

ที่ อว ๐๒๐๙.๔/ว ๗๖๐



สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา
วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
ถนนศรีอยุธยา เขตราชเทวี กทม. ๑๐๔๐๐

๑๒ มกราคม ๒๕๖๖

เรื่อง การให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี

เรียน อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ศธ ๐๕๐๙(๕).๒/ว ๑ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖๐/๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมได้เวียนแจ้งชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง กรณีผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีซึ่งได้รับการแต่งตั้งในวาระของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีตามความในข้อ ๓ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ โดยผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งได้จนถึงวันที่พ้นจากหน้าที่ดังกล่าว แต่ไม่เกิน ๖ เดือน ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ และข้อ ๙ ของกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในวาระเดียวกันกับผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งได้จนถึงวันที่พ้นจากหน้าที่ตามวาระของผู้รักษาราชการแทนความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖๐/๒๕๖๕ สรุปได้ว่าคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคลเกี่ยวกับการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้บริหาร เพื่อให้การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่เกิดความล่าช้าในระหว่างการดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งอธิการบดี จึงมิให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนอธิการบดีที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับกับการรักษาราชการแทนในระหว่างการดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๖๖๐/๒๕๖๒ (กรณีหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์นครินทร์) การตีความกฎหมายให้ใช้เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่กฎหมายจัดตั้งได้บัญญัติระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

/รักษา...

รักษาราชการแทนอธิการบดีไว้เท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งเมื่อดำรงตำแหน่งเกินหกเดือนนั้น จะทำให้เกิดความลักลั่นและเกิดความไม่เป็นธรรมในระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการทั้งสองกลุ่ม โดยเมื่อคำนึงถึงเหตุผลและเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ แล้ว การตีความเช่นนั้นอาจนำไปสู่ทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๗/๒๕๖๐ กล่าวคือ แม้โดยกฎหมายจะไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาการรักษาราชการแทนอธิการบดี แต่สถาบันอุดมศึกษาก็จะมีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีคนใหม่ทุกหกเดือน เพื่อมิให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องเงินประจำตำแหน่งอันจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความต่อเนื่องและความล่าช้า ในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในที่สุด ดังนั้น ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งดำรงตำแหน่งเกินหกเดือน หากเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนอธิการบดีโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีได้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตำแหน่งอื่น ที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งย่อมมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งนั้นต่อไปตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ อย่างไรก็ตาม การรักษาราชการแทนอธิการบดีที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ ก.พ.อ. ดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นระยะเวลาเกินหกเดือนนั้น จะต้องเป็นการรักษาราชการแทนในระหว่างการดำเนินการสรรหา หรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ ฯ เท่านั้น

ในการนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ในการประชุม ครั้งที่ ๖/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ ได้รับทราบแล้ว และเห็นว่าเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นส่วนราชการได้มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องในการเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งจากงบประมาณแผ่นดิน จึงมีมติให้เวียนแจ้งบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามสิ่งที่ส่งมาด้วยให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นส่วนราชการทราบ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(รองศาสตราจารย์พาสีร์ หล่อธีรพงศ์)

รองปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

ปฏิบัติราชการแทน

กองส่งเสริมและพัฒนาทุนทางปัญญา

ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

กลุ่มมาตรฐานการบริหารงานทรัพยากรบุคคลอุดมศึกษา

โทรศัพท์ ๐ ๒๖๑๐ ๕๓๑๘

โทรสาร ๐ ๒๓๕๔ ๕๕๔๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การได้รับเงินประจำตำแหน่งของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี
กรณีปฏิบัติหน้าที่เกินหกเดือน

สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีหนังสือที่ อว ๐๒๐๙.๔/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้พิจารณา ประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับเงินประจำตำแหน่งของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี กรณีปฏิบัติหน้าที่เกินหกเดือนโดยผลของข้อ ๓ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ ที่กำหนดว่า “มิให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดีที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับกับการรักษาราชการแทน ในระหว่างการดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว” โดยคณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนอธิการบดีเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดเรื่อง การให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีที่ได้รับแต่งตั้งในวาระของผู้รักษาราชการแทน อธิการบดีจึงต้องถือปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ และกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำ ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ กล่าวคือ ผู้รักษาราชการแทน อธิการบดีให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งได้จนถึงวันที่พ้นจากหน้าที่ดังกล่าว แต่ไม่เกินหกเดือน และสำหรับรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในวาระ เดียวกันกับผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งได้จนถึงวันที่พ้นจากหน้าที่ตาม วาระของผู้รักษาราชการแทน โดยมีการเวียนแจ้งมติดังกล่าวให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งถือปฏิบัติ ทั้งนี้ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ศธ ๐๕๐๙(๕).๒/ว๑ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ เรื่อง การให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดีซึ่งได้รับแต่งตั้งในวาระของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ตามความในข้อ ๓ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ และมีความเห็นตามบันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๖๖๐/๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า ข้อ ๓ แห่งคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ กำหนดมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษา

ราชการแทนอธิการบดีที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษามาใช้บังคับกับการรักษา ราชการแทนในระหว่างการดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ฉะนั้น โดยที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีศักดิ์เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และมีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคล จึงมีผลต่อการได้รับเงินประจำตำแหน่งของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวด้วย ดังนั้น ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏวราชนครินทร์ ซึ่งได้รับการยกเว้นให้รักษาราชการแทนเกินหกเดือน และได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรักษาราชการแทน อธิการบดีโดยได้รับเงินประจำตำแหน่งในฐานะผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีเพียงตำแหน่งเดียว จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งนั้นได้ต่อไปแม้จะเป็นระยะเวลาเกินหกเดือนก็ตาม

คณะกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ มีข้อสังเกตว่าคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแก่สถาบันอุดมศึกษาที่กฎหมายจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษามีบทบัญญัติจำกัดระยะเวลาในการรักษาราชการแทนอธิการบดีเอาไว้เท่านั้น แต่ไม่มีผลไปถึงสถาบันอุดมศึกษาที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษามีได้มีบทบัญญัติจำกัดระยะเวลา ในการรักษาราชการแทนอธิการบดี และในทางปฏิบัติสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวก็ได้เบิกจ่ายเงิน ประจำตำแหน่งของผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งต่าง ๆ ไม่เกินหกเดือนมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่ากรณีเช่นนี้ทำให้เกิดความลักลั่นและไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาค ในการนี้ ก.พ.อ. ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ได้พิจารณาความเห็น ของคณะอนุกรรมการฯ แล้ว เห็นว่า เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่ง ของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งเป็นไปอย่างถูกต้องเรียบร้อย จึงมีมติให้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๖๖๐/๒๕๖๒ ครอบคลุมไปถึงสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลา ในการรักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีในกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาด้วยหรือไม่ เพื่อที่จะได้มีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและชัดเจนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีผู้แทนสำนักงานนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทน กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เนื่องจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารงาน ของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ ใช้บังคับแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และเป็นนิติบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ จึงขอหารือประเด็นข้อกฎหมาย สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมไปถึงสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยในกรณีสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่ไม่มีบทบัญญัติจำกัดระยะเวลาการรักษาราชการแทน อธิการบดีไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ เห็นว่า มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าวตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่เกิน หกเดือนนั้น จะจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีในส่วนที่เกินหกเดือน

จากเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาเองตามระเบียบหรือข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษานั้น สำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดกรณีการรักษาราชการแทนอธิการบดีนานกว่าหกเดือน มักเกิดจาก มีการฟ้องร้องหรือร้องเรียนซึ่งเกี่ยวเนื่องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ได้รับการสรรหา เป็นอธิการบดี ทำให้เกิดข้อติดขัดในขั้นตอนการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดี แม้กรณีเช่นนี้ มิได้เกิดขึ้นกับทุกสถาบันอุดมศึกษา แต่ก็มีแนวโน้มที่จะเกิดมากขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับ กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการและกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนอธิการบดี จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าวต่อไป ตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อปฏิบัติหน้าที่เกินหกเดือนแล้วหรือไม่ โดยเห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหา การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ในการแก้ไข ปัญหาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคลเกี่ยวกับการได้มา ซึ่งตำแหน่งผู้บริหาร เพื่อให้การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่เกิด ความล่าช้าในระหว่างกระทำการดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งอธิการบดี ซึ่งปัญหาดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการรักษาราชการแทนอธิการบดี กล่าวคือ กฎหมาย จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาบางฉบับได้บัญญัติให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้รักษาร าชการแทนอธิการบดีแต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ประกอบกับเจตนารมณ์ของการกำหนด ระยะเวลาย่อมหมายความว่าเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่อาจแต่งตั้ง บุคคลเดิมให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีต่อไปอีกได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๑๖/๒๕๕๒^๑ ผลทางกฎหมายเช่นนี้ทำให้เกิด ความไม่ต่อเนื่องและเกิดความล่าช้าในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในระหว่างกระทำการดำเนินการสรรหา หรือดำเนินการแต่งตั้งอธิการบดี ข้อ ๓^๒ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐^๓ จึงมีให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนอธิการบดีที่บัญญัติอยู่ในกฎหมาย จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา มาใช้บังคับกับการรักษาราชการแทนในระหว่างกระทำการดำเนินการสรรหา หรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคลทุกแห่งสามารถแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีในระหว่าง การดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดเวลา

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ของมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑/๑๑๗๑ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ข้อ ๓ มิให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดีที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา มาใช้บังคับกับการรักษาราชการแทนในระหว่าง การดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

สำหรับการได้รับเงินประจำตำแหน่งของผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกินหกเดือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการรักษาราชการแทนอธิการบดีไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น แม้ว่ามาตรา ๑๙^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ และข้อ ๙^๔ แห่งกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ จะกำหนดให้ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งไม่เกินหกเดือนนับแต่วันที่เข้าปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐^๕ ซึ่งมีศักดิ์เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ มีเจตนารมณ์ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคลทุกแห่งสามารถแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีในระหว่างการดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดเวลาเพื่อให้การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่เกิดความล่าช้า กรณีย่อมต้องแปลความกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามลำดับศักดิ์และเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย กล่าวคือผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคลทุกแห่งไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นจะได้บัญญัติระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีไว้หรือไม่ หากเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนอธิการบดีโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีได้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตำแหน่งอื่นที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งนั้นได้ต่อไปตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ แม้จะเป็นระยะเวลานานเกินหกเดือน ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๖๖๐/๒๕๖๒ การตีความกฎหมายให้ใช้เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการที่กฎหมายจัดตั้งได้บัญญัติระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีไว้เท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาและกฎ ก.พ.อ. ดังกล่าวเมื่อดำรงตำแหน่งเกินหกเดือนนั้น จะทำให้เกิดความลักลั่นและเกิดความไม่เป็นธรรมในระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการทั้งสองกลุ่ม โดยเมื่อคำนึงถึงเหตุผลและเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐^๕ แล้ว กรณีของสถาบันอุดมศึกษาที่กฎหมายจัดตั้งได้จำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนอธิการบดีไว้ ยิ่งสมควรที่จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาและกฎ ก.พ.อ. ดังกล่าวเมื่อดำรงตำแหน่งเกินหกเดือน อีกทั้งการตีความเช่นนั้น

“มาตรา ๑๙ ผู้ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนหรือให้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๗ ในกรณีที่เป็นการดำรงตำแหน่งว่างตำแหน่งใด และปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งดังกล่าวให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยของรัฐท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นนับแต่วันที่เข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนหรือให้รักษาการในตำแหน่ง แล้วแต่กรณี เป็นต้นไป จนถึงวันที่พ้นจากหน้าที่ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหกเดือน

“ข้อ ๙ ผู้ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนหรือรักษาการในตำแหน่งประเภทผู้บริหารที่มีวาระการดำรงตำแหน่งตามข้อ ๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) ในกรณีที่เป็นการดำรงตำแหน่งว่าง และปฏิบัติหน้าที่หลักของตำแหน่งดังกล่าว ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งท้ายกฎ ก.พ.อ. นี้ ในอัตราที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นนับแต่วันที่เข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนหรือรักษาการในตำแหน่งแล้วแต่กรณี เป็นต้นไป จนถึงวันที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหกเดือน

อาจนำไปสู่ทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ฯ กล่าวคือ แม้โดยกฎหมายจะไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาการรักษาราชการแทนอธิการบดี แต่สถาบันอุดมศึกษาก็จะมีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีคนใหม่ทุกหกเดือน เพื่อมิให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องเงินประจำตำแหน่ง อันจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องความต่อเนื่องและความล่าช้าในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในที่สุด

กล่าวโดยสรุป ผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเกินหกเดือน หากเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้รักษาราชการแทนอธิการบดีโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีได้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหารตำแหน่งอื่นที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง ย่อมมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งนั้นต่อไปตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือกฎ ก.พ.อ. การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖ อย่างไรก็ดี การรักษาราชการแทนอธิการบดีที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ ก.พ.อ. ดังกล่าวแม้จะเป็นระยะเวลาเกินหกเดือนนั้น จะต้องเป็นการรักษาราชการแทนในระหว่างการดำเนินการสรรหาหรือดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๗/๒๕๖๐ฯ เท่านั้น



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๕