

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจของอธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวร

มหาวิทยาลัยนเรศวรได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๒๗.๐๑/๕๓๔๑ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยนเรศวรได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้รองอธิการบดีปฏิบัติราชการแทนอธิการบดีในงานด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับหน่วยงานภายนอกในนามของมหาวิทยาลัยนเรศวร แต่มีข้อขัดข้องในการปฏิบัติในเรื่องการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัย ประกอบกับมาตรา ๑๗ บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและมีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี ทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมาย และเพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชา ให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดี และรองอธิการบดีเป็นรองอธิบดี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่น ซึ่งในการปฏิบัติราชการแทนและการรักษาราชการแทนอธิการบดีก่อนปี ๒๕๔๖ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กล่าวคือ เมื่อมีการมอบอำนาจแล้วผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๓๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา ๓๘ (๙) ได้ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดเรื่องการปฏิบัติราชการแทนและรักษาการแทนไว้ในหมวด ๔ ซึ่งมาตรา ๔๕ กำหนดอำนาจในการสั่ง การอนุมัติ การอนุญาต การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งในพระราชบัญญัตินี้จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งอื่นใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง และเลขาธิการ อาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมถึงอธิการบดีตามความในมาตรา ๔๕ (๑) (๒) และ (๓) แล้วแต่กรณี โดยการมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ ดังนั้น มหาวิทยาลัยนเรศวรจึงขอหารือในประเด็นต่างๆ ดังนี้

(๑) กรณีมหาวิทยาลัยนเรศวร เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง หรือเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา มอบอำนาจให้อธิการบดีตามความในมาตรา ๔๕ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. ๒๕๔๖ อธิการบดีในฐานะผู้รับมอบอำนาจไม่สามารถมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปได้ เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี ผู้รักษาราชการแทนใช้หรือไม่

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้กล่าวถึงการมอบอำนาจของอธิการบดีในฐานะผู้มีอำนาจ ดังนั้น การมอบอำนาจของอธิการบดีให้กับรองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี ตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓ จึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใช้หรือไม่

(๓) ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการในมาตรา ๓๘ เรื่องการมอบอำนาจไว้ ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ สรุปหลักการได้ว่า อำนาจการสั่ง การอนุญาต การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใด ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น หากมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจของอธิการบดีไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามไว้ เมื่อมอบให้รองอธิการบดีปฏิบัติราชการแทน สามารถที่จะกำหนดไว้ในคำสั่งมอบอำนาจเรื่องของการมอบอำนาจต่อ (มอบช่วง) ไว้ ตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยนเรศวร โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและมหาวิทยาลัยนเรศวร) แล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองกรณี ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง หรือเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา มอบอำนาจให้อธิการบดีตามมาตรา ๔๕ (๑) (๒) หรือ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว อธิการบดีจะสามารถมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓๘<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่

<sup>๑</sup> มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

บัญญัติเป็นหลักว่า อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ถ้ากฎหมายในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ กรณีนี้จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น เมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวรได้รับมอบอำนาจตามมาตรา ๔๕ (๑) (๒) หรือ (๓)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ แล้ว อธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวรในฐานะผู้รับมอบอำนาจย่อมไม่อาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปได้ตามมาตรา ๔๖<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

**ประเด็นที่สอง** ในคำสั่งมอบอำนาจของอธิการบดีจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจช่วงต่อไปอีกได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในประเด็นนี้จำเป็นต้องพิจารณา

---

<sup>๒</sup>มาตรา ๔๕ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดในพระราชบัญญัตินี้จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ การบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่บัญญัติในมาตรา ๔๔ (๑) และ (๒) ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขาธิการ หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๒) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวงหรือเลขาธิการอธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัด หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) เลขาธิการอาจมอบอำนาจให้รองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ อธิการบดีในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาในสังกัด ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup>มาตรา ๔๖ เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา ๔๕ โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๔๕ (๑) (๒) หรือ (๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่น นอกจากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นแล้ว

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น มาตรา ๔๕<sup>๔</sup> ไม่ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจของอธิการบดีไปยังผู้ดำรงตำแหน่งอื่นภายในมหาวิทยาลัยนเรศวรไว้ จึงไม่อาจนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้

ส่วนกรณีการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวรฯ แล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๗<sup>๖</sup> บัญญัติให้อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีได้ และอธิการบดียังสามารถมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหรือภาควิชา ปฏิบัติราชการแทนอธิการบดีเฉพาะในราชการของหน่วยงานนั้นก็ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖<sup>๗</sup> อันเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการมอบอำนาจของ

<sup>๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

<sup>๕</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๖</sup>มาตรา ๑๗ ให้มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และอาจมีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือจะมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดี เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้

จำนวนรองอธิการบดีตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินเจ็ดคน

เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชา ให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดี และรองอธิการบดีเป็นรองอธิบดี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายอื่น

<sup>๗</sup>มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการในบัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ และภาควิชา หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหรือภาควิชา อำนาจในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่อธิการบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิการบดีจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหรือภาควิชา ปฏิบัติราชการแทนอธิการบดีเฉพาะในราชการของหน่วยงานนั้นก็ได้

ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจและหน้าที่ตามที่อธิการบดีกำหนด

อธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวรได้ การมอบอำนาจช่วงตามมาตรา ๓๙<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่อาจกระทำได้เช่นเดียวกัน และการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวรฯ มิได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจช่วงไว้ ผู้รับมอบอำนาจจากอธิการบดีจึงไม่อาจมอบอำนาจช่วงต่อไปได้ ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวรจึงไม่สามารถกำหนดเรื่องการมอบอำนาจช่วงไว้ในคำสั่งมอบอำนาจ เพื่อให้ผู้รับมอบอำนาจสามารถมอบอำนาจนั้นให้กับผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไปอีก

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๓

---

<sup>๔</sup>มาตรา ๓๙ เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น โดยผู้มอบอำนาจจะกำหนดให้ผู้รับมอบอำนาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนต่อไป โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมอบอำนาจต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัดก็ได้