

บันทึก

เรื่อง อำนาจนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมาจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย
(กรณีทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทม.๐๓๐๑/๑๐๒๘๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๒๑ ความว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความประสงค์จะนำที่ดินบางส่วนที่ยังไม่จำเป็นต้องใช้เป็นสถานศึกษาของมหาวิทยาลัยไปจัดการเพื่อหารายได้มาใช้ประโยชน์บำรุงการศึกษาของมหาวิทยาลัย แต่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจที่ดินของมหาวิทยาลัยไปจัดการเพื่อหาผลประโยชน์ว่า จะทำได้หรือไม่ เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามหาวิทยาลัยมีอำนาจทำได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจทำได้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๔๘๖ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไปจัดการหาผลประโยชน์มาบำรุงมหาวิทยาลัยได้หรือไม่ เพื่อจะได้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาดำเนินการของมหาวิทยาลัยต่อไป

สำหรับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องว่า ที่ดินซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยประสงค์จะนำไปจัดการเพื่อหาผลประโยชน์สำหรับกรณีนี้ คือ ที่ดินในท้องที่ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน กรุงเทพมหานคร ในส่วนที่ยังไม่ได้ใช้เป็นสถานศึกษา ที่ดินดังกล่าวนี้เดิมเป็นที่ดินของกรมพระคลังข้างที่มอบให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเช่าเพื่อปลูกสร้างสถานศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอนุญาตให้แบ่งที่ให้เช่าช่วงเพื่อจัดหาประโยชน์อุปกรณ์การศึกษาและบำรุงที่ให้เจริญได้ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๔๘๒ (เนื้อที่ประมาณ ๑,๑๙๖ ไร่ ๓๒ ตารางวา) ปรากฏเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ ๒๐/๒๔๘๒ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เสนอในนามของรัฐบาล ว่า “เนื่องจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เช่าที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อันอยู่ในบัญชีสิ่งของทรัพย์สินในรัชกาลที่ ๕ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความประสงค์จะได้ที่ดินนี้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อจัดหาผลประโยชน์บำรุงมหาวิทยาลัยฯลฯ จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์แห่งการอุดมศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่า

(๑) สำหรับปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๔๘๖ นั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๔^๑ ประกอบกับมาตรา ๗ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา ๗ ทวิ ได้ให้อำนาจไว้ว่าทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนอกจากจะต้องจัดการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว อาจจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยได้ และคำว่า “จัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย” นั้น เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในมาตรา ๗ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้วจะเห็นได้ชัดว่ามีเจตนาจะให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินไปจัดการหาผลประโยชน์เพื่อนำผลประโยชน์นั้นมาบำรุงมหาวิทยาลัยได้ มิได้จำกัดว่าจะต้องจัดการเฉพาะเพื่อตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย คือการส่งเสริมวิชาการชั้นสูง วิชาชีพชั้นสูง และทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ เท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา ๑๒^๓ (๓) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้มีหน้าที่จัดหาวิธีการอันจะยังการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เจริญยิ่งขึ้นและมีอำนาจจัดวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัย ฉะนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไปหาผลประโยชน์เพื่อนำมาบำรุงการศึกษาของมหาวิทยาลัยจึงอยู่ในหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และด้วยเหตุนี้ สภามหาวิทยาลัยได้วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไว้ คือ ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินและกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่วางแผนและดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่นอกเขตการศึกษาของมหาวิทยาลัย ตลอดจนกำหนดหลักการและวางระเบียบเกี่ยวกับการให้เช่า อัตราค่าเช่า ค่าธรรมเนียมที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างนอกเขตการศึกษาของมหาวิทยาลัย

(๒) เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่มาของที่ดินรายนี้ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดแบ่งให้เช่าเพื่อหาผลประโยชน์ตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ และเหตุผลในการตรากฎหมายโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งแม้ว่าใน

^๑ มาตรา ๔ ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและการวิจัย โดยมีมุ่งหมายจะส่งเสริมวิชาการชั้นสูง วิชาชีพชั้นสูง และทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ

^๒ มาตรา ๗ ทวิ บรรดาทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย หรือตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังระบุไว้ในมาตรา ๔

^๓ มาตรา ๑๒ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) จัดหาวิธีการอันจะยังการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เจริญยิ่งขึ้น

๑.ล๑

๑.ล๑

(๙) จัดวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นของมหาวิทยาลัย

๑.ล๑

๑.ล๑

คำปรารภของพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินฯ ดังกล่าวจะกำหนดว่า "สมควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นสถานศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ และเพื่อจะส่งเสริมวิชาชีพชั้นสูง และทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติสืบไป" ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏชัดจากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า "เพื่อให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ที่ดินนี้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อจัดหาผลประโยชน์บำรุงมหาวิทยาลัย" แล้ว ก็อาจเข้าใจความหมายของคำปรารภดังกล่าวได้ว่า มีความมุ่งหมายเพียงแสดงวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยว่ามีเพียงใดเท่านั้น มิได้มีความหมายว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะนำที่ดินรายนี้ไปทำประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากการเป็นสถานศึกษาไม่ได้ การที่สภามหาวิทยาลัยจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดหาผลประโยชน์บำรุงมหาวิทยาลัยจึงไม่เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินและขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) จึงเห็นว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอำนาจนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมาจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๒๑