

บันทึก

เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๔๒๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. ในทางปฏิบัติของกรมธนารักษ์ในเรื่องการอนุญาตให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุให้ส่วนราชการที่ขอใช้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น ในกรณีที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลขอใช้ที่ราชพัสดุภายหลังที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ กรมธนารักษ์จะสามารถกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุ เช่น กรณีเลิกใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต้องส่งคืนกรมธนารักษ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลิกใช้ หรือจะสามารถกำหนดเงื่อนไขใดที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้ตามเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุได้หรือไม่ อย่างไร และสถานศึกษามีความอิสระในการใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุเพียงใด

๒. กรณีสถานศึกษาได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุก่อนวันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ สถานศึกษานั้นยังคงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวที่กรมธนารักษ์ได้กำหนดให้ต้องปฏิบัติไปแล้วหรือไม่ ประการใด

๓. ในกรณีที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยให้ใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นที่ตั้งศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้โดยมีเงื่อนไขว่าต่อไปหากจะมีการใช้ที่ดินบริเวณที่อนุญาตนั้น สำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ สถาบันฯ จะต้องส่งมอบที่ดินนั้นให้กับโครงการดังกล่าว และโดยที่จะมีการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ตกมาเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น อำนาจในการทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยจะเป็นของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือของกรมธนารักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล)

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) แล้ว เห็นว่า ข้อหารือของกรมธนารักษ์มีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอยู่ก่อนและภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์กำหนดขึ้นหรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๕๙^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษานั้น มีเจตนารมณ์ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของสถานศึกษานั้นได้เอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา เจตนารมณ์ดังกล่าวมีปรากฏชัดเจนในบทบัญญัติของมาตรา ๕๙ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ^๒ และให้บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^๓ จากบทบัญญัติในมาตรา ๕๙ ดังกล่าว จึงมีผลให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุอยู่ก่อนและภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ต้อง

^๑ มาตรา ๕๙ ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีผลให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของสถานศึกษานั้นกระทรวงการคลังยังคงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่อยู่ในการครอบครองของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่ต่อไปตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการใช้และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุ เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอเช่าใช้หรือเลิกใช้ที่ราชพัสดุ ยังคงมีผลบังคับให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลต้องปฏิบัติตามด้วย

ประเด็นที่สอง กรณีที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ซึ่งมีสถานะเป็นสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยให้ใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นที่ตั้งศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ โดยมีเงื่อนไขว่าต่อไปหากจะมีการใช้ที่ดินบริเวณที่อนุญาตนั้นสำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้จะต้องส่งมอบที่ดินนั้นให้กับโครงการดังกล่าว โดยการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ อำนาจในการทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยจะเป็นของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือของกรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่าที่ดินที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลภาคใต้ใช้อยู่ในปัจจุบันมีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์แล้ว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยยังมิได้ตราพระราช

^๔ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

^๕ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

กฤษฎีกาเพื่อถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กรณีจึงเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องปรึกษาหารือกับกรมธนารักษ์ เมื่อตามข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีการปรึกษาหารือกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับพิจารณาข้อหารือในประเด็นนี้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๔^๖ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๓

^๖ ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง