

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล

มหาวิทยาลัยมหิดลได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๑๗/๘๑๐๕ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยมหิดลมีอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความปกครองดูแล ทั้งที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเอง และที่เป็นที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยได้รับมาจากการบริจาคและจัดซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการขอใช้จากกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ปัจจุบันมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๑๕ (๙) ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นอำนาจการบริหารที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง และยังได้กำหนดในมาตรา ๑๖ (๖) ให้รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยและไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

เพื่อให้การบริหารและจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่เป็นที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสนับสนุนพันธกิจของมหาวิทยาลัย โดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๓ และอยู่ระหว่างการออกหลักเกณฑ์ และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ จึงมีปัญหาคือข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องขอหารือให้เกิดความชัดเจนก่อนที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินการต่อไป กล่าวคือ ที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลของมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคหรือซื้อจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือได้รับมอบจากกรมธนารักษ์ เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในการนี้ มหาวิทยาลัยมหิดลเห็นว่าเพื่อให้การบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยรวมทั้งที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาการศึกษา การวิจัย จึงประสงค์จะนำที่ราชพัสดบบางส่วนไปดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีเอกชนเข้ามาลงทุนและหรือร่วมลงทุนกับมหาวิทยาลัยและทำสัญญาเช่าระยะยาว ตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อนำผลประโยชน์ที่ได้รับไปใช้ในการพัฒนาการศึกษา การวิจัย การบริการวิชาการ ซึ่งเป็นพันธกิจหลักของมหาวิทยาลัย สามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทนมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่ มาตรา ๑๕^๑ (๙) ประกอบกับมาตรา ๑๖^๒ (๖) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยให้เงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และมาตรา ๕๙^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประสงค์จะให้มหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมีอิสระในการบริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและเป็นการลดภาระงบประมาณที่รัฐต้องอุดหนุนกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นรายปีในระบอบงบประมาณปกติ โดยผลของบทบัญญัติเช่นว่านี้ทำให้

^๑ มาตรา ๑๕ มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ใน มาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กู้ยืมเงิน และให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน การลงทุนหรือการร่วมลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน การลงทุน หรือการร่วมลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๙) ปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๖ รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์

ฯลฯ

ฯลฯ

รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๙ ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

มหาวิทยาลัยมหิดลมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา ๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๔๓^๕

กรณีตามข้อหาหรือมหาวิทยาลัยมหิดลมีความประสงค์จะนำที่ราชพัสดบบางส่วนไปดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยให้เอกชนเข้ามาลงทุนหรือร่วมลงทุนกับมหาวิทยาลัยโดยทำสัญญาเช่าระยะยาวตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยกำหนด ซึ่งการให้เอกชนเข้ามาลงทุนหรือร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นี้มีลักษณะเป็นการจัดหาประโยชน์และการลงทุนหรือร่วมลงทุนในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ตามมาตรา ๑๕^๖ (๔) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดลฯ จึงสามารถกระทำได้หากการกระทำนั้นเป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับความเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗^๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดลฯ

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๔

^๔ มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

^๕ บันทึก เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๒๗๑ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ มาตรา ๗ มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานพระนามาภิไธย ของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก ให้เป็นนามของมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์ในการสร้าง พัฒนา ประมวล และประยุกต์องค์ความรู้ทั้งมวลและดำเนินการให้มีการเรียนรู้ในองค์ความรู้ดังกล่าว รวมตลอดทั้งเผยแพร่ความรู้ ส่งเสริม ป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัย ทุนบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการกีฬา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเป็นส่วนรวม