ว่าจ้างกับโจทก์ผู้รับจ้างจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เนื่องจากไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐตามบทนิยามสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นสัญญาจ้างแรงงานในระบบกฎหมายเอกชน^{๒๕}

(๓) คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่า นางสาว ส. เป็นโจทก์ยื่นฟ้องมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ ๑ นาง ก. ที่ ๒ จำเลยว่า โจทก์เป็นพนักงานของจำเลยที่ ๑ ด้วยวิธีการสอบคัดเลือกและด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสรรหา โดยจำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างโจทก์มีกำหนดระยะเวลาจ้างคราวละ ๔ ปี ดำรงตำแหน่งรองผู้จัดการ ฝ่ายบริหารพื้นที่ธุรกิจ สังกัดสำนักงานจัดการทรัพย์สิน แม้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยสำนักงานจัดการทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๖ กำหนดให้สำนักงานจัดการทรัพย์สินมีฐานะเป็นหน่วยงานของจำเลยที่ ๑ ที่มีใช้ส่วนราชการ สัญญาที่จำเลยที่ ๑ ว่าจ้างโจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่ รองผู้จัดการฝ่ายบริหารพื้นที่ธุรกิจ สำนักงานจัดการทรัพย์สิน จึงไม่ใช่สัญญาที่จำเลยที่ ๑ มอบหมายให้โจทก์ เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อันจะถือได้ว่าเป็น “สัญญาทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม^{๒๖}

^{๒๕} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๑/๒๕๕๙

^{๒๖} คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕/๒๕๖๕

บทที่ ๔ บทวิเคราะห์

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลกรณีสัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๓ พบว่ามีประเด็นในเรื่องอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยศาลยุติธรรมเห็นว่า สัญญาจ้างระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แต่ศาลปกครองเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแทนรัฐ ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง จึงเกิดปัญหาว่าสัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน บางสัญญาได้รับการพิจารณาว่าเป็นสัญญาทางปกครอง และบางสัญญาเป็นสัญญาทางแพ่ง ทั้งที่เป็นสัญญาประเภทเดียวกัน ถึงแม้ว่าที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ ได้มีมติเห็นชอบให้กำหนดคำอธิบายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเพิ่มเติมจากการให้นิยามให้มีความชัดเจน ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า “สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ “ทั้งนี้” เพื่อให้การพิจารณาของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีความชัดเจนยิ่งขึ้นแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไม่สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาคดีอื่นได้ เป็นผลให้มีการเสนอคำร้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาชี้ขาดตลอดมา

ผู้วิจัยจึงขอแยกการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลกรณีสัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังนี้

๔.๑ การวิเคราะห์สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและอำนาจของอธิการบดีตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๕๔ วรรคสี่ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับและโดยรัฐ

มีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพได้มาตรฐานสากล และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๘ บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ และพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังได้บัญญัติโครงสร้างและการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตลอดจนบทบัญญัติเกี่ยวกับปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะไว้ในทำนองเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๓ วรรคแรก บัญญัติว่า “กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” และเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับความคุ้มครองการทำงาน รัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต่าง ๆ ปฏิบัติตาม และให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนออกข้อบังคับของตนเองโดยยึดหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงฉบับนี้

ในการถอดถอน คณาจารย์ ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้อธิการบดีดำเนินการสอบสวน ถ้าเห็นว่าคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ซึ่งถูกสอบสวนขาดคุณสมบัติหรือกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับ ให้ดำเนินการเพื่อถอดถอนคณาจารย์ผู้นั้นออกจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบผลการสอบสวน เมื่อได้ดำเนินการถอดถอนคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้ว ให้รายงานสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมเพื่อทราบ คำสั่งถอดถอนคณาจารย์ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกสอบสวนอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การสอบสวนคณาจารย์เพื่อถอดถอนตำแหน่งจึงเป็นการพิจารณาทางปกครอง และกระบวนการแต่งตั้งถอดถอนคณาจารย์ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาระหว่างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ดำเนินกิจการบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาถือเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง และอธิการบดีได้เข้าทำสัญญาเพื่อให้บริการสาธารณะด้านการศึกษาดำเนินกิจการต่อไปได้ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๔.๒ การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกี่ยวกับสัญญาจ้างของอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

เมื่อพิจารณาความเห็นของศาลแรงงาน ได้เห็นว่า ศาลแรงงานพิจารณาว่า คดีที่เกี่ยวกับสัญญาจ้างระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานเพื่อทำการสอนหนังสือมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยไม่เห็นด้วยเนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอและทั่วถึง เมื่อรัฐไม่สามารถที่จะจัดทำบริการด้านการศึกษาให้เพียงพอได้ รัฐจึงมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาแทนรัฐ ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นจึงมีฐานะเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการด้านการศึกษาเช่นกัน เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรด้านการศึกษา มาดำเนินการจัดการเรียนการสอนได้มีการพิจารณาว่าสัญญาที่สร้างขึ้นเป็นสัญญาทางปกครอง และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๖/๒๕๕๗ และ๔๑/๒๕๕๙ คณะกรรมการ ฯ พิจารณาว่า สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แม้ว่าจะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ก็ตาม หากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้กระทำโดยใช้อำนาจทางปกครองหรือได้ดำเนินการทางปกครองตามที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน แต่หากการกระทำไม่ได้เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจหรือไม่ได้ดำเนินการทางปกครอง การกระทำของจำเลยย่อมเป็นการกระทำในฐานะเอกชนทั่วไป และอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน การที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนทำสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษาแม้จะมีวัตถุประสงค์ให้ทำหน้าที่สอนหนังสือหรือทำงานด้านวิชาการอันเป็นการจ้างให้มาให้บริการสาธารณะด้านการศึกษา แต่เป็นเพียงการที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเข้าทำสัญญาในฐานะเอกชนเท่านั้น ไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือดำเนินการทางปกครองตามที่ได้รับมอบหมาย และการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ สัญญาจ้างดังกล่าวสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงไม่ได้กระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษากับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ ตามบทนิยามสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ ในระบบกฎหมายเอกชน อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ในกรณีนี้ ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ที่พิจารณาว่า สัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษามีวัตถุประสงค์ให้ทำหน้าที่สอนหนังสือหรือทำงานด้านวิชาการอันเป็นการจ้างให้มาให้บริการสาธารณะด้านการศึกษา แต่เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยเสมอมาประกอบกับลักษณะของการดำเนินการ

ทางการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการ สาธารณะด้านการศึกษานั้นเป็นกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมาย สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามบทนิยามสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ผู้วิจัยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ การวินิจฉัยชี้ขาดในที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก หากพิจารณาจากคณะกรรมการโดยตำแหน่งและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการที่เสนอความเห็นด้านกฎหมายปกครองถือเป็นเสียงข้างน้อยเท่านั้น ด้วยความเคารพการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในเรื่องของสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษา ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น

นอกจากนี้ การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีผลผูกพันเฉพาะคดีเท่านั้น ไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลผูกพันคดีอื่น แต่ศาลก็อาจนำมาพิจารณาในการรับฟังของผู้ฟ้องคดีได้ อย่างไรก็ตาม การที่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ไม่ได้มีผลผูกพันศาล ทำให้ศาลปกครองยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษา ในทางกลับกัน ในเรื่องเดียวกันนั้น ศาลแรงงานก็มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวเช่นเดียวกันด้วยถึงแม้จะมีแนวคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก็ตาม

หากเปรียบเทียบกับกรณีชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของประเทศฝรั่งเศสซึ่งที่มีการจัดตั้งศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาลขึ้น ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของประเทศไทย โดยศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาลประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักในเรื่องสัญญาทางปกครองไว้ว่า กิจกรรมและนิติกรรมใดของฝ่ายปกครองจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองและอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองหรือไม่ ให้ถือหลักว่า สัญญาใดที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อการจัดองค์กรหรือการดำเนินการของบริการสาธารณะสัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นแนวทางเดียวกับศาลปกครองในประเทศไทย

เมื่อวิเคราะห์จากคำนิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” และคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบหลักการบริการสาธารณะของศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาลในประเทศฝรั่งเศส ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สถานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังนั้น เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษาจึงเป็นสัญญาทางปกครอง และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๔.๓ การวิเคราะห์การบังคับคดีเกี่ยวกับสัญญาจ้างของบุคลากรตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา

เอกชน

กรณีการบังคับคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างของบุคลากรซึ่งศาลมีคำพิพากษาให้ชำระเงินในศาลปกครองและศาลยุติธรรม ดังนี้

๑. การบังคับคดีในศาลปกครอง

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว ศาลจะออกคำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำบังคับนั้นนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษา โดยจะรอการบังคับคดีจนกว่าจะครบระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษายื่นอุทธรณ์คำพิพากษาให้รอการบังคับคดีจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือคดีถึงที่สุดแล้วลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ ศาลปกครองออกหมายบังคับคดีเพื่อให้สำนักบังคับคดีปกครองได้รับหมายบังคับคดีดำเนินการตั้งสำนวนบังคับคดี โดยให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามาแถลงต่อศาลเพื่อให้ยึดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป

๑.๑ กรณีหน่วยงานทางปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา และศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระเงิน สำนักบังคับคดีปกครองมีหน้าที่ติดตามให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้ ซึ่งหากลูกหนี้ตามคำพิพากษาชำระหนี้ตามคำบังคับครบถ้วนแล้ว สำนักบังคับคดีปกครองจะรายงานศาลเพื่อพิจารณายุติการบังคับคดีต่อไป แต่หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ยังไม่ครบถ้วน สำนักบังคับคดีปกครองจะรายงานศาลและออกหนังสือแจ้งให้หน่วยงานทางปกครองที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาทราบ ซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองประสงค์จะบังคับคดีต่อไป ให้ยื่นขอออกหมายบังคับคดีต่อศาลปกครองได้

๑.๒ กรณีหน่วยงานทางปกครอง เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา และได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร โดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้งละไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท รวมถึงการแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือสั่งการต่อไปก็ได้ ตามมาตรา ๗๕/๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. การบังคับคดีในศาลยุติธรรม

เมื่อศาลมีคำพิพากษาอย่างใด ๆ แล้วโดยทั่วไปศาลจะออกคำบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษาด้วยและกำหนดระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ในกรณีที่จำเลยตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษายื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อบังคับเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาออกขายทอดตลาดและนำเงินมาใช้หนี้ตามคำพิพากษาต่อไป ในกรณีภายหลังจากศาลได้มีหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้วนั้น เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องนำหมายบังคับคดีและคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยยื่นคำร้องต่อกรมบังคับคดีอีกตอนหนึ่งเพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษายทอดตลาดต่อไป

เมื่อพิจารณาขั้นตอนการบังคับคดีในศาลปกครองและในศาลยุติธรรมจะเห็นได้ว่า ในศาลปกครองเมื่อศาลมีคำพิพากษาและออกคำบังคับแล้ว หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลในเรื่องให้ชำระเงินจะเป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่ยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลมีหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครองโดยคำร้องต้องระบุถึงเหตุที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับและต้องบรรยายถึงทรัพย์สินที่จะบังคับเอาแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาว่าจะบังคับในทรัพย์สินใดบ้าง เพื่อให้ศาลตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีปกครองบังคับเอาทรัพย์สินดังกล่าวยึดหรืออายัดออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป แตกต่างจากศาลยุติธรรมโดยเมื่อศาลมีคำพิพากษาและคำบังคับแล้ว หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาและคำบังคับดังกล่าว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เมื่อศาลออกหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องยื่นคำร้องตั้งเรื่องบังคับคดีต่อกรมบังคับคดีอีกขั้นตอนหนึ่งซึ่งมีขั้นตอนที่มากกว่าศาลปกครอง

ดังนั้น หากคดีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจ้างของอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้วิจัยเห็นว่า ศาลปกครองมีกระบวนการครบถ้วนและขั้นตอนไม่ยุ่งยาก ผู้เสียหายสามารถดำเนินกระบวนการตั้งแต่ชั้นฟ้องคดีจนถึงชั้นบังคับคดีที่ศาลปกครองเพียงทีเดียว โดยไม่ต้องไปดำเนินการในหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมบังคับคดีในศาลยุติธรรมอีก ดังนั้น หากศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแล้วจะทำให้ผู้เสียหายได้รับการพิจารณาและบังคับคดีโดยไม่ต้องดำเนินการใด ๆ ต่อกรมบังคับคดีอีก

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๕.๑ บทสรุป

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลกรณีสัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ มีเจตนารมณ์ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนมีมาตรฐานการศึกษาเดียวกัน ซึ่งการบริหารงานและการจัดการด้านการศึกษาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบันศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา การดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาจึงการบริการสาธารณะด้านการศึกษา โดยต้องมีผู้ปฏิบัติงานมาดำเนินการจัดการเรียนการสอนหรือมาสนับสนุนการเรียนการสอน เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยไม่ได้มีการแสวงหากำไร อย่างเช่นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น สัญญาจ้างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขึ้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามนัยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเรื่องเขตอำนาจให้การพิจารณาพิพากษาคดีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หน่วยงานภาครัฐด้านการบริหารและด้านนิติบัญญัติจึงควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนเรื่องเขตอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

นอกจากนี้ การยื่นฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษาต่อศาลปกครองถือเป็นการลดขั้นตอนที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องตั้งเรื่องบังคับคดีใหม่ที่สำนักงานบังคับคดี เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการบังคับคดีทางปกครองผ่านทางเจ้าหน้าที่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องทำคำร้องขอตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีอีก ทำให้เกิดความรวดเร็วเมื่อเทียบกับกรณีที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาและมีคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี โดยโจทก์ต้องนำคำสั่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีไปตั้งเรื่องที่สำนักงานบังคับคดีก่อนและเจ้าพนักงานบังคับคดีจึงจะบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมต่อไป

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาคดีกรณีข้อพิพาทตามสัญญาจ้างผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและผู้ปฏิบัติงาน ในเรื่องอำนาจในการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ยังขาดความชัดเจนในประเด็น 1) ประเด็นการเป็นหน่วยงานทางปกครองของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และ 2) ประเด็นสัญญาระหว่างอาจารย์และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นสัญญาทางปกครองหรือเป็นสัญญาทางแพ่ง

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังต่อไปนี้

๑. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรพิจารณากำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นหน่วยงานที่ได้มอบหมายให้ดำเนินการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยการแก้ไขในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วยการเพิ่มเติม มาตรา ๔ วรรคสอง ดังนี้

“มาตรา ๔ วรรคสอง” “ให้ถือว่าการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการดำเนินการทางปกครองด้านการบริการสาธารณะทางการศึกษา”

๒. เพื่อให้การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นการดำเนินการทางปกครอง ด้านการบริการสาธารณะทางการศึกษา และสอดคล้องกับข้อเสนอแนะตามข้อ ๑. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเพิ่มเติมข้อความ มาตรา ๒๓ วรรคสอง เป็น ดังนี้

“มาตรา ๒๓ วรรคสอง” “ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้การพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

บรรณานุกรม

ดิเรก ครอบสมาคม. (๒๕๕๓). กฎหมายสถาบันอุดมศึกษาเอกชน. วิญญูชน.

นริศชา ละม้ายอินทร์. (๒๕๕๔). ปัญหาการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่ง:

ศึกษากรณีสัญญาจ้างบุคลากรภาครัฐในประเทศไทย. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. <https://shorturl.asia/8B3QT>

นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (๒๕๕๔). สัญญาทางปกครอง. วิญญูชน.

เนติ ปิ่นมณี. (๒๕๖๕).

ปัญหากฎหมายในคดีพิพาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับอาจารย์ประจำศึกษากรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลิกจ้างอาจารย์ประจำ. [วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์].

<https://shorturl.asia/lijaE>

พงษ์รัตน์ เครือกลิน. (๒๕๖๑). คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. นิติธรรม.

วิลาสินี ปานใจ. (๒๕๔๙). ลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

<https://shorturl.asia/hSd7a>

สิทธิพล วิชาลาภรณ์. (๒๕๕๙). ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับคดีปกครองของสำนักงานศาลปกครอง :

ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต].

สุนิสา สว่างเนตร. (๒๕๕๑). การกระทำในทางส่วนตัวของลูกจ้างและผลในทางกฎหมาย.

[วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์]. <https://shorturl.asia/LiKGB>

อำพร เหล่าพิทักษ์วรกุล. (๒๕๕๘). ปัญหาเขตอำนาจศาลในสัญญาจ้างบุคลากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].

<https://shorturl.asia/OnvQd>