

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๒๐/๐๖๓๘๓ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตอบข้อหารือเรื่องเสร็จที่ ๕๒๒/๒๕๔๘ ว่า ผู้ที่ได้รับการต่ออายุราชการหลังเกษียณจะต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะการสอนหรือวิจัยตามที่ได้รับอนุมัติให้รับราชการต่อไปเท่านั้น ไม่สามารถทำหน้าที่ในตำแหน่งทางบริหารตามมาตรา ๑๘ (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น

เนื่องด้วยสภามหาวิทยาลัยศิลปากรได้พิจารณาอนุมัติให้มีการต่ออายุราชการ แก่คณาจารย์ที่เกษียณอายุราชการหลายท่าน ทั้งนี้เป็นไปตามนัยคำสั่งมหาวิทยาลัยศิลปากร ที่ ๗๔๑/๒๕๔๘ แต่ในกรณีผู้ที่ได้รับอนุมัติให้ต่อเวลาราชการ ลำดับที่ ๔ รศ.ดร. จีราวรรณ คงคล้าย ได้ดำรงตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยอยู่ก่อนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะออกคำวินิจฉัยดังกล่าว และ รศ.ดร. จีราวรรณ คงคล้าย ยังคงดำรงตำแหน่งผู้บริหารในฐานะคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยศิลปากร ที่ ๑๐๐๖/๒๕๔๕ โดยนัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๘ (ข) จนถึงปัจจุบันมหาวิทยาลัยศิลปากรจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อจะได้เป็นแนวปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อไปดังนี้

๑. คำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขที่ ๕๒๒/๒๕๔๘ ต่อข้อหารือของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มีความผูกพันมหาวิทยาลัยศิลปากรจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยดังกล่าวหรือไม่ ในกรณี รศ.ดร.จีราวรรณ คงคล้าย ที่ได้รับการต่อเวลาราชการหลังเกษียณอายุราชการ และได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารมาก่อนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีคำวินิจฉัย และปัจจุบันยังคงดำรงตำแหน่งผู้บริหารอยู่

๒. หากคำวินิจฉัยดังกล่าวมีความผูกพันต่อมหาวิทยาลัยศิลปากรที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยที่ ๕๒๒/๒๕๔๘ ด้วยแล้ว กรณีการดำรงตำแหน่งบริหารของ รศ.ดร.จีราวรรณ คงคล้าย จะมีอยู่ต่อไป หรือสิ้นสุดลงเมื่อใด และ รศ.ดร.จีราวรรณฯ จำเป็นต้องคืนเงินค่าตอบแทนใดๆ จากการดำรงตำแหน่งต่อทางมหาวิทยาลัยด้วยหรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยศิลปากร รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยศิลปากร) แล้ว เห็นว่ามีปัญหาที่จะต้องพิจารณา ๓ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า มหาวิทยาลัยศิลปากรจะต้องปฏิบัติตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางบริหารของผู้ได้รับการต่อเวลาราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๕๒๒/๒๕๔๘) หรือไม่ เห็นว่า ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางบริหารของผู้ได้รับการต่อเวลาราชการ ในเรื่องเสร็จที่ ๕๒๒/๒๕๔๘^๑ ที่ว่า ผู้ที่ได้รับการต่อเวลาราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะการสอนหรือวิจัยตามที่ได้รับอนุมัติให้รับราชการต่อไปเท่านั้น ไม่สามารถทำหน้าที่ในตำแหน่งทางบริหารในขณะเดียวกันได้ เป็นการวินิจฉัยข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๙^๒ และมาตรา ๗๒^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อปัญหาตามข้อหารือของมหาวิทยาลัยศิลปากรมีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกัน ผลทางกฎหมายจึงต้องเป็นเช่นเดียวกันด้วย

ในกรณีที่มหาวิทยาลัยศิลปากรได้มีคำสั่งอนุมัติให้ รศ.ดร. จีราวรรณฯ ได้รับการต่อเวลาราชการตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน

^๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งทางบริหารของผู้ได้รับการต่อเวลาราชการ ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๑๑ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ มาตรา ๑๙ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์หรือระดับรองศาสตราจารย์ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกหรือเทียบเท่า เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ อาจให้รับราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้ จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์

การต่อเวลาราชการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

^๓ มาตรา ๗๒ ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มิให้นำมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับและให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ อาจให้รับราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ และข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู ในมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ได้ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ

สถาบันอุดมศึกษาฯ นั้น แม้ รศ.ดร. จิรวรรณา จะได้รับอนุมัติให้รับราชการต่อไปในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้มีความเห็นก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ มีผลใช้บังคับแล้วมหาวิทยาลัยศิลปากรก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว โดยให้ รศ.ดร. จิรวรรณา รับราชการเพื่อทำหน้าที่สอนหรือวิจัยต่อไปได้นั้น ไม่อาจให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยอันเป็นตำแหน่งทางบริหารได้อีกต่อไป

ประเด็นที่สอง ที่ว่า การที่ รศ.ดร. จิรวรรณา ได้รับอนุมัติให้ต่อเวลาราชการ จะเป็นเหตุให้ รศ.ดร. จิรวรรณา ต้องพ้นจากตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร หรือไม่ และพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด นั้น เห็นว่า แม้ รศ.ดร. จิรวรรณา ซึ่งพ้นจากตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเพราะเหตุเกษียณอายุราชการ และยังคงสามารถดำรงตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยอันเป็นตำแหน่งทางบริหารได้เพราะตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเกษียณอายุราชการตามมาตรา ๒๘^๔ และมาตรา ๒๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ก่อนที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ จะประกาศใช้บังคับก็ตาม แต่เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ โดยมาตรา ๑๙^๖ และมาตรา ๗๒^๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการต่อเวลาราชการรับราชการต่อไปเพื่อทำหน้าที่สอนและวิจัยเท่านั้น และให้ใช้บังคับกับข้าราชการที่ออกจากราชการเพราะเหตุเกษียณอายุราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วย การที่ รศ.ดร. จิรวรรณา ได้แสดงความจำนงที่จะรับราชการต่อไป และมหาวิทยาลัยศิลปากรได้มีคำสั่งอนุมัติให้ต่อเวลาราชการแก่ รศ.ดร. จิรวรรณา จึงเป็นเหตุให้

“มาตรา ๒๘ ในบัณฑิตวิทยาลัย ให้มีคณบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของบัณฑิตวิทยาลัย และจะให้มีรองคณบดีคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้ เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่คณบดีมอบหมาย

คณบดีนั้น ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙

รองคณบดีนั้น ให้อธิการบดีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของคณบดีจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๙

คณบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

เมื่อคณบดีพ้นจากตำแหน่ง ให้รองคณบดีพ้นจากตำแหน่งด้วย

“มาตรา ๒๙ คณบดีและรองคณบดีของบัณฑิตวิทยาลัยจะต้องมีคุณสมบัติได้ปริญญาชั้นหนึ่งชั้นใดหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือจากสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในมหาวิทยาลัยหรือในสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง

รองคณบดีต้องเป็นข้าราชการพลเรือนของมหาวิทยาลัย

๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

รศ.ดร. จิราวรรณฯ ต้องพ้นจากตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยอันเป็นตำแหน่งทางบริหารตั้งแต่วันที่มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้มีคำสั่งอนุมัติให้ รศ.ดร. จิราวรรณฯ รับราชการต่อไป

ประเด็นที่สาม ที่ว่า หาก รศ.ดร. จิราวรรณฯ พ้นจากตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร รศ.ดร.จิราวรรณฯ จะต้องคืนเงินค่าตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวแก่มหาวิทยาลัยศิลปากรหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า แม้ รศ.ดร. จิราวรรณฯ จะต้องพ้นจากตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยตั้งแต่วันที่มหาวิทยาลัยศิลปากรได้มีคำสั่งอนุมัติให้ต่อเวลาราชการเป็นต้นไป แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า รศ.ดร. จิราวรรณฯ ยังคงปฏิบัติหน้าที่คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยอยู่และมหาวิทยาลัยศิลปากรก็ไม่ได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหรือแต่งตั้งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยคนใหม่แต่อย่างใด ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งในกรณีนี้ว่าจะเกิดผลอย่างไร กรณีจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่ใกล้เคียงมาอนุโลมใช้ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙^๔ ว่า ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การปฏิบัติหน้าที่คณบดีบัณฑิตวิทยาลัยของ รศ.ดร. จิราวรรณฯ จึงไม่ถูกกระทบกระเทือนและมีผลใช้ได้ และ รศ.ดร. จิราวรรณฯ ย่อมมีสิทธิได้รับเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นอันเกิดจากการดำรงตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยเพื่อเป็นการตอบแทนที่ได้ปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบตามตำแหน่งที่ได้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ดังนั้น รศ.ดร. จิราวรรณฯ จึงไม่ต้องคืนเงินค่าตอบแทนจากการดำรงตำแหน่งคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยต่อมหาวิทยาลัยศิลปากร

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๙

^๔ มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่