

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นผู้ช่วยอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๔๘/๑๒๐๕ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ได้หารือข้อกฎหมาย เรื่อง การแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในสองประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง อธิการบดีสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้หรือไม่ และประเด็นที่สอง หากอธิการบดีไม่สามารถแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ แต่มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไปแล้วโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มหาวิทยาลัยควรจะดำเนินการอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๕/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่สถาบันอุดมศึกษา มีการจ้างพนักงานทดแทนการบรรจุข้าราชการ จึงได้บัญญัติรองรับให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ หรือตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตามมาตรา ๖๕/๑ ได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่มาตรา ๑๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตามมาตรา ๑๘ (ข) (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น จึงเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า อธิการบดีต้องแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย อธิการบดีจึงไม่สามารถแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ (เทียบเคียงจากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งคณบดี (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๔/๒๕๕๐)) และประเด็นที่สอง เมื่อมีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า อธิการบดีไม่สามารถแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาได้ แต่อธิการบดีได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไปแล้ว จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มหาวิทยาลัยต้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีดังกล่าว สำหรับการดำเนินการของผู้ช่วยอธิการบดีที่ได้กระทำไปแล้วนั้น แม้ปรากฏภายหลังว่าบุคคลนั้นขาดคุณสมบัติหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการใดที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ตามนัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๑๙ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ได้บัญญัติให้อธิการบดีอาจแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งในขณะที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ นั้น บุคลากรส่วนใหญ่ในมหาวิทยาลัยมีเพียงผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยราชภัฏมีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นบุคลากรประจำของมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่งเป็นการทดแทนอัตรากำลังข้าราชการพลเรือนตามนโยบายของรัฐ และเป็นการเตรียมความพร้อมที่จะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคต ขณะที่บุคลากรประเภทข้าราชการของมหาวิทยาลัยมีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งข้าราชการพลเรือนที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจไม่มีข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและทักษะทางวิชาชีพทางด้าน เช่น ด้านกฎหมาย ด้านวิศวกรรม และด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นมาช่วยในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และหากจะตีความมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จะทำให้กฎหมายมาตราดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้ในอนาคต เนื่องจากไม่มีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่จะสามารถแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยอธิการบดีได้อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ได้ศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีของมหาวิทยาลัยศิลปากร เรื่อง การดำรงตำแหน่งรองคณบดี (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๘/๒๕๕๐) ที่เห็นว่าสามารถแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นรองคณบดีได้ แม้ว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐ จะกำหนดให้แต่งตั้งรองคณบดีจากข้าราชการเช่นเดียวกัน ซึ่งความเห็นดังกล่าวแตกต่างจากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดังนั้น เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์จึงขอหารือว่า มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์สามารถแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๘ วรรคสาม^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม

^๑มาตรา ๑๘ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ได้แก่

(๑) อธิการบดี

(๒) รองอธิการบดี

(๓) คณบดี

(๔) หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

(๕) ผู้ช่วยอธิการบดี

(๖) รองคณบดีหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ

(๗) ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

(๘) ตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ.อ. กำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดีซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (ข) (๕) เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน อุดมศึกษานั้น และมาตรา ๓๒ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติให้อธิการบดีอาจแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่สถาบันอุดมศึกษาได้จ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาทดแทน การบรรจุข้าราชการ โดยมาตรา ๖๕/๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ ได้ เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้มีการรองรับ สถานะของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไว้ในกรณีการดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร พนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาจึงสามารถดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารได้

อนึ่ง สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) กรณีมหาวิทยาลัย ราชภัฏอุดรดิตถ์ ในเรื่องเสร็จที่ ๖๕๙/๒๕๕๐^๔ ที่ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของคณบดีว่าต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษาซึ่งแตกต่างจากตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดีที่มาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีที่เกษียณอายุราชการแล้วจึงสามารถดำรงตำแหน่งคณบดี

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตาม (ข) (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น

	ฯลฯ	ฯลฯ
มาตรา ๓๒	ฯลฯ	ฯลฯ

อธิการบดีอาจแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่งสำเร็จ การศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในมหาวิทยาลัยหรือ สถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และให้อธิการบดีมีอำนาจถอดถอนผู้ช่วยอธิการบดีได้

ฯลฯ	ฯลฯ
-----	-----

“มาตรา ๖๕/๒ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๘ หรือตำแหน่งอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาที่ออกตามมาตรา ๖๕/๑ ได้

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ตามมาตรา ๑๘ (ข) ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นมีอำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัด หน่วยงานนั้น

ตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตำแหน่งใดบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงาน ในส่วนราชการหรือส่วนงานใด ในฐานะใด ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งคณบดี ส่งพร้อมหนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๒๖ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี

ต่อไปจนครบวาระได้ ซึ่งเป็นความเห็นที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษานำมาปรับใช้ในการ
 ตอบข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เห็นว่า
 ความเห็นในกรณีนี้แตกต่างจากข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ และการให้ความเห็น
 ดังกล่าวนั้นมิได้มีนัยว่าการแต่งตั้งผู้ช่วยอธิการบดีต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
 เท่านั้น เพราะจะต้องตีความความเห็นดังกล่าวให้สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
 (คณะที่ ๘) กรณีมหาวิทยาลัยศิลปากร ในเรื่องเสรีที่ ๑๘๘/๒๕๕๐^๕ ด้วย โดยในกรณีของ
 มหาวิทยาลัยศิลปากรนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้ให้ความเห็นว่า เมื่อบุคลากรประจำ
 ของมหาวิทยาลัยศิลปากรมีทั้งผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนและพนักงานมหาวิทยาลัย และบุคลากร
 ประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยมีแต่จะเพิ่มจำนวนขึ้น ในขณะที่บุคลากรประเภทข้าราชการพลเรือน
 มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่อง การห้ามมิให้พนักงานมหาวิทยาลัยดำรงตำแหน่งผู้บริหารย่อมจะเป็น
 อุปสรรคต่อการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย
 พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นบุคลากรประจำของมหาวิทยาลัยศิลปากรจึงสามารถดำรงตำแหน่ง
 ผู้บริหารได้ เมื่อกรณีปัญหาตามข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์เป็นกรณีที่มีนัยเดียวกัน
 กับกรณีของมหาวิทยาลัยศิลปากร จึงต้องตีความให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ประกอบกับเมื่อมีการ
 ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑
 ขึ้นใช้บังคับในเวลาต่อมา กรณียิ่งต้องตีความให้เป็นเช่นนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ
 พระราชบัญญัติดังกล่าวที่ประสงค์จะให้บุคลากรภายในของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือน
 และพนักงานมหาวิทยาลัยมีสิทธิดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ได้ด้วย ดังนั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์
 จึงสามารถแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยอธิการบดีตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง^๖
 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ และตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ
 ราชชนครินทร์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดมหาวิทยาลัย
 ราชภัฏราชชนครินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
 เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

^๕บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำรงตำแหน่งรองคณบดี ส่งพร้อมหนังสือ
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๐๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น