

เกษียณอายุราชการ...เป็นอธิการบดี ได้หรือไม่ ?

“อธิการบดี” ผู้บริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาหรือว่ามหาวิทยาลัยในแต่ละแห่ง ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัย โดยรับผิดชอบการบริหารงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย อันเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารสถานศึกษา

และเป็นที่แน่นอนว่า... ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ โดยจะต้องมีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ อาทิ ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี มีประสบการณ์การสอนหรือการบริหาร เป็นผู้มีความรู้และจริยธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม รวมถึงการเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ฯลฯ

วันนี้ผู้เขียนมีคดีปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดเพิ่งจะมีคำพิพากษาตัดสินเมื่อไม่นานมานี้ มาแนะนำเสนอเป็นสาระน่ารู้แก่ท่านผู้อ่าน... โดยคดีดังกล่าวศาลท่านได้วินิจฉัยในประเด็นพิพาทที่ว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะมีสิทธิดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ซึ่งบางท่านก็อาจจะได้ติดตามข่าวสารกันไปบ้างแล้วนะค่ะ

โดยคดีนี้มีประเด็นน่าสนใจว่า... ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี นั้น จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งหรือไม่ ? และจะต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ อยู่ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งด้วยหรือไม่ ?

มาดูที่มาของข้อพิพาทกันค่ะ

คดีนี้ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า... ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายเป็นข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ที่ได้เข้ารับการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งของอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่าในการสรรหา ครั้งนี้ มีผู้ผ่านการแสดงวิสัยทัศน์ จำนวน ๓ คน คือผู้ฟ้องคดีทั้งสองรายกับผู้ช่วยศาสตราจารย์ ยุวลักษณ์ ซึ่งเป็นผู้ได้คะแนนสูงสุด และเคยดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏดังกล่าวมาก่อน แต่ได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว


ต่อมา สภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ยุวลักษณ์ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และมีมติเห็นชอบให้รักษาราชการแทนอธิการบดี จากนั้นก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี จนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอธิการบดีคนใหม่

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับผลการสรรหา เพราะเห็นว่าผู้ช่วยศาสตราจารย์ ยุวลักษณ์ ได้เกษียณอายุราชการแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ โดยขณะมีคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวได้มีอายุ ๖๒ ปี จึงไม่มีสถานภาพใดในมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี และถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งอธิการบดี มติและคำสั่งของสภามหาวิทยาลัยฯ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องนายกษามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนมติและคำสั่งของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏดังกล่าว

คดีนี้...มีประเด็นหลักที่ศาลพิจารณาคำพิพากษาใน ๒ ประเด็น คือ **ประเด็นแรก** ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในขณะสมัคร

หรือขณะดำรงตำแหน่งหรือไม่ ? และ **ประเด็นที่สอง** ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในขณะที่สมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งหรือไม่ ?

มาฟังเหตุผลคำวินิจฉัยของศาลในแต่ละประเด็นกันเลยค่าะ

 สถานะของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

ประเด็นพิจารณา : ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี

ต้องมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในขณะที่สมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งหรือไม่ ?

ประเด็นนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาว่า การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑) มาตรา ๑๘ วรรคสาม ได้บัญญัติว่า ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการแต่งตั้งอธิการบดีจากบุคคลที่มิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มพิเศษของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีดังกล่าว ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง นอกจากนี้ มาตรา ๖๕/๒ วรรคหนึ่ง ยังรองรับกรณีการแต่งตั้งผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้ด้วย

โดยเมื่อพิจารณาประกอบกับ มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบข้อ ๕ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ว่าด้วย คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งก็ได้บัญญัติในการกำหนดคุณสมบัติที่จำกัดเฉพาะผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นที่จะมีสิทธิสมัครเป็นอธิการบดีได้ หากแต่ยังได้รองรับกรณีการแต่งตั้งผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้เช่นกัน

ดังข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏในมาตรา ๒๙ ที่ว่า ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๕ ปี ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง บุคคลดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องสอนหรือมีประสบการณ์การบริหารในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ซึ่งไม่ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งอธิการบดี หากแต่ยังมีบทบัญญัติรองรับการแต่งตั้งผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไว้ด้วย

ดังนั้น **ผู้ที่สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี จึงไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างใด**

 อายุเกิน ๖๐ ปี จะเป็น...อธิการบดีได้หรือไม่ !?

ประเด็นพิจารณา : ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีจะต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในขณะที่สมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งหรือไม่ ?

ประเด็นนี้...ศาลท่านพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดี ประกอบกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ว่าด้วย คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีได้บัญญัติหรือกำหนดว่าผู้ที่สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีจะต้องมีอายุไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ในขณะที่สมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างไร

อีกทั้ง บทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและหลักเกณฑ์วิธีการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยราชภัฏดังกล่าว ยังมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๕๙ ฯลฯ

และแม้ว่ามหาวิทยาลัยทั้ง ๓ แห่ง ตามที่กล่าวถึงนี้ จะมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการดังเช่นมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีก็ตาม แต่การที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาทั้ง ๓ แห่ง ตราขึ้นและมีผลบังคับใช้ในภายหลัง ซึ่งมีได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ที่มีอายุเกินกว่า ๖๐ ปีบริบูรณ์ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ย่อมแสดงให้เห็นว่า การให้ผู้ซึ่งมีอายุเกินกว่า ๖๐ ปี ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ไม่ได้เกิดผลกระทบหรือผลเสียหายต่อการบริหารจัดการภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งยังเป็นโอกาสให้สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติทางด้านความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสมมากที่สุดมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวอีกด้วย

ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งได้บัญญัติให้อธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและจะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้ และจะพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อ... (๓) สภามหาวิทยาลัยให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ ซึ่งหากมีกรณีจากเหตุดังกล่าวก็ย่อมพ้นจากตำแหน่งได้

ฉะนั้น เมื่อข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ว่าด้วย คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้มีข้อกำหนดมิให้ผู้ที่มีอายุเกินกว่า ๖๐ ปีบริบูรณ์ สมัครเข้ารับการสรรหาหรือดำรงตำแหน่งอธิการบดี และศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมีอายุเกินกว่า ๖๐ ปี ไม่ได้มีผลกระทบหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะอธิการบดี

ดังนั้น ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีจึงไม่จำเป็นต้องมีอายุไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในขณะที่สมัครหรือขณะดำรงตำแหน่งอธิการบดีแต่อย่างไร

เมื่อศาลได้วินิจฉัยทั้งสองประเด็นแล้วว่ามีได้เป็นคุณสมบัติต้องห้าม มติของสภามหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีที่เห็นชอบให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยุวลักษณ์ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว รวมทั้งมติและคำสั่งที่แต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัย

ราชภัฏธนบุรี จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อป. ๑๑ - ๑๒/ ๒๕๖๓)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าว **สามารถสรุปได้ว่า...** ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี จะเป็นบุคคลภายในหรือภายนอกมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรีก็ได้ โดยไม่จำเพาะเจาะจงว่าจะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่ง เนื่องจากเมื่อพิจารณากฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่ได้มีบทบัญญัติใดกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ หากแต่ยังมีบทบัญญัติรองรับการแต่งตั้งอธิการบดีจากบุคคลภายนอกหรือผู้ที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้อีกด้วย รวมทั้งไม่จำเป็นที่จะต้องมียุ่ไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ในขณะสมัครหรือขณะดำรงตำแหน่ง เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดห้ามไว้เช่นเดียวกัน และยังสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การสรรหาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่น ๆ ด้วย

หลายท่านอาจจำได้ว่าเคยมีข้อพิพาททำนองดังกล่าวขึ้นสู่ศาลปกครองมาก่อนหน้านี้ โดยศาลปกครองสูงสุดในขณะนั้นได้มีคำพิพากษาคัดลिनเมื่อปี ๒๕๖๑ ในประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ซึ่งผู้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ที่เกษียณอายุราชการและมีอายุเกิน ๖๐ ปี เช่นกัน โดยศาลได้วินิจฉัยว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างเดียวกับผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คือต้องมีอายุไม่เกิน ๖๐ ปี ในขณะที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย ซึ่งเมื่อมีคำพิพากษาคัดลिनในคดีที่ใหม่กว่าได้วินิจฉัยในกรณีทำนองเดียวกันไว้แตกต่างจากแนวทางเดิม โดยหลักการแล้วก็จะพิจารณาตามแนวทางคำวินิจฉัยของศาลในคดีที่ใหม่กว่า อย่างไรก็ตาม... ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจะได้นำเข้าวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐาน ซึ่งคงจะต้องติดตามและจะได้นำมาเสนอต่อไป

สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัยนั้น จะต้องพิจารณาตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยประกอบกับข้อบังคับว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เป็นกรณีไป

แล้วพบกันใหม่โอกาสหน้า... อย่าลืมติดตามสาระความรู้ดี ๆ กันได้เป็นประจำในคอลัมน์ ครอบเครื่องคดีปกครอง ทางเว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์แห่งนี้ละคะ

(ศาลปกครองก้าวไกลบนแผ่นดินทอง เพื่อผองไทย : ปรัชญาคดีปกครองได้ที่... สายด่วน ศาลปกครอง ๑๓๕๕)
