

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา  
เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดี  
และการกำหนดเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งบริหาร  
ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๕๙๒(๒)๒.๘/๗๕๖๓ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สรุปความได้ว่า สำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๔ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนกรณีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เบิกจ่ายค่าตอบแทนให้นายสุเมธ แยมั่น โดยมิชอบ เนื่องจากขณะเกิดเหตุ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์จะต้องให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี แต่นายกสภามหาวิทยาลัย (นายวิจิตร ศรีสุวาน) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายสุเมธ ซึ่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี โดยมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนเดือนละ ๑๘๐,๐๐๐ บาท ต่อมานายสุเมธ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลต่าง ๆ ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี ซึ่งจากพฤติการณ์ดังกล่าว น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตและเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบกับรายงานการตรวจสอบสืบสวนและขอให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งนายสุเมธ เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี และให้แต่งตั้งรองอธิการบดีที่มีอยู่เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พลเอก ดาวพงษ์ รัตนสุวรรณ) มีบัญชามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา พิจารณาและแจ้งสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๔ ทราบ ภายในทุกเก้าสิบวัน แล้วรายงานผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทราบ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้พิจารณารายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๑๔ คำชี้แจงของสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ตลอดจนระเบียบข้อบังคับ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ในช่วงเวลาเกิดเหตุ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัยจึงแต่งตั้งนายสุเมธ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ต่อมานายสุเมธ ในฐานะผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีจำนวนหกคนและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดีจำนวนสามคน ทำให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้มีอำนาจบริหารที่สำคัญ เช่น การเงิน การพัสดุ และสามารถให้ทุนให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ รวมทั้งผู้ได้รับการแต่งตั้งบางคนยังได้รับเงินเพิ่มจากปกติเป็นค่าตอบแทนพิเศษด้วย

จากกรณีดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้กำหนดประเด็นพิจารณาและเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๙ โดยมีประเด็นพิจารณารวมห้าประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ เนื่องจากนายกีร์รัตน์ สงวนไทร อธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ยังคงดำรงตำแหน่งอธิการบดีอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว ประกอบกับยังมีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่และทำหน้าที่เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ในกรณีที่อธิการบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ

๒. คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า สภามหาวิทยาลัยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๗ เมื่อสภามหาวิทยาลัยในการประชุม ครั้งที่พิเศษ/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ มีมติอนุมัติให้นายกีร์รัตน์ฯ หยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอธิการบดีและอนุมัติให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีเป็นเวลาเก้าสิบวัน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เป็นต้นไป พร้อมทั้งมีมติอนุมัติแต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ดังนั้น คำสั่งสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๓. คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ ที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ บัญญัติให้นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือไม่มีผู้รักษาการแทนอธิการบดีตามความในวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกีร์รัตน์ฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘ ถึงนายกสภามหาวิทยาลัย ขอลาออกจากตำแหน่งอธิการบดี ตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป สภามหาวิทยาลัยในการประชุม ครั้งที่พิเศษ/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๘ ได้มีมติรับทราบและเห็นชอบให้นายกีร์รัตน์ฯ ลาออกจากตำแหน่งอธิการบดี ตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ มีผลทำให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งด้วย ดังนั้น คำสั่งสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๔. การกำหนดเงินเดือนให้นายสุเมธฯ ในอัตราเดือนละ ๑๘๐,๐๐๐ บาท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ข้อ ๑๐ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้อัตราเงินเดือนของพนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนแนบท้ายข้อบังคับนี้ ประกอบกับข้อ ๖ แห่งประกาศสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เรื่อง บัญชีอัตราเงินเดือนเริ่มต้นและสูงสุดตามคุณวุฒิของพนักงานและลูกจ้างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ กำหนดให้บัญชีอัตราเงินเดือนเริ่มต้นและสูงสุดของกลุ่มตำแหน่งบริหารวิชาการ ยกเว้นตำแหน่งอธิการบดี ตามบัญชีเอกสารแนบท้ายประกาศนี้ให้ใช้เฉพาะกรณีบุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหารวิชาการ ซึ่งเมื่อพิจารณาบัญชีอัตรา

เงินเดือนตามคุณวุฒิและตำแหน่งทางวิชาการที่ออกตามประกาศดังกล่าว ในตำแหน่งอธิการบดี ได้กำหนดอัตราเงินเดือนเริ่มต้นจำนวน ๑๒๗,๕๐๐ บาท ส่วนอัตราเงินเดือนสูงสุดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด ดังนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยในการประชุม ครั้งที่ ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ มีมติอนุมัติค่าตอบแทนให้นายสุเมธฯ ในอัตราเดือนละ ๑๘๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการกำหนดเงินเดือนตามประกาศสภามหาวิทยาลัยซึ่งออกตามข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแล้ว

๕. คำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ข้อ ๑๑ แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้ในกรณีที่ตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งว่างลง และยังมีได้มีการแต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้รักษาการแทน โดยในกรณีผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีให้อธิการบดีพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ และกรณีผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดีให้อธิการบดีพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สภามหาวิทยาลัยอนุมัติให้นายกีร์รัตน์ฯ ลาออกจากตำแหน่งอธิการบดีตั้งแต่วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ มีผลทำให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งด้วย รวมทั้งได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ซึ่งกรณีการพ้นจากตำแหน่งของรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีดังกล่าว นั้น ย่อมมีผลทำให้ตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยตำแหน่งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีว่างลง ดังนั้น การที่นายสุเมธฯ ได้มีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งรักษาการแทนรองอธิการบดีและรักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ และคำสั่งที่ ๑๙๖/๒๕๕๘ เรื่อง ให้ผู้บริหารวิชาการพ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งผู้บริหารวิชาการ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

อย่างไรก็ดี การที่สภามหาวิทยาลัยอนุมัติให้นายกีร์รัตน์ฯ หยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอธิการบดี และอนุมัติให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีเป็นเวลาเก้าสิบวัน ตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ไม่มีผลให้อธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ดังนั้น การที่นายสุเมธฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับดังกล่าว แต่ภายหลังจากที่นายกีร์รัตน์ฯ ได้ลาออกจากตำแหน่งอธิการบดีซึ่งมีผลทำให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งด้วย และเป็นกรณีที่ทำให้ตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยตำแหน่งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีว่างลงตามข้อ ๑๑ (๒) และ (๓) แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ว่าด้วยการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยฯ นายสุเมธฯ จึงได้มีคำสั่งที่ ๓๑/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งรักษาการแทนรองอธิการบดีและรักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดีเดิมรวมสิ้นนับโดยกำหนดให้คำสั่งยกเลิกดังกล่าวมีผลในวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๘ แต่ก็ไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดีได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ก่อนมีคำสั่งยกเลิกแต่อย่างใด และการที่ผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีหรือผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งมาโดยตลอด การได้รับเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนใด ๆ

อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย จึงไม่อาจเรียกเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนใด ๆ ที่จ่ายไปคืนได้

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๙ รับทราบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรายงาน ว่า กรณีอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายนั้น กระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว และได้ข้อสรุปว่าไม่มีมูลตามข้อกล่าวหา และจะเร่งแจ้งผู้เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้มีหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในฐานะเลขานุการศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะประธานศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือเชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเข้าพบเพื่อหารือในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี และคำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นผลสืบเนื่อง ซึ่งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังมีความเห็นที่แตกต่างในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติในเรื่องดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจึงเสนอให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลกระทบต่อการกระทำใด ๆ หรือไม่ อย่างไร

๒. สภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีอำนาจออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่าด้วยการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่ อย่างไร

๓. หากสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ไม่มีอำนาจออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่าด้วยการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๗ จะมีผลทำให้คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ที่ ๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลกระทบต่อการกระทำใด ๆ หรือไม่ อย่างไร

๔. คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ ที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๕. การกำหนดเงินเดือนให้นายสุเมธฯ ในอัตราเดือนละ ๑๘๐,๐๐๐ บาท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๖. การที่นายสุเมธฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี ทั้งในช่วงเวลาก่อนและหลังจากที่นายกีร์รัตน์ฯ ขอลาออกจากตำแหน่งอธิการบดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘)** ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๓/๒๕๕๗ เรื่อง อนุมัติให้อธิการบดี (ดร. กীরรต์ สวงนไทร) ลาพักการปฏิบัติงาน และแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลกระทบต่อการกระทำใด ๆ หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า มาตรา ๒๕<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทน ถ้ามีรองอธิการบดีหลายคนให้รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายเป็นผู้รักษาการแทน ถ้าอธิการบดีมิได้มอบหมายให้รองอธิการบดีที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาการแทน และในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือไม่เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีจึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

กรณีตามที่หารือปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายกীরรต์ฯ ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้ลาพักการปฏิบัติงานในตำแหน่งอธิการบดีเป็นการชั่วคราวเป็นเวลาสี่สัปดาห์ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ โดยการลาพักการปฏิบัติงานของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมิใช่เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๒ วรรคหก (๒)<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ประกอบกับในขณะที่อธิการบดีลาพักการปฏิบัติงาน ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มหาวิทยาลัยไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวรรคสองของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเห็นว่า สภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจแต่งตั้งนายสุเมธฯ ซึ่งเป็นการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้ คำสั่งสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีที่หารือว่า หากคำสั่งสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะมีผลกระทบต่อการกระทำใด ๆ หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๙<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติรองรับกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติ

<sup>๑</sup>มาตรา ๒๕ ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทน ถ้ามีรองอธิการบดีหลายคนให้รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายเป็นผู้รักษาการแทน ถ้าอธิการบดีมิได้มอบหมาย ให้รองอธิการบดีที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีหรือไม่ผู้รักษาการแทนอธิการบดีตามความในวรรคหนึ่งหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี

<sup>๒</sup>มาตรา ๒๒ ๑.ลาฯ ๑.ลาฯ  
นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ  
๑.ลาฯ ๑.ลาฯ  
(๒) ลาออก  
๑.ลาฯ ๑.ลาฯ

<sup>๓</sup>มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

หรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไว้แล้วว่า การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การใด ๆ ที่นายสุเมธฯ ได้กระทำไปในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการแทนอธิการบดีจึงไม่ได้รับผลกระทบเพราะเหตุที่คำสั่งสภามหาวิทยาลัยที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ประเด็นที่สอง** สภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีอำนาจออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๗ หรือไม่ อย่างไร เห็นว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจสั่งให้อธิการบดี รองอธิการบดี หรือผู้ช่วยอธิการบดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับในเรื่องการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี รองอธิการบดี หรือผู้ช่วยอธิการบดีไว้เป็นการเฉพาะ แต่โดยที่มาตรา ๑๖<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และความใน (๒) ของมาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบ ออกข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัย ประกอบกับความใน (๑๓) ของมาตราดังกล่าว ได้บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ฉะนั้น หากสภามหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อประโยชน์ต่อการควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวในการออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัยได้ สำหรับกรณีตามที่หารือนี้ เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีเป็นส่วนหนึ่งของการควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจออกข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ทั้งนี้ เนื้อหาที่กำหนดในข้อบังคับจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกข้อบังคับดังกล่าว

**ประเด็นที่สาม** หากสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ไม่มีอำนาจออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๗ จะมีผลทำให้คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๗/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะมีผลกระทบต่อการกระทำใด ๆ หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า แม้ว่าจะได้พิจารณาในประเด็นที่สองแล้วว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๗

<sup>๔</sup>มาตรา ๑๖ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

(๒) วางระเบียบ ออกข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัยและอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบและออกประกาศสำหรับหน่วยงานดังกล่าวก็ได้

๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

(๑๓) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

แต่เมื่อพิจารณาข้อ ๗<sup>๕</sup> แห่งข้อบังคับดังกล่าวที่กำหนดให้รองอธิการบดีที่อธิการบดีได้เสนอ  
สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เมื่อสภามหาวิทยาลัยสั่งให้อธิการบดีหยุดปฏิบัติหน้าที่แล้ว  
เห็นว่า ความในข้อ ๗ มีผลเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕<sup>๖</sup> วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งได้วางหลักในเรื่องการรักษาการแทนอธิการบดีไว้แล้ว  
เนื่องจากการที่รองอธิการบดีทั้งหมดต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่จะมีผลทำให้ไม่มีรองอธิการบดีที่จะเป็น  
ผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้ อันไม่เป็นไปตามหลักการรักษาการแทนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕  
วรรคหนึ่ง เนื้อหาของข้อบังคับในส่วนนี้จึงไม่มีผลใช้บังคับ สำหรับกรณีตามที่หารือ เมื่ออธิการบดี  
ได้ถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามหาวิทยาลัยไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี  
หรือผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวรรคสองของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติ  
ดังกล่าว จึงเห็นว่า สภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจแต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้  
คำสั่งสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีที่หารือว่า หากคำสั่งสภามหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย  
กฎหมายแล้ว จะมีผลกระทบต่อการกระทำใด ๆ หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๙<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติรองรับกรณีที่ปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่  
หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ  
ต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไว้แล้วว่า  
การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่  
ดังนั้น การใด ๆ ที่นายสุเมธฯ ได้กระทำไปในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการแทนอธิการบดี  
จึงไม่ได้รับผลกระทบเพราะเหตุที่คำสั่งสภามหาวิทยาลัยที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทน  
อธิการบดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ประเด็นที่สี่** คำสั่งสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้ง  
ผู้รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ ที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ  
ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นการแต่งตั้ง  
ด้วยเหตุสืบเนื่องจากการที่นายกีรติรัตน์ฯ ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้ลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นเหตุ  
ให้อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๒ วรรคหก (๒)<sup>๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย  
วลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงส่งผลให้ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีและไม่มีผู้รักษาการแทนอธิการบดีด้วย  
เนื่องจากเมื่ออธิการบดีพ้นจากตำแหน่งแล้ว มาตรา ๒๒ วรรคห้า<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว  
ได้บัญญัติให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งด้วย การแต่งตั้งผู้รักษาการแทน  
อธิการบดีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ

<sup>๕</sup>ข้อ ๗ ในกรณีที่สภามหาวิทยาลัยสั่งให้อธิการบดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับนี้แล้ว  
ให้รองอธิการบดีที่อธิการบดีได้เสนอสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง และผู้ช่วยอธิการบดีที่อธิการบดีแต่งตั้งหยุดปฏิบัติ  
หน้าที่ไปด้วย

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๗</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

<sup>๘</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

<sup>๙</sup>มาตรา ๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่ออธิการบดีพ้นจากตำแหน่ง ให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

ดังนั้น หากนายสุเมธา เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว การที่สภามหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายสุเมธา ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีย่อมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**ประเด็นที่ห้า** การที่สภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีมติกำหนดเงินเดือนให้นายสุเมธา ในอัตราเดือนละ ๑๘๐,๐๐๐ บาท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนของพนักงานและลูกจ้างนั้น เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะออก ข้อบังคับได้ตามมาตรา ๑๖ (๙)<sup>๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า สภามหาวิทยาลัยได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวออกข้อบังคับมหาวิทยาลัย วลัยลักษณ์ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแล้ว โดยข้อ ๑๐<sup>๑๒</sup> แห่งข้อบังคับฉบับนี้ ได้กำหนดให้อัตราเงินเดือนของพนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย เป็นไปตาม บัญชีอัตราเงินเดือนแนบท้ายข้อบังคับ และถ้าปรากฏว่าค่าครองชีพสูงขึ้น หรือบัญชีอัตราเงินเดือน ที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสม ก็ให้มีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมโดยได้รับความเห็นชอบจาก สภามหาวิทยาลัย ประกอบกับข้อ ๑๑<sup>๑๓</sup> ได้กำหนดให้พนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย อาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพตามภาวะเศรษฐกิจหรือเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย และต่อมา สภามหาวิทยาลัยก็ได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ แห่งข้อบังคับดังกล่าว ออกประกาศ สภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เรื่อง บัญชีอัตราเงินเดือนเริ่มต้นและสูงสุดตามคุณวุฒิของพนักงาน และลูกจ้างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยข้อ ๖<sup>๑๔</sup> กำหนดให้บัญชีอัตราเงินเดือนเริ่มต้น และสูงสุดของกลุ่มตำแหน่งบริหารวิชาการ ยกเว้นตำแหน่งอธิการบดี ตามบัญชีเอกสารแนบท้าย

<sup>๑๐</sup>มาตรา ๒๓ อธิการบดีและรองอธิการบดีต้องมีคุณสมบัติได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่ง หรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือมีประสบการณ์ ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

<sup>๑๑</sup>มาตรา ๑๖ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือ ค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๒</sup>ข้อ ๑๐ อัตราเงินเดือนของพนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามบัญชีอัตรา เงินเดือนแนบท้ายข้อบังคับนี้ และถ้าปรากฏว่าค่าครองชีพสูงขึ้น หรือบัญชีอัตราเงินเดือนที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสม ก็ให้มีการปรับบัญชีอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมโดยได้รับความเห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย

<sup>๑๓</sup>ข้อ ๑๑ พนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย อาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพตามภาวะ เศรษฐกิจ หรือเงินเพิ่มพิเศษประจำตำแหน่ง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด โดยได้รับความ เห็นชอบจากสภามหาวิทยาลัย

<sup>๑๔</sup>ข้อ ๖ บัญชีอัตราเงินเดือนเริ่มต้นและสูงสุดของกลุ่มตำแหน่งบริหารวิชาการ ยกเว้นตำแหน่ง อธิการบดี ตามบัญชีเอกสารแนบท้ายประกาศนี้ให้ใช้เฉพาะกรณีบุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง บริหารวิชาการ และกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์มหาวิทยาลัยอาจกำหนดอัตราเงินเดือนสูงสุดได้ตามความ เหมาะสมตามที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลกำหนดก็ได้

ประกาศนี้ให้ใช้เฉพาะกรณีบุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหารวิชาการ ซึ่งเมื่อพิจารณาบัญชีแนบท้ายประกาศดังกล่าวแล้ว เห็นว่า มีการกำหนดเฉพาะอัตราเงินเดือนของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี โดยมีอัตราเงินเดือนเริ่มต้น จำนวน ๑๒๗,๕๐๐ บาทต่อเดือน และอัตราเงินเดือนสูงสุดให้เป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้รักษาการแทนอธิการบดีไว้ด้วยแต่อย่างใด จึงเห็นว่า สภามหาวิทยาลัยไม่อาจใช้อำนาจตามประกาศดังกล่าวในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้ผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสภามหาวิทยาลัยจะไม่อาจใช้อำนาจตามประกาศดังกล่าวในการกำหนดอัตราเงินเดือนให้ผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้ แต่เมื่อผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้รับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง จึงเป็นการดำเนินการตามหลักการปฏิบัติงานโดยทั่วไป ดังนั้น เมื่อสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖<sup>๔๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ สภามหาวิทยาลัยจึงย่อมสามารถใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้ผู้รักษาการแทนอธิการบดีได้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย สำหรับกรณีตามข้อหาข้อ ๑ เห็นว่า การที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดอัตราค่าตอบแทนผู้รักษาการแทนอธิการบดีโดยเทียบกับอัตราเงินเดือนของอธิการบดีตามประกาศสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ เรื่อง บัญชีอัตราเงินเดือนและสูงสุดตามคุณวุฒิของพนักงานและลูกจ้างมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ นั้น เป็นการกำหนดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติและเป็นไปตามหลักการบริหารงานโดยทั่วไป ดังนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยมีมติกำหนดค่าตอบแทนให้นายสุเมธฯ ตามอัตราที่สภามหาวิทยาลัยเห็นว่าเหมาะสมจึงเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

**ประเด็นที่หก** การที่นายสุเมธฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี ทั้งในช่วงเวลาก่อนและหลังจากที่นายกีร์รัตน์ฯ ขอลาออกจากตำแหน่งอธิการบดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ในช่วงเวลาก่อนที่นายกีร์รัตน์ฯ จะลาออกจากตำแหน่งอธิการบดีนั้น ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สามแล้วว่า คำสั่งสภามหาวิทยาลัยที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อนายสุเมธฯ มิได้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดี จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดีได้ คำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดีในช่วงเวลาดังกล่าวที่นายสุเมธฯ ได้ลงนามไปนั้น จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับในช่วงเวลาหลังจากที่นายกีร์รัตน์ฯ ลาออกจากตำแหน่งอธิการบดีนั้น ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่สี่แล้วว่า คำสั่งสภามหาวิทยาลัยที่แต่งตั้งนายสุเมธฯ ให้เป็นผู้รักษาการแทนอธิการบดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย นายสุเมธฯ จึงมีอำนาจตามความในข้อ ๑๑<sup>๔๖</sup> (๒) และ (๓)

<sup>๔๕</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

<sup>๔๖</sup>ข้อ ๑๑ ในกรณีที่ตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งว่างลง และยังมีได้ มีการแต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ให้ดำเนินการแต่งตั้งผู้รักษาการแทน ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ว่าด้วยการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบริหาร ในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทน ผู้ช่วยอธิการบดีได้ ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนรองอธิการบดีและผู้รักษาการแทน ผู้ช่วยอธิการบดีในช่วงเวลาดังกล่าวที่นายสุเมธา ได้ลงนามไปนั้นจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
กันยายน ๒๕๕๙

---

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๖)

(๒) ผู้รักษาการแทนรองอธิการบดี ให้อธิการบดีพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่มิคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) ผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี ให้อธิการบดีพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่มิคุณสมบัติ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕

ฯลฯ

ฯลฯ