

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบทวนความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี
ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้มีหนังสือ ลับ* ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๕๗ ๐๑ ๐๒/ล.๔๔๙๓ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดี และการกำหนดเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๙/๒๕๕๙ นั้น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อแจ้งให้ทราบถึงมติสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในการประชุมสภามหาวิทยาลัย ครั้งที่ ๒๕๕๙/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ ว่า สภามหาวิทยาลัยจะขอทบทวนความเห็นดังกล่าว และให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งต่อมาสภามหาวิทยาลัยได้มีมติในการประชุมสภามหาวิทยาลัย ครั้งที่ ๕/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เห็นชอบคำชี้แจงเพื่อขอทบทวนความเห็นดังกล่าว สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

๑. ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดี และการกำหนดเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงและได้มีความเห็นในหกประเด็นนั้น เนื่องจากความเห็นในประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นที่สอง และประเด็นที่สาม มีผลกระทบอย่างมากต่อการดำเนินการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ สภามหาวิทยาลัยจึงมีความจำเป็นต้องขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นในประเด็นดังกล่าว โดยขอให้รับฟังข้อเท็จจริงจากสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงและทราบข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องนี้เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นด้วย

๒. เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามหาวิทยาลัยได้บอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์พร้อมระบบสาธารณูปการ ระหว่างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์กับกิจการร่วมค้า พี วี ที เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เนื่องจากผู้รับจ้างใช้หนังสือคำประกันที่ธนาคารปฏิเสธว่ามีได้เป็นผู้ออกในการเข้าทำสัญญาและขอเบิกเงินล่วงหน้า

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๑๕๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

*ต่อมามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๕๗ ๐๑ ๐๒/๔๙๐๓ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ยกเลิกชั้นความลับ

การบอกเลิกสัญญาทำให้มีผู้เสียประโยชน์และก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นกับมหาวิทยาลัย อันเนื่องมาจากมีกลุ่มบุคคลให้ข่าวอันเป็นเท็จว่ามหาวิทยาลัยได้ยกเลิกโครงการก่อสร้างอาคาร ศูนย์การแพทย์ ทำให้บุคลากร นักศึกษา และประชาชนทั่วไปเกิดความสับสนและเข้าใจผิดว่า มหาวิทยาลัยจะไม่ก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์ โดยเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีกลุ่มผู้รับเหมาช่วงงานถมดินรายย่อยเดินทางมาชุมนุมอธิการบดีที่สำนักงานอธิการบดีเพื่อให้ อธิการบดียกเลิกการบอกเลิกสัญญา ทำให้อธิการบดีไม่มั่นใจในความปลอดภัย จึงต้องเดินทางมาที่ กรุงเทพมหานครในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ หลังจากนั้นในวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กลุ่มผู้รับเหมาได้รับรวบรวมกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้ขบวนรถแห่เข้าไปที่มหาวิทยาลัยถึงบริเวณหน้าทางเข้า อาคารบริหารชั้น ๒ มีการใช้เครื่องขยายเสียงกล่าวโจมตีและขอความชัดเจนเกี่ยวกับโครงการก่อสร้าง อาคารศูนย์การแพทย์ ซึ่งในวันดังกล่าวไม่มีรองอธิการบดีคนใดออกไปเจรจากับผู้ที่มาชุมนุม เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ ทำให้ในที่สุดมหาวิทยาลัยต้องขอกำลังทหารเข้ามาช่วยระงับเหตุและ ช่วยรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่โดยวางกำลังตามสถานที่สำคัญของมหาวิทยาลัย

จากความวุ่นวายดังกล่าวนับเป็นวิกฤติร้ายแรงที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ การบริหารงานของอธิการบดีและรองอธิการบดีไม่อาจดำเนินไปได้ตามปกติ นายกสภามหาวิทยาลัย จึงได้เรียกประชุมด่วนที่สุดเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไข จากการประชุมในวันดังกล่าว อธิการบดีซึ่งไม่มั่นใจในเรื่องความปลอดภัยได้แสดงความประสงค์ ที่จะไม่กลับไปปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยขอปฏิบัติงาน ที่หน่วยประสานงานมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ที่กรุงเทพมหานครเป็นระยะเวลาหนึ่ง สภามหาวิทยาลัย พิจารณาแล้วเห็นว่าหากอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติงานที่จังหวัดนครศรีธรรมราชได้ ย่อมจะก่อให้เกิด ปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมาก จึงไม่เห็นด้วยกับคำขอของอธิการบดี อธิการบดีจึงได้ขอลาพักงาน ชั่วคราวเป็นเวลา ๔๐ วัน สภามหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้อธิการบดีลาพักงาน เป็นเวลา ๔๐ วัน ส่วนแนวทางคลี่คลายปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้น มหาวิทยาลัยได้พิจารณาข้อกฎหมาย และสถานการณ์แวดล้อมในขณะนั้นอย่างถี่ถ้วนและรอบด้านแล้ว เห็นว่าควรหาคนกลางซึ่งไม่มี ส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาวิกฤติการก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์ ให้ทำหน้าที่รักษาการแทนอธิการบดี เป็นการชั่วคราว สภามหาวิทยาลัยจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ แต่งตั้งนายสุเมธ แยม่นูน กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็น ผู้รักษาการแทนอธิการบดีเป็นเวลา ๔๐ วัน

๓. ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์ จำเป็นต้อง มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุและหาแนวทางแก้ไขปัญหารวมทั้งประเมิน ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญา เพื่อป้องกันความเสียหายและพิทักษ์ประโยชน์ ของมหาวิทยาลัย ในการประชุมสภามหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงได้มีมติให้ตั้ง คณะกรรมการประเมินความเสียหายของมหาวิทยาลัยและของผู้เกี่ยวข้องจากการก่อสร้างอาคาร ศูนย์การแพทย์ และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์ โดยกำหนดให้คณะกรรมการทั้งสองคณะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๔๐ วัน ซึ่งในการประชุม สภามหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ คณะกรรมการทั้งสองคณะได้รายงานผล การดำเนินการในเบื้องต้นที่คาดว่าจะไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลา ๔๐ วัน จึงขอขยายเวลาดำเนินการจากเดิมเป็น ๙๐ วัน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นไปโดยเรียบร้อยและราบรื่น สภามหาวิทยาลัยจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๒) (๘) และ (๑๓)

แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยให้อธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดี หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา ๙๐ วัน และแต่งตั้งให้นายสุเมธ แยม่นุน ทำหน้าที่รักษาการแทนอธิการบดีเป็นเวลา ๙๐ วัน เพื่อให้สอดคล้องกับเวลาที่คณะกรรมการทั้งสองคณะใช้ในการสอบสวน เพราะสภามหาวิทยาลัยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมิใช่กรณีไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่จะเข้าเกณฑ์การรักษาการแทนอธิการบดีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แต่เป็นกรณีที่สภามหาวิทยาลัยใช้ดุลพินิจตามกฎหมายเข้ามาคลี่คลายสภาวะวิกฤติและแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ การบริหารจัดการ การจัดการศึกษา การจัดการทรัพย์สิน ตลอดจนการรักษาประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และเมื่อมีการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีแล้ว ผู้รักษาการแทนอธิการบดีก็ต้องแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี เพื่อให้มีคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาและสถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นจากการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว รวมทั้งเพื่อทำหน้าที่สรรหาผู้บริหารชุดใหม่ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยต่อไปด้วย ในการนี้ สภามหาวิทยาลัยได้มีมติกำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลภายนอกดังกล่าว ซึ่งชอบด้วยเหตุผล เพราะเมื่อผู้ใดต้องปฏิบัติหน้าที่การงานใดก็ควรมีสวัสดิ์ได้รับค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่การงานนั้น

๔. ผลของการที่สภามหาวิทยาลัยได้พิจารณาและตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งนายสุเมธ แยม่นุน ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ล้วนอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมาย และผู้ซึ่งมหาวิทยาลัยมีมติแต่งตั้งก็ได้เข้ามาบริหารจัดการมหาวิทยาลัยได้เป็นผลดีมาก มหาวิทยาลัยได้รับประโยชน์จากการที่นายสุเมธ แยม่นุน และผู้ทีมนายสุเมธ แยม่นุน ได้แต่งตั้งให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดี และผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี ได้ร่วมกันบริหารงานแก้ไขเหตุการณ์วิกฤติต่าง ๆ โดยเฉพาะได้คลี่คลายปัญหาในการจัดจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์เป็นผลดีอย่างยิ่งต่อทางราชการ โดยได้จัดประกวดราคาใหม่ ได้ผู้รับจ้างเหมาที่มีชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือเป็นบริษัทมหาชนจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ราคาที่ประกวดราคาได้ก็ลดต่ำกว่าราคาค่าจ้างเหมาที่ประกวดราคาครั้งก่อน ทำให้มหาวิทยาลัยมีอาคารสำหรับศูนย์การแพทย์เพื่อการเรียนการสอนให้กับนักศึกษา และให้บริการทางด้านสาธารณสุขแก่ประชาชนได้อย่างแน่นอน และผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือสามารถดำเนินกระบวนการสรรหาผู้ที่เหมาะสมเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัยได้ ซึ่งจากการที่สภามหาวิทยาลัยได้เข้ามาดำเนินการควบคุมดูแลเพื่อคลี่คลายวิกฤติจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องเป็นผลดีต่อมหาวิทยาลัยในที่สุดนั้น ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงสำคัญ สภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์จึงประสงค์จะเป็นผู้ให้ข้อเท็จจริงในรายละเอียดต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการพิจารณาทบทวนความเห็นในประเด็นดังกล่าว

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๙๒ (๒)๒.๘/๖๑๓๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามเรื่องเสรีจีที ๑๓๕๙/๒๕๕๙ นั้น ในขั้นตอนการชี้แจงข้อเท็จจริงตามประเด็นที่ข้อหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์หรือผู้แทนมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มิได้เข้าร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ความวุ่นวายภายในมหาวิทยาลัย กรณีการก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์ จึงขอส่งเรื่องทบทวนความเห็นตามข้อเสนอของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทนมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่า ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์วิกฤติที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์นั้น นายกีรติรต์ สงวนไทร อธิการบดี ไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากได้เดินทางมายังกรุงเทพมหานครตั้งแต่วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และแสดงความประสงค์ที่จะไม่กลับลงไปปฏิบัติงาน ณ ที่ตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในจังหวัดนครศรีธรรมราช แต่ขออยู่ปฏิบัติงาน ณ หน่วยประสานงานมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความปลอดภัยจากกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเห็นว่าหากอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติงานที่จังหวัดนครศรีธรรมราชได้ ย่อมไม่อาจแก้ไขปัญหาวิกฤติที่กำลังเกิดขึ้นได้ และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาด้านต่าง ๆ ตามมาอีกมาก สภามหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วยกับคำขอของอธิการบดี อธิการบดีจึงหาทางออกโดยการขอลาพักการปฏิบัติงานเป็นเวลา ๔๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยได้มีมติอนุมัติให้อธิการบดีลาพักได้ตามที่ร้องขอ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนว่าอธิการบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนรองอธิการบดีที่ได้รับมอบหมายจากอธิการบดีให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีตามลำดับนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในจำนวนรองอธิการบดีที่มีอยู่ทั้งสิ้น ๖ คน ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๒๕๘/๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ รองอธิการบดีในลำดับที่ ๑ ได้ลาป่วยเพื่อเข้ารับการรักษา จึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นได้ รองอธิการบดีในลำดับที่ ๒ ซึ่งเป็นรองอธิการบดีที่มีอยู่และอยู่ในลำดับที่ต้องเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ดังจะเห็นได้จากการเมื่อมีการชุมนุมและเกิดเหตุการณ์วิกฤติขึ้นในมหาวิทยาลัย ในวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ นั้น อธิการบดีไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ และรองอธิการบดีในลำดับที่ ๒ ต้องเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี แต่ปรากฏว่ารองอธิการบดีผู้รักษาการแทนอธิการบดีและรองอธิการบดีคนอื่นไม่มีผู้ใดออกไปเจรจากับผู้ชุมนุมเพื่อคลี่คลายสถานการณ์ ทำให้สภามหาวิทยาลัยต้องแก้ไขสถานการณ์โดยการขอกำลังทหารเข้ามาช่วยระงับเหตุและรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ รองอธิการบดีในลำดับที่ ๓ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดหาเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์พร้อมระบบสาธารณสุขการ ในโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์^๑ ได้แสดงความประสงค์ในที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยว่าจะขอลาออกจากตำแหน่งรองอธิการบดีและต่อมาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ขอลาออกจากตำแหน่งรองอธิการบดี ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗^๒ รองอธิการบดีในลำดับที่ ๔ ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการตรวจการจ้างในโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์ ถูกกล่าวหาว่ามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการดังกล่าว และได้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง^๓ รองอธิการบดีในลำดับที่ ๕ ได้รับแต่งตั้ง

^๑คำสั่งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๖๑๐/๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์พร้อมระบบสาธารณสุขการ และคณะกรรมการตรวจการจ้าง โดยวิธีพิเศษ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖

^๒หนังสือ ที่ ศธ ๕๗๐๓๐๓๐๑/๔๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรื่อง ขอลาออกจากตำแหน่งรองอธิการบดี

^๓คำสั่งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๓๑๔/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

เป็นประธานกรรมการจัดหาเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์พร้อมระบบสาธารณูปการ ในโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์^๔ และรองอธิการบดีในลำดับที่ ๖ ได้แสดงความประสงค์ไม่ขอรับตำแหน่งผู้รักษาการแทนอธิการบดี^๕

สภามหาวิทยาลัยได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า เนื่องจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นสถานการณ์ที่ไม่ปกติและเห็นได้ชัดจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาเป็นลำดับว่า รองอธิการบดีทั้ง ๖ คน ที่มีอยู่นั้นไม่อาจแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นได้ หากให้รองอธิการบดีทำหน้าที่เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นได้แล้ว ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา และอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัยได้ รวมถึงอาจจะทำให้มหาวิทยาลัยมีภาพลบในสายตาของบุคคลภายนอกด้วย และเมื่อมีกลุ่มประชาชนเดินทางมาร้องเรียนเรื่องอาคารศูนย์การแพทย์ ณ อาคารบริหาร มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ปรากฏว่าไม่มีรองอธิการบดีคนใดมาทำหน้าที่รับเรื่องและพูดคุยทำความเข้าใจกับกลุ่มประชาชนดังกล่าว มีเพียงเฉพาะผู้ช่วยอธิการบดีเท่านั้นที่ได้ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนไว้ ซึ่งเหตุการณ์ทำนองนี้มีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นอีกเป็นระยะ ๆ ต่อไปเรื่อย ๆ สมควรแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางและเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยเป็นอย่างดีมาช่วยแก้ไขปัญหาวิกฤตินี้ สภามหาวิทยาลัยจึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์^๖ แต่งตั้งให้นายสุเมธ แยม่นุ่น เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี เป็นเวลา ๙๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นต้นไป^๖ และเมื่อนายกีรรัตน์ สงวนไทร ได้ขอลาออกจากตำแหน่งอธิการบดีเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ สภามหาวิทยาลัยจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้นายสุเมธ แยม่นุ่น เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งอธิการบดีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว^๗

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีนั้น ตามมาตรา ๒๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์^๖ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เป็นลำดับ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ว่า ในกรณีที่อธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทนก่อน แต่ถ้าไม่มีอธิการบดีหรือไม่มีรองอธิการบดีที่จะเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ สภามหาวิทยาลัยจึงจะมีอำนาจแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ซึ่งเมื่อครั้งที่

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕หนังสือ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๐ เรื่อง ไม่ขอรับตำแหน่งรักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

^๖คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๗/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

^๗คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘

^๘มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทน ถ้ามีรองอธิการบดีหลายคนให้รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายเป็นผู้รักษาการแทน ถ้าอธิการบดีมิได้มอบหมาย ให้รองอธิการบดีที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือไม่มีผู้รักษาการแทนอธิการบดีตามความในวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี

ได้มีการหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ในครั้งแรกตามเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๙/๒๕๕๙^๙ นั้น ข้อเท็จจริงในรายละเอียดยังไม่ชัดเจนเท่ากับที่ผู้แทนมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้มาชี้แจงในครั้งนี่ว่า มหาวิทยาลัยไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี หรือมีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สามว่า สภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจแต่งตั้งนายสุเมธ แยมุ่น ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้ คำสั่งสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่จากการให้ข้อเท็จจริงในรายละเอียดเพิ่มเติมของสภามหาวิทยาลัยในการหารือครั้งนี้ ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์วิกฤติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรองอธิการบดี และพฤติกรรมหรือข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายประการที่เป็นเหตุให้เห็นได้ว่ารองอธิการบดีที่มีอยู่นั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ สภามหาวิทยาลัยจึงต้องมีคำสั่งแต่งตั้งให้นายสุเมธ แยมุ่น เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นเหตุให้ต้องพิจารณาเงื่อนไขในการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี โดยไม่จำกัดแต่เพียงเงื่อนไขแรกที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีอยู่หรือไม่เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาไปถึงกรณีที่รองอธิการบดีที่จะเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีตามมาตรา ๒๕^{๑๐} วรรคหนึ่ง “ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้” ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ด้วย ซึ่งการที่จะพิจารณาความหมายดังกล่าวได้นั้น ต้องพิจารณาเสียก่อนว่า คำว่า “หน้าที่” มีความหมายเพียงใด

คำว่า “หน้าที่” ในกรณีนี้ หมายความว่าถึงหน้าที่ใน ๒ กรณี คือ หน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปในสภาวะปกติ กรณีหนึ่ง และหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์วิกฤติที่เกิดขึ้นกับองค์กรนั่นเอง อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งทั้ง ๒ กรณีดังกล่าว เป็นหน้าที่ที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือผู้รักษาการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น จะต้องปฏิบัติ และเมื่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติมีด้วยกัน ๒ ประการดังกล่าว คำว่า “ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้” จึงหมายความว่าถึงกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นทั้ง ๒ ประการได้ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ประการใดประการหนึ่งเพียงประการเดียวได้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์วิกฤติที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์นั้น อธิการบดีไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ รองอธิการบดีทั้ง ๖ คนที่มีอยู่นั้น ได้ลาป่วยและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ๑ คน แสดงความประสงค์จะขอลาออก และได้ยื่นหนังสือลาออกในเวลาต่อมา ๑ คน มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงการก่อสร้างอาคารศูนย์การแพทย์ ๒ คน ไม่ขอรับตำแหน่งผู้รักษาการแทนอธิการบดี ๑ คน และอีก ๑ คน ที่เหลือก็ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์และไม่อาจแก้ไขปัญหาวิกฤติที่เกิดขึ้นได้ เมื่อข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นที่ยุติได้ ในครั้งนี้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญจากข้อเท็จจริงที่ได้ใช้ในการพิจารณาให้ความเห็นไว้ในครั้งก่อน จึงย่อมส่งผลอันสำคัญที่ทำให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เปลี่ยนแปลงไปจากที่ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๙/๒๕๕๙ ซึ่งจากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกรณีที่รองอธิการบดีที่มีอยู่ทุกท่าน และควรเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีตามลำดับนั้น ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ สภามหาวิทยาลัย

^๙บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดี และการกำหนดเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๒๒๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

จึงมีอำนาจตามมาตรา ๒๕^{๑๑} วรรคสอง ที่จะแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้ ดังนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายสุเมธ แยมานุ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นต้นไป โดยอาศัยเหตุผลตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นการพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง ๒ กรณีของรองอธิการบดีทุกคนที่ต้องรักษาการแทนอธิการบดีตามลำดับด้วยแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๐

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น