

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินโครงการจัดหาประโยชน์จากที่ดินที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
ปกครองดูแล

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อว ๐๒๐๑.๒/๗๐๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินโครงการร่วมทุนกับเอกชน จำนวนสี่โครงการ สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้มีหนังสือ ที่ อว ๗๕ ๒๕ ๐๑ ๐๐/๓๑๔๖ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๔ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เพื่อขอรื้อว่า โครงการร่วมทุนของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จำนวนสี่โครงการ ได้แก่ (๑) โครงการร่วมทุนหอพักนักศึกษา สำนักวิชาแพทยศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ และเภสัชศาสตร์ (๒) โครงการร่วมทุนพื้นที่พาณิชย์ด้านหน้า มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (๓) โครงการร่วมทุนหอพักบุคลากรของโรงพยาบาลศูนย์การแพทย์มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และ (๔) โครงการร่วมทุนร้านอาหารริมน้ำ ณ สวนวลัยลักษณ์ เป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ โดยกระทรวงการอุดมศึกษาเห็นว่า มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีภารกิจในการทำการสอน วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และมาตรา ๑๐ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ และอำนาจหน้าที่ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนในกิจการที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยฯ จึงสามารถร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชนในการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยฯ ได้ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ จึงสมควรขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การดำเนินโครงการดังกล่าว เป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ตามนัยมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาประเด็นข้อขอรื้อของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การดำเนินโครงการจัดหาประโยชน์จากที่ดิน

ร่วมกับเอกชนของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ตามที่หาหรือ เป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ และอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ กระทำการภายในวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕^๒ วรรคสอง และมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ อาทิ การกอนิติสัมพันธ์ การถือครองและใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน การร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือของเอกชน องค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศหรือระหว่างประเทศในกิจการ ที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การกู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๑๑^๓ บัญญัติให้มหาวิทยาลัย

^๑มาตรา ๑๐ มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา ๕ และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถูกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สินและจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ทั้งภายใน และภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ที่ได้มาตามมาตรา ๑๑ วรรคสาม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

(๒) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการภายใน อำนาจและหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น

(๓) ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนในกิจการที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

(๔) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา ๕

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน หรือการลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(๕) ร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศหรือระหว่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการ สอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

(๖) จัดให้มีทุนการศึกษาและทุนการวิจัยในสาขาวิชาต่าง ๆ

(๗) กำหนดค่าตอบแทน หรือค่าตอบแทนพิเศษ รวมทั้งสวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่น ให้แก่ ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

^๒มาตรา ๕ ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในจังหวัดนครศรีธรรมราช เรียกว่า “มหาวิทยาลัย วลัยลักษณ์”

ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีภารกิจทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

^๓มาตรา ๑๑ รายได้ของมหาวิทยาลัยมีดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี

(๒) เงินอุดหนุนและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัย

(๓) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

(๔) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(มีต่อหน้าถัดไป)

มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น โดยให้เงินรายได้ หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุหรือทรัพย์สินอื่นซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแล หรือใช้ประโยชน์เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง เนื่องจากกฎหมาย ประสงค์จะให้มหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมีอิสระในการบริหารจัดการ ทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัยเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการ สาธารณะทางด้านการศึกษา วิจัย และการให้บริการทางวิชาการแก่สังคมในกิจการที่เกี่ยวกับการ ศึกษาวิจัยซึ่งเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย และเป็นการลดภาระงบประมาณที่รัฐต้องอุดหนุน กิจการของมหาวิทยาลัยเป็นรายปีในระบบงบประมาณปกติ

กรณีตามข้อหาหรือนี้ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์จะดำเนินโครงการร่วมทุน จำนวนสี่โครงการ ได้แก่ (๑) โครงการร่วมทุนหอพักนักศึกษาศูนย์วิทยาศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ และเภสัชศาสตร์ (๒) โครงการร่วมทุนพื้นที่พาณิชย์ด้านหน้ามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (๓) โครงการ ร่วมทุนหอพักบุคลากรของโรงพยาบาลศูนย์การแพทย์มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และ (๔) โครงการ ร่วมทุนร้านอาหารริมน้ำ ณ สวนวลัยลักษณ์ ซึ่งทั้งสี่โครงการเป็นการนำที่ดินที่มหาวิทยาลัยฯ ปกครองดูแลอยู่มาจัดหาประโยชน์ ในลักษณะการให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนเพื่อปลูกสร้างอาคาร และบริหารจัดการพื้นที่ โดยเอกชนให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่มหาวิทยาลัยฯ กรณีจึงเป็นการก่อกวน นิตินิยมรูปแบบหนึ่งซึ่งสร้างภาระหนี้ผูกพันมหาวิทยาลัยฯ ในการให้เอกชนที่เป็นคู่สัญญาเข้ามา ใช้ข้อสงหาทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์หรือที่อยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัยฯ เพื่อก่อสร้าง และจัดหาประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และเป็นการดำเนินการ จัดหาประโยชน์ในที่ดินที่มหาวิทยาลัยฯ ปกครองดูแล โดยให้เอกชนเข้ามาลงทุนหรือร่วมลงทุน กับมหาวิทยาลัยฯ ตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยฯ กำหนดตามมาตรา ๑๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ดังนั้น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์จึงสามารถดำเนินโครงการที่มีลักษณะ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแลหรือ ใช้ประโยชน์

(๖) รายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่น

เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (๑) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรง โดยการเสนอแนะ ของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่กำหนดในมาตรา ๕ และในการพัฒนาการอุดมศึกษาที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน ของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น

รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วย เงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกรณีรายได้มีจำนวนไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและค่าภาระ ต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน ให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าจำนวนที่จำเป็น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เป็นการนำที่ดินของมหาวิทยาลัยฯ ไปให้เอกชนดำเนินการในกิจการของมหาวิทยาลัยฯ เพื่อจัดหาผลประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๐^๕ ประกอบกับมาตรา ๑๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ แต่การกระทำนั้นต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ในเรื่องการจัดการศึกษา การวิจัย และการให้บริการทางวิชาการแก่สังคมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ ด้วย ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๑๖๒/๒๕๕๔^๘

สำหรับการพิจารณาว่าโครงการใดอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และสามารถนำที่ดินของมหาวิทยาลัยไปใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ นั้น ย่อมเป็นหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมาย หากสภามหาวิทยาลัยมีข้อสงสัยว่ากิจการใดจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา การวิจัย และการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม อันจะอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือไม่ ก็สมควรที่จะหารือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อให้มีความชัดเจน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยฯ ว่าสภามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้พิจารณาและอนุมัติโครงการดังกล่าวแล้ว อีกทั้งกระทรวงการอุดมศึกษาฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ฯ จึงไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิจารณาวินิจฉัย

อนึ่ง การให้ความเห็นตามข้อหารือนี้ เป็นการพิจารณาตามกรอบกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเท่านั้น ดังนั้น ในการดำเนินโครงการตามข้อหารือ หากยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องใดที่จะต้องมีการดำเนินการ มหาวิทยาลัยฯ ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นต่อไปด้วย



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๔

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดหาประโยชน์จากราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๒๖๘ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี