

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ในกรณีที่ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี
ที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งดำรงตำแหน่งมาครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามที่กฎหมาย
กำหนดแล้ว

มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๓๔/๓๖๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สรุปความว่า ตามที่คณะกรรมการการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้นำบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาดังกล่าวไปตีความขยายรายละเอียดเป็นการเพิ่มเติมข้อที่จะต้องปฏิบัติและข้อที่ห้ามปฏิบัติ เพื่อสั่งการให้มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งรับทราบและถือปฏิบัติต่อไป โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๐๙(๕)/ว ๑๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ อ้างว่า คณะกรรมการการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า “สภามหาวิทยาลัยไม่อาจมีมติแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีต่อไปอีกภายหลังครบกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว” และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือที่ ศธ ๐๕๐๙.๖(๒.๑๑)/ว ๒๖๑ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ อ้างว่า คณะกรรมการการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า “เมื่อสภามหาวิทยาลัยราชภัฏแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีครบกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภามหาวิทยาลัยราชภัฏก็ไม่อาจแต่งตั้งให้ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีคนเดิมทำหน้าที่เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีอีกได้” ซึ่งสภามหาวิทยาลัยไม่เห็นพ้องกับการตีความแบบขยายความของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาข้างต้น โดยสภามหาวิทยาลัยเห็นว่า

๑) สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีในทุกครั้งที่มหาวิทยาลัยไม่มีอธิการบดี หรืออธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และไม่มีข้อจำกัดว่า จะแต่งตั้งได้เพียงครั้งเดียวไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือหลายครั้งรวมกันไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

๒) สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเหมาะสมคนเดิมให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีซ้ำอีกได้ โดยไม่จำกัดวาระ เพียงแต่จะแต่งตั้งในครั้งเดียวให้ทำหน้าที่เกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันไม่ได้เท่านั้น

๓) การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีที่สภามหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งใหม่หลังจากที่ได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมาครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้วทุกครั้งที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลสมบูรณ์ทุกครั้ง

๔) สำหรับกรณีที่สภามหาวิทยาลัยสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี “จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี” และต่อมาได้มีมติให้ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีปฏิบัติหน้าที่เป็นวันที่หนึ่งร้อยแปดสิบเอ็ดไปเรื่อย ๆ ตามคำสั่งฉบับเดิม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเห็นว่า ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น สภามหาวิทยาลัยเห็นว่า กรณีนี้ยังไม่มี การปฏิบัติจึงไม่มีความเห็นขัดแย้ง

เหตุผลที่สภามหาวิทยาลัยมีความเห็นแตกต่าง มีดังต่อไปนี้

๑) โดยข้อเท็จจริงทางปฏิบัติพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย (มาตรา ๒๗) และเป็นผู้แทนมหาวิทยาลัยในฐานะองค์กรนิติบุคคล (มาตรา ๓๑) ได้มาจากการสรรหา ดำรงตำแหน่งด้วยพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย (มาตรา ๒๘) ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน วาระละ ๔ ปี (มาตรา ๓๐) ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัย (มาตรา ๑๘)

ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ของตน ในฐานะนิติบุคคลตามกฎหมายที่ยังมีชีวิตอยู่ มหาวิทยาลัยจึงต้องมีผู้รับผิดชอบหน้าที่อธิการบดีตลอดเวลาที่ยังดำรงสถานะมหาวิทยาลัย กฎหมายจึงไม่มีเจตนาที่จะตัดทอนอำนาจของสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยปล่อยให้มหาวิทยาลัยอยู่ในภาวะไม่มีอธิการบดี หรืออธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เลยแม้แต่ขณะเดียว เพราะหากปล่อยให้เกิดภาวะเช่นนั้น อาจส่งผลเสียหายให้แก่ราชการอย่างร้ายแรงเกินกว่าที่จะประมาณได้ และโอกาสที่มหาวิทยาลัยจะไม่มีอธิการบดีหรืออธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันย่อมมีอยู่เป็นเรื่องธรรมดา และสภามหาวิทยาลัยเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่สั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีได้

๒) สภามหาวิทยาลัยเห็นว่า การกำหนดว่า “แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” ไว้ในตอนท้ายของวรรคสองของมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้นเป็นเจตนาของกฎหมายที่จะเร่งรัดให้มหาวิทยาลัยมีผู้แทนนิติบุคคลโดยชอบโดยเร็ว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการประวิงเวลาให้มหาวิทยาลัยว่างจากอธิการบดีเนิ่นนานออกไป อันก่อให้เกิดอำนาจในการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีไปในทางที่อาจทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์โดยมิชอบได้ มากกว่าจะเป็นเจตนาที่จะสร้างข้อจำกัดตัดทอนอำนาจของสภามหาวิทยาลัยหรือเพื่อสร้างภาวะวิกฤติทางกฎหมายเพื่อให้อำนาจกับองค์กรภายนอกเข้ามาสอดแทรกการบริหาร กล่าวคือ

ในวรรคแรกของมาตรา ๓๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้รองอธิการบดีรักษาราชการแทนในกรณีที่อธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ไว้ชัดเจน

ส่วนในวรรคสองกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ปฏิบัติตามวรรคแรกไม่ได้ คือไม่มีอธิการบดี (ซึ่งจะไม่มีรองอธิการบดีด้วย) หรือไม่มีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี (กรณีที่มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมาแล้ว) ความในวรรคนี้กำหนดชัดเจนให้การแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งขึ้นเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีเป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องทำ ไม่มีข้อจำกัดว่าจะทำได้เพียงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เฉพาะกรณีที่ไม่มีอธิการบดีหรืออธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งแรกเท่านั้น แต่อย่างไร

ในกรณีเช่นนี้ข้อกำหนดที่ว่า “แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” ชอบที่จะต้องตีความว่า “ให้แต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” เมื่อพ้นกำหนดนั้นแล้วสภามหาวิทยาลัยก็คัดเลือกใหม่ และแต่งตั้งใหม่ได้อีกโดยชอบ โดยไม่มีข้อจำกัดว่าต้องปล่อยให้มหาวิทยาลัยว่างจากอธิการบดี หรือให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาสั่งแต่งตั้งบุคคลรักษาราชการแทนไปก่อนจนกว่าจะมีอธิการบดี

๓) ตำแหน่งอธิการบดีนั้นกฎหมายกำหนดให้ต้องรับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ดังนั้น การกำหนดให้ทำการสรรหาให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนดนั้น ต้องถือเป็นการกำหนดเงื่อนไขเวลาให้กับกระบวนการสรรหาของสภามหาวิทยาลัย ไม่ใช่เป็นการกำหนดเวลาให้ต้องได้รับโปรดเกล้าฯ เพราะจะเป็นการก้าวก้าวพระราชอำนาจ

นอกจากนั้นแล้ว ยังอาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขเพื่อป้องกันการขัดกันของกฎหมายได้ด้วย เนื่องจากปรากฏว่า การกำหนดระยะเวลา “แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน” ในมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีปรากฏอยู่อีกแห่งหนึ่งในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจเจตนาของกฎหมายในส่วนนี้ได้ดีขึ้น กล่าวคือ

ในมาตรา ๔๒ วรรคแรก กำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีกับผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับคณะดำรงตำแหน่งเกินกว่าหนึ่งตำแหน่งในขณะเดียวกัน โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้ในวรรคสองให้ผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งสามารถรักษาราชการในอีกตำแหน่งหนึ่งได้ แต่ไม่ให้เป็นหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ซึ่งหมายความว่า สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งคณบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับคณะที่ต้องทำหน้าที่เต็มเวลาอยู่แล้วเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งต้องทำงานเต็มเวลาเช่นเดียวกันได้ด้วย

เมื่อนำบทบัญญัติในทั้งสองมาตรานั้นพิจารณาร่วมกัน จะเห็นได้ชัดเจนว่า เจตนาหลักของการกำหนดเงื่อนไขเวลาดังกล่าว คือมาตรการเร่งรัดให้ผู้รับผิดชอบทำหน้าที่โดยตรงสำหรับตำแหน่งนั้นๆ โดยเร็ว ไม่ให้มีการละเลยปล่อยให้ตำแหน่งที่มีความสำคัญระดับสูงที่ต้องมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประจำเต็มเวลาว่างอยู่เกินกว่าหกเดือนโดยไม่จำเป็นประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งยังทำให้มองเห็นได้ชัดว่า การที่มาตรา ๓๓ วรรคสอง กำหนดให้สภาแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับมาตรา ๔๒

เพื่อป้องกันการขัดกันของกฎหมาย ในกรณีที่สภามหาวิทยาลัยสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานระดับคณะในมหาวิทยาลัยเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี

ดังนั้น หนึ่งร้อยแปดสิบวัน จึงไม่ใช่ข้อจำกัดอำนาจการแต่งตั้งบุคคลของสภามหาวิทยาลัย แต่เป็นการกำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้ผู้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการทำหน้าที่ได้ในการแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนในครั้งหนึ่งๆ เท่านั้น

๔) ในขณะที่ยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาออกหนังสือเวียนแจ้งให้ปฏิบัติตามที่ได้สั่งการในหนังสือตามสิ่งที่ส่งมาด้วยทั้งสองฉบับนี้ ปรากฏว่า สภามหาวิทยาลัยหลายแห่งได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีไปครั้งละหนึ่งร้อยแปดสิบวันไปแล้วถึงสามรอบด้วยเหตุต่างๆ กัน โดยยึดหลักว่า เมื่อครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภามหาวิทยาลัยก็จะประชุมมีมติคัดเลือกและแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้รักษาราชการในรอบต่อไป เป็นเช่นนี้เรื่อย ๆ จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีเป็นทางการ

หากยึดการตีความตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีหนังสือเวียนแจ้งว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีได้เพียงครั้งเดียวก็เท่ากับเป็นการวินิจฉัยให้มหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งไม่มีอธิการบดี และไม่มีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีติดต่อกันมาร่วมปีแล้วนั่นเอง ซึ่งมีผลเท่ากับว่า การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีในรอบที่สอง และรอบที่สามที่ผ่านมา ซึ่งเป็นเวลาร่วมสามร้อยหกสิบวันย่อมผิดกฎหมายเป็นโมฆะกรรมตั้งแต่ต้น การดำเนินการทุกอย่างผิดกฎหมายไม่มีผลบังคับทั้งหมดจะเกิดอะไรขึ้นกับการบริหารบุคคล การเงิน การบริหารวิชาการ การอนุมัติปริญญาบัตร ย่อมเป็นสิ่งที่เห็นได้ และจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการของมหาวิทยาลัยมากน้อยเพียงใดก็ย่อมเล็งเห็นได้เช่นกัน สภามหาวิทยาลัยจึงไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับการตีความแบบขยายความของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

๕) การตีความว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งใดมาครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีซ้ำอีกวาระหนึ่งหรือหลายวาระนั้น ไม่ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการกำหนดเงื่อนไขทางปฏิบัติให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเสียสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง เป็นการกำหนดให้ลงโทษผู้ไม่ได้กระทำความผิด และตัดสิทธิผู้เคยรับใช้ราชการทำประโยชน์ในภาวะฉุกเฉินจนครบวาระโดยมิชอบอย่างไร้คุณธรรม ขัดกับหลักสากลอย่างเห็นได้ชัด จึงไม่น่าจะตรงกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่อ้าง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว มหาวิทยาลัราชภัฏลำปางจึงขอหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ดังต่อไปนี้

๑. การที่สภามหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีอีกวาระหนึ่งภายหลังจากที่ได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมาครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้วตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเห็นว่ามาตราดังกล่าวไม่ได้จำกัดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่

๒. เมื่อสภามหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมาครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามข้อ ๑ แล้ว มหาวิทยาลัยก็ยังไม่มียกการบติ สภามหาวิทยาลัยเห็นว่า ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีคนเดิมเป็นผู้มีคุณสมบัติและความสามารถเหมาะสม จึงแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีซ้ำอีกวาระหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีคนเดิมเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดี เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่

๓. ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีที่ได้รับการแต่งตั้งในวาระต่อจากวาระแรก จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือเงินอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือไม่

นอกจากข้อเท็จจริงตามหนังสือขอหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางแล้ว จากการประสานงานกับผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี (นายปรีชา ไชโย) ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เหตุที่มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางไม่สามารถแต่งตั้งอธิการบดีได้นั้น เนื่องจากการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ สภามหาวิทยาลัยได้มีมติให้แต่งตั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์เล็ก แสงมีอานุภาพ เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี แต่ปรากฏว่า มีการฟ้องเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยที่ให้แต่งตั้งอธิการบดีดังกล่าวไปยังศาลปกครองเชียงใหม่ และศาลปกครองเชียงใหม่ได้มีคำพิพากษาคัดหมายเลขแดงที่ ๓๘/๒๕๕๒ พิพากษาเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางที่ให้แต่งตั้งผู้ช่วยศาสตราจารย์เล็ก แสงมีอานุภาพ เป็นผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางจึงได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ไปยังศาลปกครองสูงสุด และปัจจุบันคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด เพื่อไม่ให้มหาวิทยาลัยอยู่ในภาวะไม่มีอธิการบดี สภามหาวิทยาลัยจึงได้มีมติแต่งตั้งให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์เล็ก แสงมีอานุภาพ เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี และเมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว สภามหาวิทยาลัยจึงได้มีมติแต่งตั้งให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์เล็ก แสงมีอานุภาพ เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีซ้ำอีกสามครั้ง นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางยังได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๓๔/๑๙๑๒ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อขอให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดทะเบียนตำแหน่งผู้บริหารให้มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๐๙(๕)/๑๖๗๑๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ แจ้งว่า ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๑๖/๒๕๕๒ เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า การรักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดีย่อมต้องเป็นไปตามที่มาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติไว้ กล่าวคือ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง เป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แน่นอนแล้ว ผู้รักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดีอยู่นั้นจึงดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงไม่อาจกำหนดทะเบียนตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางที่ดำรงตำแหน่งภายหลังครบ

กำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันให้เป็นตำแหน่งที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งได้ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ กับกรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางนั้นมีความแตกต่างกัน เนื่องจาก กรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ นั้น เป็นกรณีที่ยังไม่มี การดำเนินการแต่งตั้งอธิการบดี แต่กรณีของมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางนั้นสภามหาวิทยาลัยได้มีมติ ให้แต่งตั้งอธิการบดีแล้ว แต่ปรากฏว่ามีการฟ้องเพิกถอนมติสภามหาวิทยาลัยไปยังศาลปกครอง มหาวิทยาลัยจึงประสงค์จะหาหรือประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน อธิการบดีมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของมหาวิทยาลัย ราชภัฏลำปาง โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เรื่องหาเรื่องนี้มีประเด็นสำคัญ เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีในกรณีที่มีการรักษาราชการแทนครบหนึ่งร้อย แปดสิบวันตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้เคย วางแนวทางพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว ดังปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๖/๒๕๕๒) แต่โดยที่ปรากฏจากคำชี้แจงเพิ่มเติมของ ผู้แทนมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปางว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งที่แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน อธิการบดียังคงมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังกล่าว เพื่อคลี่คลายความสับสนในการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัยราชภัฏ คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี อีกวาระหนึ่งภายหลังจากที่ได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีดำรงตำแหน่งมาครบ หนึ่งร้อยแปดสิบวัน ตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่ เห็นว่า การรักษาราชการแทนในตำแหน่ง อธิการบดี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓^๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเรื่องชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งมหาวิทยาลัยจะได้ ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีเป็นการถาวรต่อไป และเนื่องจากการกำหนด ระยะเวลาในการรักษาราชการแทนอธิการบดีไม่ใช่เรื่องที่จะต้องดำเนินการภายในกำหนด แต่เป็น เรื่องที่กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการรักษาราชการแทนไว้แน่นอนเพื่อจะได้มีการ ดำเนินการแต่งตั้งอธิการบดีโดยเร็วต่อไป กรณีเช่นนี้จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า ระยะเวลาการรักษา

^๑มาตรา ๓๓ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิการบดีหลายคน ให้รองอธิการบดีซึ่งอธิการบดีมอบหมาย เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าอธิการบดีมิได้มอบหมาย ให้รองอธิการบดีซึ่งมีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีตามความในวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติ ราชการได้ หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ คนหนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ราชการแทนในตำแหน่งใดก็ตามควรใช้เวลาอันสั้นเพื่อบำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นการถาวรโดยไม่ชักช้า เมื่อมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙^๒ คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งอธิการบดีคนหนึ่งจึงสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อสภามหาวิทยาลัยจะได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไปโดยเร็ว แต่อย่างไรก็ดีในกรณีที่ไม่สามารถแต่งตั้งอธิการบดีได้โดยเร็วด้วยเหตุจำเป็นบางประการ จึงทำให้ต้องมีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีไปพลางก่อนเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้มีความต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงัก สภามหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีภายหลังจากที่ได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมาครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามมาตรา ๓๓ วรรคสองแล้วได้

ประเด็นที่สอง การที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามข้อ ๑ ให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีซ้ำอีกวาระหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีคนเดิมเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดี เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องหรือไม่ เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๓๓^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะมีได้บัญญัติให้ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีคนเดิมเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีซ้ำอีกวาระหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาแล้วในประเด็นที่เห็นว่า ผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งอธิการบดีคนหนึ่งสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อสภามหาวิทยาลัยจะได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อไปโดยเร็ว และเนื่องจากมาตรา ๓๓ วรรคสอง บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ คนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จึงเห็นได้ว่า กฎหมายมุ่งประสงค์ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙ คนหนึ่งรักษาราชการแทนอธิการบดีได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การรักษาราชการแทนตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง จึงมิใช่เป็นการให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรักษาราชการแทนในตำแหน่งต่อไปอย่างไม่มีสิ้นสุด เพราะมิเช่นนั้นการรักษาราชการแทนก็จะกลายเป็นเรื่องถาวรซึ่งจะขัดต่อหลักการรักษาราชการแทนกรณีจึงต้องให้บุคคลนั้นรักษาราชการแทนภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด และเมื่อครบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ย่อมไม่อาจแต่งตั้งให้บุคคลนั้นเป็นผู้รักษาราชการแทนต่อไปอีกได้ ดังนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันตามข้อ ๑ ให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีซ้ำอีกวาระหนึ่ง จึงเป็นการดำเนินการ

^๒มาตรา ๒๙ อธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ รวมทั้งมีคุณสมบัติอื่นและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ตามนัยเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ดังปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๖/๒๕๕๒) อย่างไรก็ตามการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์นี้ย่อมไม่กระทบถึงการใดที่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติรับรองไว้

ประเด็นที่สาม ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีที่ได้รับการแต่งตั้งในวาระต่อจากวาระแรก จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือเงินอื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วในประเด็นที่หนึ่งว่า มาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติระยะเวลาที่ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมีระยะเวลาสิ้นสุดไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันอันเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้แน่นอนแล้ว ผู้รักษาราชการในตำแหน่งอธิการบดีคนหนึ่งจึงสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ ด้วยเหตุนี้ ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีซึ่งได้รับการแต่งตั้งในวาระต่อจากวาระแรก จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือเงินอื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับกรณียุติการดำรงตำแหน่งซึ่งจะต้องไม่เกินเวลาที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ หากไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปโดยปริยาย และเมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือเงินอื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๓

^๔มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่