

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๖๓/๒๓๐๓ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ดำเนินการยกร่างระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นมาบังคับใช้ภายในมหาวิทยาลัยโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท โดยในขณะนั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งที่ได้มีการหารือกันในที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าอาจมีความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ โดยข้อบังคับดังกล่าวได้มีการใช้บังคับก่อนที่จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์ลักขณา บรรพกาญจน์ ให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีตั้งแต่วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ภายหลังจากที่ผู้ช่วยศาสตราจารย์อารีย์ วชิรวรการ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว โดยประเด็นที่ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีเห็นว่า ข้อบังคับดังกล่าวอาจขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ได้แก่ กรณีตามข้อ ๓ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ๒)ฯ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๖ วรรคสอง แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดีฯ ที่กำหนดว่า “การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนที่อธิการบดีจะครบวาระ ระหว่างที่ยังไม่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีคนใหม่ ให้อธิการบดีที่พ้นจากตำแหน่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีต่อไปจนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีคนใหม่ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” แต่ในมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีตามความในวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๓๒ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีจึงได้หารือปัญหาเรื่องนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่า ข้อ ๓ แห่งข้อบังคับดังกล่าว ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ หรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ให้ความเห็นว่าการรักษาราชการแทนอธิการบดีเป็นมาตรการชั่วคราวที่จะให้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่อธิการบดีในระหว่างที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และอยู่ในระหว่างการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามกฎหมายต่อไป ซึ่งการรักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดีย่อมต้องเป็นไปตามที่มาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ กำหนดไว้ กล่าวคือ ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ดังนั้น การที่ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้อธิการบดีที่พ้นจากตำแหน่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีจึงเป็นการขัดกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ขอให้สภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรียกเลิกข้อบังคับดังกล่าว และดำเนินการตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีได้พิจารณาความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้ว เห็นว่า ข้อบังคับดังกล่าวไม่ขัดต่อมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ เนื่องจากเป็นข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งอธิการบดีซึ่งพ้นจากวาระไปแล้ว ให้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีต่อไป เพื่อให้การดำเนินการมีความต่อเนื่องแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่หากเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันสภามหาวิทยาลัยก็มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งรักษาราชการแทนได้ตามข้อบังคับดังกล่าว สำหรับกรณีของมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ นั้น เห็นว่า น่าจะเป็นกรณีที่อธิการบดีไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีเนื่องจากอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ส่วนตามข้อ ๓ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ๒)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๖ วรรคสอง แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดีฯ เป็นกรณีที่ตำแหน่งอธิการบดีว่างลง เนื่องจากครบวาระและอยู่ในระหว่างการสรรหา

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีจึงขอหารือว่า ข้อ ๖ วรรคสอง แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ หรือไม่ และหากข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ สภามหาวิทยาลัยจะยกเว้นไม่ใช้ข้อบังคับข้อนี้โดยไม่แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้อธิการบดีจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙^๒ และความในมาตรา ๒๘ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ มาตรา ๓๓^๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ได้กำหนดให้ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยในการสรรหาอธิการบดีนั้น สภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ (๒)^๕ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ

^๑มาตรา ๒๘ อธิการบดีนั้น จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙

หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย โดยกระบวนการสรรหาซึ่งต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ และคุณสมบัติเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย และเป็นที่ยอมรับนับถือของบุคลากรของมหาวิทยาลัยและบุคคลในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัย

(๒) กระบวนการสรรหาจะต้องเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคลากรของมหาวิทยาลัยและบุคคลในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการของมหาวิทยาลัย

^๒มาตรา ๒๙ อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔มาตรา ๓๓ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิการบดีหลายคน ให้รองอธิการบดีซึ่งอธิการบดีมอบหมายเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าอธิการบดีมิได้มอบหมาย ให้รองอธิการบดีซึ่งมีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีตามความในวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

^๕มาตรา ๑๘ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในข้อ ๖ วรรคสอง^๖ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้อธิการบดีซึ่งพ้นจากตำแหน่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีต่อไปจนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีคนใหม่ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ดังนั้น เมื่อมาตรา ๒๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการได้มา และคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีนั้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ได้บัญญัติรองรับเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๓๓ วรรคสอง^๘ โดยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙^๙ คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จึงเห็นว่า สภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ได้ เมื่อความในข้อ ๖ วรรคสอง^{๑๐} แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดีฯ ในส่วนที่กำหนดให้อธิการบดีที่พ้นจากตำแหน่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีต่อไปจนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีคนใหม่แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน มีลักษณะเป็นการจำกัดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีที่ พ้นจากตำแหน่งเกินไปกว่าที่ มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ตลอดจนเป็นการจำกัดดุลพินิจในการใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัย และกีดกันบุคคลอื่นซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ มิให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีได้

(๒) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

	ฯลฯ	ฯลฯ
^๖ ข้อ ๖	ฯลฯ	ฯลฯ

การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน ก่อนที่อธิการบดีจะครบวาระ ระหว่างที่ยังไม่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีคนใหม่ให้อธิการบดีที่พ้นจากตำแหน่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีต่อไปจนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีคนใหม่ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

	ฯลฯ	ฯลฯ
^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น		
^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น		
^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น		
^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น		

ความในส่วนดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่เกินไปกว่าที่มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ และขัดแย้งกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่อาจใช้บังคับได้ นอกจากนี้ การที่สภามหาวิทยาลัยจะยกเว้นการใช้บังคับเฉพาะข้อ ๖ วรรคสอง แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดีฯ ในส่วนที่ขัดหรือแย้งตามที่ได้ให้ความเห็นดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ แต่สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีในส่วนอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งมีได้มีปัญหาคความชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมสามารถนำมาใช้ได้กับการดำเนินการสรรหาอธิการบดีต่อไป อีกทั้งการดำเนินการใดที่ได้ดำเนินการมาแล้วตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีว่าด้วย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และวิธีการสรรหาอธิการบดีฯ ส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ย่อมเป็นไปโดยชอบมาแล้วตั้งแต่ต้น

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖