สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินแผ่นดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ภัทร ไวยรัชพานิช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2557

สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินแผ่นดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ภัทร ไวยรัชพานิช

คณะนิติศาสตร์

ศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

รองศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ปิยะนุช โปตะวณิช)

ศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

ตุลาคม 2557

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์ สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินแผ่นดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
ชื่อผู้เขียน นายภัทร ไวยรัชพานิช
ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2557

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินแผ่นดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินแผ่นดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมไปถึงการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสังกัดของรัฐและมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมถึงการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ตลอดถึงเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้วและกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่

การเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ในส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุและในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยรายได้จากการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยได้มา หรือมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการใช้ ดูแล จำหน่าย แลกเปลี่ยน เพื่อประโยชน์ในทาการศึกษาได้

อย่างไรก็ตาม สถานะทางทรัพย์สินในส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสถานะเช่นใด และมีขอบเขตมากน้อยเพียงใดในการจัดการและคุ้มครองทรัพย์สินดังกล่าว จากการศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุและในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มีสถานะทางทรัพย์สิน ทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยพิจารณาจากาการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว และใช้ในขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ ทั้งนี้ ยังพบว่า การจัดการทรัพย์สินของมหา

วิทยาลัยทั้งในส่วนที่เป็นที่เป็นที่ราชพัสดุและในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินตามที่พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ สำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับเรื่องอายุความ และการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นที่ราชพัสดุ ในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนย่อมไม่สามารถที่จะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับมหาวิทยาลัย หรือบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 และมาตรา 1307 แต่ในกรณีทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชน์หรือไม่ เนื่องจากมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ

สำหรับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนดห้ามมิให้เอกชนยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยเฉพาะแต่ในกรณีที่มหาวิทยาลัยได้จัดการใช้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ

โดยสรุป ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ โดยระบุคำนิยามให้ชัดเจนทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะทางทรัพย์สิน วิธีการจัดการ รวมถึงการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจจะต้องตีความในอนาคตในกรณีที่มีข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย โดยปราศจากข้อสงสัย หรือข้อกังขา และสุดท้ายเพื่อให้การนำบทบัญญัตินี้สามารถนำไปปรับใช้ให้เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน

ABSTRACT

Title of Thesis The Legal Status of the State Property in Procession of the Autonomous University

Author Mr. Patara Wairachpanich

Degree Master of Laws

Year 2014

The purpose of the thesis is to explore the history and problems of the legal status of the state property in the autonomous university. This is to be done by surveying legal concept, which all deals with the legal status of the state property in the autonomous university. This is also includes property management of universities in the autonomous university and public university. The point here is to give and analyze of the legal status of the property of the autonomous university, including how to manage and protect property of the university. This too revising existing laws and the law which will be new legislate are also considered.

The change of the public university to the autonomous university would make more efficiency of management of university especially the property management of the university. The university has an authority to maintain, and organize the property benefit from both the state property land and belong to the university. The revenue from the state property land is considered to be revenue of the university. What is more the property which university have possessed, acquired by purchasing from the financial revenue of the university. The university would also have a right to take care and exchange which any of those are for benefit of education.

However, the problems which initially arise are how the legal status of state property in the autonomous university would be right; and how wide of the scope, namely managing and protecting these properties should be. As far as the research has been conducted, it found out that both the state property land and the property

which is belong to the university would be define as public of state property and general of state property. The reason is by considering these properties are used, according to the University Act.

It also found out that according to the University Act, the university as well as the power to manage properties. Importantly, the person shall not be able to raise the prescription and legal execution against the university. For the case of the state property land, according to the Civil and Commercial Code section 1306 and 1307. For the case of the property which is belong the university, the university shall be protected from the University Act without considering how the civil and commercial law has been written. This is because it is defined as a specific law.

Another point is the case of property of the university which is categorized as general of state property, the University Act does not required person raising prescription against the university. Nevertheless, it must be in the case that the university has managed the property according to the University Act.

From all which have been mentioned, the University Act then should be revised by specifying the definition to be clearer. Namely, the legal status of the university, the way to manage and protected property of the university. The purpose here is to avoid the problem which maybe more ambiguous.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือและความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่านศาตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ ผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับเนื้อหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าโดยให้ความอนุเคราะห์ในการค้นคว้าข้อมูล ให้คำแนะนำในการจัดทำและเรียบเรียง อีกทั้งช่วยเหลือในด้านการตรวจทานและแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จลุล่วง ผู้เขียนมีความสำนึกในความกรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปิยะนุช โปตะวณิช ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่ง ในการร่วมเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำในการตรวจสอบและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ตลอดระยะเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ผู้ซึ่งให้ความรัก ความเมตตา รวมถึงให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และขอขอบพระคุณผู้มีพระคุณท่านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอาจารย์พิษณุ โหระกุล นายประวีณ พันธุ์พิพัฒน์ และนางสาวช่อทิพย์ สุนทรวิภาต ที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และให้กำลังใจผู้เขียน จนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ในส่วนของคุณประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอให้คุณความดีเหล่านั้นเป็นเครื่องบูชาแก่บิดา มารดา บูรพาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนต้องขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ภัทร ไวยรัชพานิช

สิงหาคม 2557

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	**(3)**
ABSTRACT	**(5)**
กิตติกรรมประกาศ	**(7)**
สารบัญ	**(8)**
บทที่ 1 บทนำ	**1**
1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	3
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.7 คำนิยามศัพท์	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	**5**
2.1 ลักษณะของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ	5
2.2 หลักเกณฑ์พื้นฐานของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย	6
2.3 รูปแบบของการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ	7
2.4 รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับขอรัฐในประเทศไทย	14
2.5 บทสรุป	24
บทที่ 3 แนวคิด ทฤษฎี และข้อกฎหมายของสถานะทางทรัพย์สินของแผ่นดิน	**25**
3.1 สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายต่างประเทศ	25
3.2 สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย	32
3.3 บทสรุป	59
บทที่ 4 ลักษณะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย	**61**
4.1 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย	61
4.2 การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย	72

4.3 บทสรุป 87

บทที่ 5 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย 89

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย 89

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย 96

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย 106

5.4 บทสรุป 110

บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ 111

6.1 บทสรุป 111

6.2 ข้อเสนอแนะ 115

บรรณานุกรม 117

ภาคผนวก 120

ภาคผนวก ก เรื่องเสร็จที่ 230/2512 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี) 121

ภาคผนวก ข เรื่องเสร็จที่ 287/2544 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่หวงห้าม แปลง สฎ.848 (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี 124

ภาคผนวก ค เรื่องเสร็จที่ 162/2554 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล 129

ภาคผนวก ง เรื่องเสร็จที่ 889/2551 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง รายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน 131

ประวัติผู้เขียน 134

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

มหาวิทยาลัยของรัฐแต่เดิมอยู่ในสังกัดของรัฐ มีฐานะเป็นส่วนราชการมีรูปแบบการบริหารงานที่ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของทางราชการ โดยมีระบบการจัดสรรและบริหารงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับการใช้จ่ายเงินของทางราชการ รวมไปถึงการมีระบบควบคุมการตรวจสอบที่ค่อนข้างเคร่งครัดจึงมีความพยายมที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเงื่อนไขในการกู้เงินจากธนาคารเอเชีย โดยเงื่อนไขในการกู้เงิน คือ มหาวิทยาลัยขอรัฐทุกแห่ง จะต้องพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ หรือที่เรียกกันว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ภายในปี พ.ศ 2545[1]

ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยบซึ่งอยู่ในระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ในส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการจัดองค์กรบุคลกร ทรัพย์สินและงบประมาณซึ่งในการจัดการทรัพย์สินนั้น มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุได้ โดยรายได้จากการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยได้มาหรือมีผู้ยกให้หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินดังกล่าวให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการใช้ ดูแล จำหน่ายแลกเปลี่ยน เพื่อประโยชน์ในทางการศึกษาได้[2]

อย่างไรก็ตามมีปัญหาว่าสถานะทางทรัพย์สินในส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น ทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุและในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทรัพย์สินดังกล่าวจะมีสถานะเช่นใด เนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินมีทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะได้รับการคุ้มครองมากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่มีการใช้เพื่อประโยชน์

---

[1]ทินพันธุ์ นาคะตะ, **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สกายบล็อคและการพิมพ์, 2546), หน้า 1-5.

[2]สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, **หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 5-12.

สาธารณะ ซึ่งความคุ้มครองดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ถึงมาตรา 1307 ซึ่งได้แก่ การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินการห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินและการห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในขณะที่ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดานั้น รัฐสามารถจำหน่าย จ่าย โอนได้เช่นเดียวกันกับทรัพย์สินที่เป็นของเอกชนทั่วไป แต่มีความแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชนตรงที่กฎหมายห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อชำระหนี้เช่นเดียวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดายังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่นั่นเอง จึงต้องห้ามมิให้ยึดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307

สำหรับปัญหาประการถัดมา ในเรื่องของการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยจะมีขอบเขตมากน้อยเพียงใดในการจัดการทรัพย์สินดังกล่าว หากกรณีทรัพย์สินดังกล่าวมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ในการจำหน่าย จ่าย โอน จะตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ หรือมหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นๆกำหนดไว้แต่เพียงอย่างเดียวและหากทรัพย์สินดังกล่าวมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาแล้วมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจำหน่าย จ่าย โอน ได้หรือไม่

ปัญหาประการสุดท้าย เนื่องจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุนั้นกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่ในขณะที่ทรัพย์สินในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว กรณีดังกล่าวจึงมีประเด็นปัญหาว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกับของรัฐทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุและในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยจะได้รับการคุ้มครองเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่

ดังนั้น การศึกษาดังกล่าว จึงเป็นการมุ่งที่ค้นคว้าหาคำตอบในปัญหาทางด้านสถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตลอดจนการจัดการทรัพย์สินของมหาวิยาลัยและการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะทางทรัพย์สินและอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไปในอนาคต

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาของสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินแผ่นดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยรูปแบบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในต่างประเทศและในประเทศไทย รวมถึงความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสังกัดของรัฐกับมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐ

3) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีรูปแบบ สถานะทางทรัพย์สินของแผ่นดิน การจัดการทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

4) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบ และการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสังกัดของรัฐและมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐ

5) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประเภททรัพย์สินตลอดรวมถึงการได้รับความคุ้มครองและเอกสิทธิ์ทางกฎหมาย

6) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้วและกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ในการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การที่มหาวิทยาลัยของรัฐเดิมนั้นมีสถานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มิใช่มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” อันเป็นผลให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ได้มาภายหลังตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินดังกล่าวยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมดหรือไม่นั้น เห็นว่า ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินดังกล่าว มหาวิทยาลัยนำใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใด หากมีวัตถุประสงค์ใช้เพื่อบริการสาธารณะแล้วทรัพย์สินดังกล่าวย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่หากมิใช่ใช้เพื่อบริการสาธารณะแล้ว ย่อมถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยศึกษาเฉพาะแต่ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยเท่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Reserch) โดยศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และลักษณะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งเอกสารที่ใช้ในการศึกษาแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว มีทั้งตัวบทกฎหมาย ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษาฎีกา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของแผ่นดิน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ภายหลังหลังจากที่ได้ทำการศึกษาถึงแนวคิด และทฤษฎีดังกล่าวแล้ว จึงนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาของสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินแผ่นดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

2) เพื่อทราบถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรของรัฐ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยรูปแบบของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในต่างประเทษและในประเทศไทย รวมถึงความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสังกัดของรัฐกับมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐ

3) เพื่อทราบถึงแนวคิดทฤษฎีรูปแบบสถานะทางทรัพย์สินของแผ่นดิน การจัดการทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

4) เพื่อทราบถึงรูปแบบ และการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

5) เพื่อทราบถึงสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำแนกประเภททรัพย์สินตลอดรวมถึงการได้รับความคุ้มครองและเอกสิทธิ์ทางกฎหมาย

6) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้วและกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ในการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของสถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.7 คำนิยามศัพท์

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ที่เป็นหน่วยงานที่มิใช่ส่วนราชการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการโดยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ ทั้งนี้ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และรัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้เท่าที่จำเป็น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท[3] คือ ภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองประเภทหนึ่ง กับภารกิจของรัฐในด้านการจัดทำบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่ง โดยภารกิจของรัฐด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้แก่ ตำรวจทางปกครอง และตำรวจทางยุติธรรม สำหรับภารกิจของรัฐในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ คือ การดำเนินการของรัฐในการตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคม ซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชนไม่อาจตอบสนองได้ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีการบริการสาธารณะในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะเช่นกัน โดยการที่จะให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยเกิดประสิทธิภาพสูงสุดอันเป็นเป้าหมายของการให้บริการสาธารณะ มหาวิทยาลัยจะต้องสามารถกำหนดตนเองได้ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของสิ่งที่เรียกว่าความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ดังนั้น การศึกษาในบทนี้เป็นการศึกษาถึงแนวความคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอันนำไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยศึกษาถึงรูปแบบของการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ลักษณะของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เริ่มจากในกลุ่มประเทศแถบทางด้านยุโรปและประเทศอังกฤษ โดยถือกำเนิดจากการรวมตัวของกลุ่มผู้สนใจทางด้านวิชาการ ซึ่งมหาวิทยาลัยหลักๆ ของยุโรปในสมัยกลาง คือ มหาวิทยาลัยโบโลญญา ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของโลกอยู่ที่เมืองโบโลญญา (Bologna)[4] และมหาวิทยาลัยปาดัว (Padua) ในประเทศอิตาลี หลังจากนั้นจึงมีมหาวิทยาลัยเปิดเพิ่มขึ้นในยุโรป เช่นมหาวิทยาลัยปารีส มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ โดยวิชาที่มหาวิทยาลัยในยุคแรกที่จะสอนได้แก่ กฎหมาย แพทย์ เทววิทยา และปรัชญาซึ่งเป็น

---

[3]นันทวัฒน์ บรมานันท์, **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 7.

[4]สุภาพ สุจริตพงศ์**, การวิเคราะห์โครงสร้างทางกฎหมายการบริหารงานบุคคล** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 32.

ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตประจำวัน และมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์มากที่สุดและถือว่าเป็นความรู้สากล[5]

มหาวิทยาลัยที่เกิดจากการรวมกลุ่มนี้ มีลักษณะการปกครองเป็นของตนเอง โดยคล้ายกับองค์กรปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ มีลักษณะการบริหารงานแบบคณะบุคคลโดยบุคคลของตนเอง มีสิทธิและอำนาจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางด้านวิชาการ ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดของมหาวิทยาลัยที่หน่วยงานอื่นจะเข้ามาก้าวก่ายไม่ได้ เช่น อำนาจในการให้ปริญญาบัตร นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินและที่ดินของมหาวิทยาลัยเองได้ ภายหลังจากนั้นต่อมารัฐได้มีการรับรองฐานะของมหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการ โดยการออกกฎหมายให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการให้บริการสาธารณะองค์กรหนึ่งโดยในประเทศอังกฤษ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย หมายถึง การเป็นอิสระจากการปกครองส่วนกลางของกษัตริย์อังกฤษ มหาวิทยาลัยสำคัญที่สุดของอังกฤษ คือ มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด และมหาวิทยาลัยแคมบริดจ์ที่มีลักษณะของชุมชนทางวิชาการและหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปในตัว ซึ่งมหาวิทยาลัยดังกล่าวได้รับพระบรมราชานุญาตให้อิสระแลกเปลี่ยนกับการยอมเสียภาษีให้กษัตริย์ในภาวะที่พระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์จะได้เงินเข้าท้องพระคลังเพื่อการสงคราม โดยพระมหากษัตริย์ทรงสัญญาว่าจะไม่ก้าวก่ายเรื่องของมหาวิทยาลัย และให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองตนเองได้โดยอิสระ ต่อแต่นั้นมา สถานะของมหาวิทยาลัยจึงเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจในการปกครองตนเองได้โดยอิสระ[6]

2.2 หลักเกณฑ์พื้นฐานของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยจะเป็นอิสระได้จะต้องได้รับหลักประกันพื้นฐานจากรัฐ 4 ประการ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในการจัดองค์กร วิชาการ การบริหารงาน และการเงิน โดยมีรายละเอียด ดังนี้[7]

---

[5]รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 9.

[6]บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ความเป็นอิสระของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยลัย,” **วารสารจุฬาสัมพันธ์ ฉบับพิเศษ** (กรกฎาคม 2537): 19 - 20. อ้างถึงใน รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 10.

[7]สุรพล นิติไกรพน์, “มหาวิทยาลัยในรูปองค์การมหาชนอิสระ: กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี,” ใน **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม** (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 443–446.

2.2.1 ความเป็นอิสระในการจัดองค์กร

มหาวิทยาลัยต้องสามารถกำหนดรูปแบบขององค์กรและหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ตลอดทั้งมีอำนาจจัดตั้งและกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ เหล่านั้นได้เอง

2.2.2 ความเป็นอิสระทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยต้องมีอำนาจในการกำหนดเนื้อหาของหลักสูตรที่มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย ได้แก่ การกำหนดวิธีการเรียนและการสอน การอนุมัติปริญญาให้แก่บุคคลที่องค์กรเห็นสมควรให้ปริญญา รวมตลอดไปถึงการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัยเป็นต้น

2.2.3 ความเป็นอิสระในการบริหารงาน

มหาวิทยาลัยต้องสามารถบริหารงานได้ด้วยตนเอง โดยอยู่ในรูปของคณะกรรมการของมหาวิทยาลัยที่มีที่มาจากประชาคมซึ่งมีลักษณะของการตัดสินใจร่วมกัน และไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยอาจมีสิทธิใช้อำนาจยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจในการดูแลโดยทั่วไปให้การตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปในกรอบกฎเกณฑ์ที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ หรือแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดไว้

2.2.4 ความเป็นอิสระทางการเงิน

มหาวิทยาลัยจะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ และจะต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินด้วยความคล่องตัว ทั้งนี้ ระดับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวว่ามีลักษณะอย่างไรกล่าวคือ เงินอุดหนุนที่ได้รับมานั้น มหาวิทยาลัยได้รับมาเป็นก้อน หรือได้รับมาโดยกำหนดแผนการใช้จ่ายมาล่วงหน้า และการควบคุมการใช้จ่ายเงินนั้นเป็นการควบคุมก่อนการใช้จ่ายโดยการตรวจสอบเพื่อขออนุมัติหรือเป็นเพียงการตรวจสอบความถูกต้องภายหลังจากที่ได้มีการใช้จ่ายเงินไปแล้ว หากเป็นกรณีที่เงินที่ได้รับจากรัฐมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่ให้มาเป็นก้อน กรณีนี้ย่อมตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัยในการวางแผนการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ โดยไม่จำต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องวิธีการงบประมาณดังที่องค์กรทางปกครองโดยทั่วไปของรัฐต้องปฏิบัติ

2.3 รูปแบบของการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

มหาวิทยาลัยในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ และมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นมหาวิทยาลัยซึ่งมีรูปแบบของความเป็นอิสระในการบริหารงานที่ชัดเจนจึงเห็นสมควรที่จะศึกษา โดยทั้ง 3 มหาวิทยาลัย มีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 มหาวิทยาลัยในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

มหาวิทยาลัยในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้การบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา ความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยเฉพาะทางด้านการเงิน ทรัพย์สินและวิชาการ โดยมีรูปแบบขององค์กรมหาชน จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งมีรูปแบบการบริหารงาน ดังนี้

2.3.1.1 การบริหารองค์กรของมหาวิทยาลัย[8]

มหาวิทยาลัยในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นองค์กรมหาชน โดยเป็นองค์กรของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบบริหารแบบราชการทั่วไป มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากส่วนราชการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ และภารกิจที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ มหาวิทยาลัยจึงไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐ แต่ถูกกำกับควบคุมดูแลโดยรัฐแทน

2.3.1.2 การบริหารงานวิชาการ[9]

มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ได้ด้วยตนเองโดยไม่มีหน่วยงานอื่นมาควบคุมทั้งนี้ การกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการศึกษาธิการแห่งชาติ

2.3.1.3 การบริหารงานบุคคล[10]

การบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัยประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการแยกระหว่างบุคลากรซึ่งมีฐานะเป็นผู้สอนในมหาวิทยาลัยออกจากข้าราชการโดยทั่วไปที่ไม่มีหน้าที่ในการสอน โดยมีหลักการประกันความเป็นอิสระและเสรีภาพในทางวิชาการกับหลักการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของผู้สอนในมหาวิทยาลัย และมีการคัดเลือกแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งผู้สอนในมหาวิทยาลัยหรือในสถาบันการศึกษาขั้นสูงที่เทียบเท่า

สำหรับการแต่งตั้งหรือคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ระบบการสอนในมหาวิทยาลัยซึ่งมีการดำเนินงานที่แตกต่างกันในแต่ละสาขาวิชานั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของคณะกรรมการซึ่งมาจากผู้สอนในมหาวิทยาลัยในระดับไม่ต่ำกว่าระดับของผู้ที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งนั้นเสียก่อน ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจึงจะดำเนินการได้

---

[8]จิตผ่อง พัฒนาศิริ, **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 57-58.

[9]André de Laubadère,Traité de Droit Administrative tome 3 (troisièmeédition: L.G.D.J., 1978), p. 287-289 อ้างถึงใน จิตผ่อง พัฒนาศิริ, **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 58-59.

[10]จิตผ่อง พัฒนาศิริ, *เรื่องเดิม,* หน้า 59-60.

2.3.1.4 การบริหารทรัพย์สินและงบประมาณ[11]

มหาวิทยาลัยในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในลักษณะที่เป็นเป็นก้อนซึ่งแตกต่างไปจากส่วนราชการโดยทั่วไปที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ นอกจากนี้ รัฐจะไม่เข้ามาวางหลักเกณฑ์หรือกำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายต่างๆ แต่จะมีการตรวจสอบควบคุมภายหลัง ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแนวทางของการจัดการอุดมศึกษาและความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 1968 ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายว่า “การควบคุมทางการเงินนั้นจะกระทำได้ด้วยการตรวจสอบภายหลังเท่านั้น” ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินมาก

2.3.2 มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษถือกำเนิดมาจากการรวมตัวกันของกลุ่มผู้สนใจทางวิชาการซึ่งยึดถือความเป็นอิสระในการดำเนินงานของตน มหาวิทยาลัยเหล่านี้จึงมีความเป็นอิสระโดยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด นอกจากนี้ยังมีลักษณะเป็นชุมชนทางวิชาการและหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปในตัว โดยมีที่ดินเป็นทรัพย์สินของตนเองและได้รับการรับรองจากกษัตริย์ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองตนเอง การปกครองในมหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษมีลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐให้อาจแก่องค์กรอย่างเป็นอิสระ รัฐให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่จะดำเนินงานภายในให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยโดยรัฐออกกฎหมายรับรองให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจให้บริการสาธารณะองค์กรหนึ่ง และให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีบุคลากรเป็นของตนเอง มีงบประมาณรายได้และให้อำนาจในการปกครองดูแลกันเองโดยไม่มีการควบคุมบังคับบัญชา เพียงแต่รัฐจะกำกับดูแลเท่านั้น[12]

2.3.2.1 ระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษเป็นมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการรวมตัวของเอกชนและต่อมารัฐเข้ามารับรองสถานะขององค์กรและให้อำนาจในการปกครองตนเองทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ โดยการจัดระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษมีลักษณะดังนี้

1) การจัดองค์กรบริหาร[13]

มหาวิทยาลัยมีรูปแบบการจัดองค์กรในลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีบุคลากร มีรายได้ และมีระบบการบริหารงานของตนเอง ไม่ตกอยู่

---

[11] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 39-40.

[12] ไพฑูรย์ สินลารัตน์, “รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต,” **ใน การประชุมทางวิชาการเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยของรัฐในเชิงปฏิบัติการของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537), หน้า 11-21 อ้างถึงใน รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 41.

[13] รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 45-49.

ภายใต้สายงานการบังคับบัญชาของรัฐ มีความเป็นเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมายจัดตั้งและภายในกรอบวัตถุประสงค์และภารกิจที่กำหนดไว้ การจัดตั้งองค์กรและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยมีองค์กรที่สำคัญในการบริหารงาน ซึ่งได้แก่สภาสูงสุดของมหาวิทยาลัย (Court) สภามหาวิทยาลัย (Council หรือ Board of Governors) นายกสภามหาวิทยาลัย (Chancellor) อธิการบดี (Vice-Chancellor หรือ Principal หรือ Vice-Chancellor and Principle) สภาวิชาการของมหาวิทยาลัย (Senate) คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย (University Management Group) รองอธิการบดี (Deputy Vice-Chancellor) คณบดี (Dean of Faculties) หัวหน้าภาควิชา (Head of Department)

2) การบริหารงานวิชาการ[14]

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษถือว่าเป็นหน่วยงานอิสระและโดยปกติมักจะจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ (Charter) จึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจด้านการศึกษา โดยที่ไม่ตกอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวง ทบวง กรม ใดในประเทศอังกฤษ

3) การบริหารงานบุคคล[15]

ในส่วนของการบริหารงานบุคคล มีคณะกรรมการฝ่ายบุคลากรทำหน้าที่กำกับการว่าจ้างบุคลากรให้สอดคล้องกับนโยบายและให้คำแนะนำในการบริหารต่อสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ สัญญา รับสมัครอาจารย์ และบุคลากร วิธีการคัดเลือก ระยะเวลาและสถานภาพการจ้าง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การพัฒนาและฝึกอบรมเพื่อการประเมินผลการทำงาน และวินัย เป็นต้น

4) การบริหารทรัพย์สินและงบประมาณ[16]

การบริหารงบประมาณของมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระที่จะนำไปจัดสรรเงินและบริหารงบประมาณของตนเองตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยได้รับเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาและกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้แก่มหาวิทยาลัยทุกแห่งผ่านทางสภาการจัดสรรเงินงบประมาณอุดมศึกษา นอกจากนี้ สภาจัดสรรเงินงบประมาณอุดมศึกษายังมีบทบาทในการติดตามประเมิณคุณภาพการศึกษาของแต่ละสถาบัน เพื่อให้แน่ใจว่ามหาวิทยาลัยใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ

---

[14]ทองอินทร์ วงศ์โสธร, พรชัย มงคลพาวนิช และส.วาสนา ประวาลพฤกษ์, **ระบบและกลไกการประกันคุณภาพอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร** (กรุงเทพมหานคร: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1 อ้างถึงใน รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 49.

[15]*เรื่องเดียวกัน*, หน้า 15.

[16]วรรณา สุชาโต และคนอื่นๆ, **ระบบและกลไกการประกันคุณภาพอุดมศึกษาในราชอาณาจักร** (กรุงเทพมหานคร: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 1 อ้างถึงใน รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 49.

สำหรับหลักการในการจัดสรรงบประมาณให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง และวิธีปฏิบัติของสภาการจัดสรรเงินเพื่อการอุดมศึกษานั้น อาจจำแนกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) งบประมาณเพื่อการสอน โดยจัดสรรให้ตามจำนวนนักศึกษาในแต่ละสาขาวิชา ระดับ ประเภท เป็นต้น

2) งบประมาณเพื่อการวิจัย ซึ่งจะจัดสรรงบประมาณให้ตามคุณภาพของแต่ละสาขาวิชาหรือหน่วยงาน โดยคำนึงถึงคุณภาพของงานวิจัยเป็นหลัก รวมทั้งสัดส่วนบุคลากรสายวิจัย เช่น อาจารย์ นักวิจัย ผู้ช่วยวิจัย และจำนวนนักศึกษาวิจัย เป็นต้น

3) งบประมาณนอกหลักสูตร เป็นการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สามารถจัดสรรเงินโดยใช้สูตรสำเร็จ เช่น ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง การปรับปรุงห้องสมุด ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และทุนอุดหนุนสำหรับสาขาวิชาต่างๆ เป็นต้น

วิธีในการจัดสรรเงินของสภาการจัดสรรเงินเพื่อการอุดมศึกษา สภาการจัดสรรเงินเพื่อการอุดมศึกษาจะบันทึกข้อตกลงกับสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการและการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณของมหาวิทยาลัย โดยในบันทึกข้อตกลงจะประกอบไปด้วยบทนำ อำนาจหน้าที่ของสภาการจัดสรรเงินเพื่อการอุดมศึกษา อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย การจัดสรรเงินงบประมาณ การจัดการที่ดินและสิ่งก่อสร้าง งานตามสัญญาที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รายงานสถานะทางการเงิน และการตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

สำหรับเงินอุดหนุนที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐ มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐงบประมาณอุดหนุนจากสภาการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา โดยจัดสรรเงินงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อการสอนและการวิจัย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณอุดหนุนจากสภาวิจัยซึ่งประกอบด้วย 6 สถาบัน คือ สภาวิจัยสาขาเทคโนโลยีชีวภาพ วิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์การแพทย์ สิ่งแวดล้อม ฟิสิกส์ และดาราศาสตร์ เป็นต้น

นอกจากเงินหรืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐแล้ว มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถแสวงหารายได้นอกงบประมาณได้ด้วยตนเอง โดยการดำเนินกิจกรรมภายในมหาวิทยาลัย การให้บริการทางวิชาการ การหาทุนวิจัย การบริจาค การทำโครงการพัฒนาหรือวิจัยร่วมกับบริษัทเอกชน รวมทั้งค่าธรรมเนียมการศึกษาจากนักศึกษาต่างชาติ เป็นต้น

สำหรับเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่มาจากแหล่งอื่นนอกเหนือจากเงินอุดหนุนที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐ เช่น ค่าธรรมเนียมการศึกษา เงินสนับสนุนการวิจัยการให้บริการของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

สำหรับการบริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษมีความเป็นอิสระมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ปราศจากการอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวง ทบวงกรม ใด โดยรัฐจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยสามารถแสวงหารายได้เพื่อการพึ่งพาตนเองได้ด้วยตนเอง ซึ่งเงินนอกงบประมาณเหล่านี้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสามารถนำไปพัฒนามหาวิทยาลัยได้โดยอิสระ

2.3.3 มหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา: ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกาถือหลักความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรอิสระ และเอกชน โดยมีรูปแบบที่เป็นการผสมผสานความร่วมมือของทั้งสามฝ่าย เพื่อมุ่งที่จะรักษาประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้มากที่สุดเนื่องจากระบบมหาวิทยาลัยของประเทศสหรัฐอเมริกามีความหลากหลายมาก ผู้ศึกษาจึงขอเลือกที่จะศึกษาระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ดังนี้

2.3.3.1 ระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย[17]

ตั้งแต่สมัยกลางเป็นต้นมาธรรมเนียมในการบริหารมหาวิทยาลัยในยุโรป คือ การให้มหาวิทยาลัยปกครองกันเอง เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา ธรรมเนียมนี้สืบทอดต่อกันมา โดยมีการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีอำนาจในการควบคุมดูแล และดำเนินกิจการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียประกอบด้วยคณะกรรมการทั้งสิ้นจำนวน31 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน ได้แก่ ผู้ว่าการรัฐ รองผู้ว่าการรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ศึกษาธิการของรัฐ นายกสมาคมศิษย์เก่า อุปนายกสมาคมศิษย์เก่า และอธิการบดี กรรมการโดยการแต่งตั้งของผู้ว่าการรัฐจำนวน 22 คน กรรมการประเภทผู้แทนนักศึกษา 1 คน และกรรมการประเภทผู้แทนคณาจารย์ 1 คน มาจากประธานสภาวิชาการของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการที่ไม่มีสิทธิออกเสียง รวมทั้งสิ้น 31 คน

อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

> มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียเป็นหน่วยงานของส่วนรวม ดำเนินการบริหารโดยบรรษัทมีชื่อว่า ‘สภารีเจ้นท์แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย’ มีอำนาจเต็มสมบูรณ์ในการบริหารและดำเนินงาน โดยมีเพียงเงื่อนไขว่าจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐสภาเท่าที่จำเป็น เพื่อประกันความมั่งคงของเงินกองทุน และเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของเงินกองทุนมหาวิทยาลัย

จากบทบัญญัติดังกล่าว สภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียมีอำนาจเต็มสมบูรณ์ในการบริหารและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยอาจออกกฎหมายควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็น

กลไกสำคัญในการทำงานของสภามหาวิทยาลัย คือ คณะกรรมการ โดยมีนายกสภามหาวิทยาลัย ประธานสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี เป็นกรรมการโดยตำแหน่งของคณะกรรมการประจำทุกคณะยกเว้นคณะกรรมการตรวจสอบภายในที่อธิการบดีเป็นกรรมการไม่ได้

---

[17] ทองอินทร์ วงศ์โสธร, **โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยอเมริกัน: กรณีสถาบันของรัฐในแคลิฟอร์เนีย** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 101-110.

เจ้าหน้าที่ประจำของสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย ประธานสภามหาวิทยาลัย รองประธานสภามหาวิทยาลัย ที่ปรึกษากฎหมาย เลขานุการสภามหาวิทยาลัย และเหรัญญิก

ผู้ว่าการของรัฐ เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ประธานสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมของสภามหาวิทยาลัย ที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวกับกฎหมาย เลขานุการสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานประชุม เหรัญญิกของสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของมหาวิทยาลัย

นอกจากสภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียยังมีสภาวิชาการซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายทางวิชาการ การบริหารงานมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นคณาจารย์และผู้บริหาร คือ อธิการบดี รองอธิการบดี อธิการวิทยาเขต รองอธิการวิทยาเขต คณบดี หัวหน้าคณบดี ผู้อำนวยการโครงการวิชาการ หัวหน้าฝ่ายรับนักศึกษาของแต่ละวิทยาเขต และคณาจารย์ทั้งมหาวิทยาลัย เป็นต้น

2.3.3.2 การบริหารงานวิชาการ[18]

การจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐนั้นมีความเป็นอิสระ โดยรัฐบาลกลางไม่มีหน้าที่ในการจัดและดำเนินการโดยตรง แต่ยังคงมีอำนาจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาในภาพรวมและวางมาตรฐานในรูปแบบของการกำหนดเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ โดยมีกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ประสานงานการศึกษาเป็นส่วนใหญ่

แม้ในระดับมลรัฐแต่ละมลรัฐก็มีระบบการศึกษาที่หลากหลายแตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละมลรัฐใช้ระบบการกระจายอำนาจโดยมลรัฐมอบอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัด และดำเนินการศึกษาในรูปของการแบ่งเขตการศึกษา รัฐบาลมลรัฐแต่ละมลรัฐมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นของตนเอง โดยมีสภาการศึกษาของมลรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล มลรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารและจัดการศึกษา แต่เนื่องจากมลรัฐแต่ละมลรัฐมีกฎหมายในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังนั้นระบบการบริหารการอุดมศึกษาจึงขึ้นอยู่กับการบริหารงานภายในมลรัฐ กล่าวคือ แต่ละมลรัฐมีอิสระในการดำเนินการภายใต้กฎหมายของแต่ละรัฐ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันการศึกษาแต่ละประเภทไว้ชัดเจน และมีแผนแม่บทซึ่งเป็นแผนพัฒนามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยมีคณะกรรมการกลางกำหนดโดยรัฐบาลกลาง ประสานงาน และจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ มลรัฐแต่ละแห่งก็จะออกกฎหมายตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระโดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของมลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางมีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาน้อยมาก แต่ให้เงินอุดหนุนด้านการศึกษาผ่านการทำสัญญากับมหาวิทยาลัยหรืออุดหนุนงบประมาณแก่นักศึกษาที่กำลังศึกษาในมหาวิทยาลัย

---

[18]รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, *เรื่องเดิม,* หน้า 88–90.

2.3.3.3 การบริหารงานบุคคล[19]

ในการบริหารมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียมีการกระจายอำนาจให้วิทยาเขตแต่ละแห่งมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยอิสระ ทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือน และการดำเนินการทางวินัย โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของสภามหาวิทยาลัย[20] สภามหาวิทยาลัยมอบหมายให้อธิการบดีควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่บริหาร และบุคลากรของมหาวิทยาลัย โดยอธิการบดีแต่งตั้งรองอธิการบดีฝ่ายบริหารและธุรการดูแลงานด้านบริหารงานบุคคล มีผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายร้องทุกข์และเจ้าหน้าที่ฝ่ายร้องทุกข์ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของบุคลากรและมีผู้อำนวยการบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

2.3.3.4 การบริหารทรัพย์สินและงบประมาณ

รายได้ของรัฐแคลิฟอร์เนียมีรายได้จาก 3 แหล่ง คือ ภาษีเงินได้ของประชาชน ภาษีการขายและการใช้ และภาษีธนาคารและบริษัท ภาษีทั้งสามประเภทนี้รวมกันคิดเป็นร้อยละ 90 ของเงินรายได้ทั้งหมดของรัฐ งบประมาณรายจ่ายของรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นงบประมาณที่ใช้เพื่อประชาชนโดยตรง ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการ[21]

สำหรับการบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินและที่ดินของมหาวิทยาลัยได้เอง มหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีนโยบายในการจัดหารายได้เพื่อการพึ่งพาตนเองนอกเหนือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากมลรัฐและรัฐบาลกลาง ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการจัดหารายได้เข้าสู่มหาวิทยาลัย อธิการบดีมีหน้าที่สำคัญคือ การระดมเงินทุนเข้าสู่กองทุนมหาวิทยาลัย เช่น การให้บริการทางวิชาการ การวิจัย การจัดการศึกษาต่อเนื่อง การจัดอบรมสัมนา หอพัก โรงอาหาร ฯลฯ โดยมีหน่วยงานที่จัดหารายได้โดยตรง โดยมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียมีหน่วยงาน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานเลขานุการ สภามหาวิทยาลัย และสำนักงานเหรัญญิกของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งล้วนเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรเป็นจำนวนมาก มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการเงิน การลงทุน การบริหารจัดหการ อสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะและมีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ด้านกฎหมายอีกจำนวนมาก[22]

2.4 รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีวิวัฒนาการ และมีความแตกต่างกับมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ ดังนี้

---

[19] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 95.

[20] ทองอินทร์ วงศ์โสธร, *เรื่องเดิม*, หน้า 157.

[21] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 226-227.

[22] รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 98.

2.4.1 วิวัฒนาการของมหาวิทยาลัยในกำกับขอรัฐ[23]

แนวความคิดที่จะต้องการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ 2507 โดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีการจัดสัมนาเรื่องปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย โดยมีแนวคิดที่ว่า มหาวิทยาลัยควรออกนอกระบบราชการ โดยภายหลังจากการดำเนินการจัดการสัมนา ได้มีการดำเนินการจัดการสัมนาอีก 3 ครั้งคือ ในปี พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2513 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2514 และได้มีการมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติยกร่างพระราชบัญญัติที่จะให้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว และเมื่อแล้วเสร็จ สภาการศึกษาแห่งชาติจะได้นำเสนอสภาบริหารคณะปฏิวัติพิจารณาผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยต่อไป โดยมีหลักการสำคัญ คือ ให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการจัดสรรเงินทุนมหาวิทยาลัย ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ประการที่สอง ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีเสรีภาพทางวิชาการ โดยมีสภาคณาจารย์เป็นที่ปรึกษาอธิการบดี ประการที่สาม มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารงานบุคคล และมีความคล่องตัวในการบริหารงานตนเอง ภายหลังจากนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยต่างๆ พิจารณารายละเอียด พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่างๆ เพื่อที่เสนอสภาบริหารต่อไป แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และคณะปฏิวัติยังไม่พร้อมที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางดังกล่าว เรื่องดังกล่าวจึงระงับลง

แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้รับการรื้อฟื้นอีกครั้งเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2517โดยได้มีการกำหนดแนวทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้เป็นระบบอิสระ โดยไม่เป็นส่วนของระบบราชการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวใช้ช่วงท้ายระยะเวลาของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 3 จนถึงระยะที่ 4 เป็นขั้นเตรียมการ และให้มีสภาพเป็นระบบอิสระในช่วงแรกของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 5 พร้อมมีคณะกรรมการจัดสรรเงินทุนมหาวิทยาลัยเกิดขึ้น

จากที่ได้มีการพยายามที่จะปฏิรูประบบการศึกษาอยู่หลายครั้ง ในปี พ.ศ.2530 ทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2547) โดยกำหนดนโยบายและมาตรการไว้ประการหนึ่ง คือ ให้มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการ โดยอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่สำหรับมหาวิทยาลัยที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ให้มีการบริหารในรูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยมีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบแห่งแรกในประเทศไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติว่าจะพัฒนาระบบบริหารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้มี

---

[23] ทินพันธุ์ นาคะตะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 1-7.

กำหนดนโยบายตามหนังสือทบวงที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ที่ 0100/294 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 ไว้ 2 แนวทาง คือ

1) การพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย โดยมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นตัวอย่าง

2) มหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการแต่ทำให้การบริหารคล่องตัวยิ่งขึ้น โดยแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ และทบวงมหาวิทยาลัย

แนวทางดังกล่าวได้รับความสนใจจากมหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 ทบวงมหาวิทยาลัยได้เชิญอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง มาร่วมประชุมชี้แจงมาตรการดังกล่าว และต่อมา เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2534 ทบวงมหาวิทยาลัยได้เชิญผู้บริหาร คณาจารย์ มาประชุมอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากมหาวิทยาลัยหลายแห่งยังไม่เข้าใจรายละเอียดของมาตรการนี้ ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ แสดงความเห็นด้วยต่อการออกนอกระบบ แต่ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องให้หลักประกันแก่มหาวิทยาลัย กล่าวคือ รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนงบประมาณ และมหาวิทยาลัยต้องมีความเป็นอิสระในการหารายได้ และต้องมีบทเฉพาะการ สำหรับผู้ที่จะประสงค์อยู่ในระบบราชการต่อไป ที่ประชุมเห็นว่าแม้บางมหาวิทยาลัยอาจยังไม่พร้อม หรือไม่ประสงค์ที่จะออกจากระบบราชการ แต่ในระยะยาว ควรมีแผนที่จะให้แต่ละมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดการประชุมทางวิชาการ มหาวิทยาลัยที่แจ้งความประสงค์ได้มีการตกลงในหลักการสาระสำคัญที่เป็นองค์ประกอบร่วมกัน และทบวงมหาวิทยาลัยได้นำหลักการและสาระสำคัญนี้ไปยกร่างเป็นพระราชบัญญัติเพื่อเป็นต้นแบบให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดให้สอดคล้องกับสภาพพื้นฐานของแต่ละแห่งและให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขแล้วให้ทบวงมหาวิทยาลัยภายในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2534

หลักการและสาระสำคัญที่ตกลงร่วมกันเพื่อแก้ไขประราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย สรุปได้ดังนี้[24]

1) ฐานะของมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการ แต่เป็นนิติบุคคลโดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

2) การดำเนินการทุกอย่างสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย

---

[24] ทบวงมหาวิทยาลัย, **รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 17-19.

3) มหาวิทยาลัยสามารถถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทุกประเภท ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ โดยมหาวิทยาลัยสามารถซื้อ จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ แลกแปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินต่างๆ และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรได้ ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีอุดหนุนหรืออุทิศให้ นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยสามารถจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองดูแลได้ รายได้ที่ได้จากการจัดหาประโยชน์ให้เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

4) รายได้ของมหาวิทยาลัย ให้รัฐจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแก่มหาวิทยาลัยเป็นรายปีทุกๆ ปี โดยจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยสามารถหารายได้จากการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและจากค่าบริการหรือผลประโยชน์หรือผลประโยชน์อื่นๆ

5) สถานภาพข้าราชการและลูกจ้างยังคงดำรงตำแหน่งเดิม และให้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยต่อไปตามเดิม

6) การเปลี่ยนสภาพจากข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการมาเป็นพนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปโดยสมัครใจ และให้ได้รับเงินเดือนและค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่างๆ ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าเงินเดือนและค่าจ้าง ตลอดจนสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการได้รับ

7) สิทธิประโยชน์ของผู้ที่เป็นข้าราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการสำหรับผู้ที่ไม่ประสงค์จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ยังคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการและลูกจ้างของส่วนข้าราชการ มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ ดำรงตำแหน่งทางวิชาการและเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นได้ดังเดิมทุกประการ

8) บรรดาที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยครอบครองดูแลอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับให้คงเป็นที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ต่อไป เว้นแต่ที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรือได้มาโดยการซื้อจากเงินรายได้ หรือได้มาโดยการแลกเปลี่ยนด้วยทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยผลของกฎหมาย ไม่ว่าการได้มานั้นจะได้มาก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ และให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้

ทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระจำนวน 16 ฉบับ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่ออนุมัติในหลักการและนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการของแนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวดังกล่าวตามหนังสือที่ นร 0203/2953 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 และให้ส่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณาต่อไป อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หมดอายุลง การที่จะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไป แต่จากนโยบายด้านการบริหารขอแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ของทบวงมหาวิทยาลัย มีมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2541 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ตามลำดับ

ภายหลังจากนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลมีทางเลือก 2 ทาง คือ เป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ โดยให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาและจัดการตนเองได้ มีความคล่องตัว และเสรีภาพทางวิชาการ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ

ต่อมาเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเงื่อนไขในการกู้เงินจากธนาคารเอเชีย ซึ่งมีกรอบนโยบาย 2 ประการ คือ ประการแรก มหาวิทยาลัยจะได้รับมอบอำนาจให้บริหารงบประมาณ และประการที่สอง ภายในปี พ.ศ. 2545 มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะต้องได้รับการพัฒนาให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เพื่อรองรับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัยได้เตรียมการ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก การทำความเข้าใจกับประชาคมมหาวิทยาลัยโดยวิธีการจัดทำสมุกปกขาว เรื่อง “หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” และจัดสัมนาระดับชาติในวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2541 และประการที่สอง ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำแผนปฏิบัติการในการปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งให้มหาวิทยาลัยสามารถโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มิใช่เงินเดือนกับมอบอำนาจการบริหารงานบุคลกรให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการได้เองในเรื่องการกำหนดตำแหน่ง การบรรจุ การว่าจ้าง การแต่งตั้ง การโยกย้าย การจัดหาบุคคลเข้าทำงาน และการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ ตลอดจนถึงรองศาสตราจารย์

ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาได้พยายามปรับเปลี่ยนระบบของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่เป็นของรัฐไปสู่ระบบใหม่ แต่ปัจจุบันก็ยังไม่แล้วเสร็จ โดยมีมหาวิทยาที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจำนวน 16 แห่ง[25] ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยบูรพา

---

[25]สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา, **สถาบันอุดมศึกษาไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา, 2553), หน้า 10-36.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร และสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา

2.4.2 มหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ[26]

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ในสังกัดของรัฐหรืออยู่ในระบบราชการนั้น จะตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของทางราชการ มีระบบการจัดสรรและบริหารงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับการใช้จ่ายเงินของราชการ รวมไปถึงการมีระบบควบคุมตรวจสอบที่แน่นอนตายตัว โดยเฉพาะระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศโดยมีลักษณะดังนี้

2.4.2.1 อำนาจ หน้าที่ และโครงสร้างของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ มีสภามหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยวางระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต และประกาศนียบัตร พิจารณาการจัดตั้ง และการยุบเลิกคณะ สำนักงานวิทยาเขต วิทยาลัย สำนักหน่วยงาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการดังกล่าว เสนอการแต่งตั้ง และการให้พ้นจากตำแหน่งอธิการบดี ศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ แต่งตั้ง และถอดถอนศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี ผู้อำนวยการสำนักและรองผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการ และรองหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของสถาบัน กำหนดเขตการศึกษาของสถาบันให้เป็นวิทยาเขต พิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของสถาบันซึ่งมิได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ

2.4.2.2 การบริหารงานบุคคล

บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้การรับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา และอีกประเภท คือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา

ดังนั้น บุคลากรของมหาวิทยาลัยซึ่งมีสถานะภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงต้องปฏิบัติตามคำสั่ง และระเบียบของทางราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

---

[26] กฤษณา จันทรโอฬาร, **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 109.

2.4.2.3 การบริหารงานวิชาการ

สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาจะเป็นหน่วยราชการส่วนกลางที่กำหนดมาตรฐานกลาง ไม่ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมายทางวิชาการ หลักสูตร การรับนักศึกษา ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดและยึดถือระบบเดียวกันทั้งประเทศ แม้จะมีการมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจให้แต่ละมหาวิทยาลัยไปดำเนินการเอง ก็เป็นเพียงการมอบอำนาจเท่านั้น ซึ่งราชการส่วนกลางจะเรียกอำนาจคืนเมื่อใดก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยยังคงมีเสรีภาพทางวิชาการในระดับหนึ่ง สามารถเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนได้ โดยการอนุมัติของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา[27]

2.4.2.4 การบริหารทรัพย์สินและงบประมาณ

มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ทั้งนี้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเป็น “กฎหมายเฉพาะ” ในขณะที่กฎหมายที่ให้อำนาจส่วนราชการอื่นๆ ในเรื่องทำนองเดียวกันนั้นเป็น “กฎหมายทั่วไป” ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายที่ว่า “กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป” เสมอ

สำหรับการบริหารงบประมาณมหาวิทยาลัยมีแหล่งรายได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยถือเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินที่ต้องนำส่งคลังเช่นเดียวกันกับทุกส่วนราชการ แต่มหาวิทยาลัยสามารถจัดการเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยได้โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังให้เป็นรายได้ของรัฐตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถนำมาพัฒนามหาวิทยาลัย โดยอำนาจในการจัดหาและจัดสรรเงินรายได้เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจพิจารณาอนุมัติการใช้เงินรายได้หรือเงินนอกงบประมาณแผ่นดินได้แม้ว่าเงินนอกงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินของทางราชการ แต่เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ รัฐจึงให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งบริหารจัดการเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยเองได้

2.4.3 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับของรัฐนั้น มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากขึ้น การควบคุมและการกำกับของรัฐลดลงหรือมีน้อยที่สุด รัฐจะกำกับเพียงด้านนโยบายการจัดสรรงบประมาณและคุณภาพเป็นหลัก แต่จะเน้นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยโครงสร้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะดังนี้[28]

2.4.3.1 อำนาจ หน้าที่ และโครงสร้างของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีสภานภาพที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา

---

[27] รองรัตน์ วิโรจน์เพชร, *เรื่องเดิม*, หน้า 229.

[28] กำชัย จงจักรพันธุ์, **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบวกหรือลบกับอุดมศึกษาไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้ากรุ๊ป, 2546), หน้า 16 - 21.

กระทรวงศึกษาธิการ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ โดยมีอิสระในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของตนเอง ซึ่งจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยนั้นๆ โดยการจัดการจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย กล่าวคือ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารการจัดการเรื่องต่างๆ ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งความต้องการของสังคม และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดระบบกำกับและติดตามผลการดำเนินงานและรายงานผลที่พร้อมจะตรวจสอบได้ นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามให้การดำเนินภารกิจเป็นไปตามแผน นโยบาย และเป้าหมายที่วางไว้ โดยออกระเบียบข้อบังคับในการบริหารงานบุคคล งานวิชาการ การเงินและงบประมาณ และอื่นๆ ได้โดยอิสระภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นๆ และสภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบผลการดำเนินงานต่อรัฐบาล[29]

2.4.3.2 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น บุคลากรของมหาวิทยาลัยจะมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยและอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลซึ่งออกโดยสภามหาวิทยาลัย พนักงานของมหาวิทยาลัยจะได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนตามหลักเกณฑ์การประเมินและตามบัญชีเงินเดือนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด สำหรับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ จะเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนด[30] อย่างไรก็ตามพนักงานของมหาวิทยาลัยจะต้องผ่านการประเมินศักยภาพบุคคลตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และบุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสัมพันธ์[31]

2.4.3.3 การบริหารงานวิชาการ[32]

การบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยการดำเนินการเสร็จสิ้นที่สภามหาวิทยาลัย แต่ต้องเป็นไปตามนโยบายและเป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการที่กำหนดโดยส่วนกลาง โดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรการศึกษาและอนุมัติการเปิดให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแผนที่สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษากระทรวงศึกษาธิการกำหนด นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติจัดตั้ง ยุบเลิกหน่วยงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

---

[29]สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 1-6.

[30]*เรื่องเดียวกัน,* หน้า 6 - 7.

[31]ทินพันธุ์ นาคะตะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 13.

[32]สำนักงานปลัดทบวมหาวิทยาลัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 11.

2.4.3.4 การบริหารทรัพย์สินและงบประมาณ[33]

ในการบริการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสามารถควบคุมดูแลและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ทำนองเดียวกับมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐบาล โดยมีหลักการสำคัญ คือ ให้มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากที่ราชัสดุ และนำรายได้มาใช้จ่ายในการบริหารของมหาวิทยาลัย โดยแยกอสังหาริมทรัพย์เป็น 2 ประเภท คือ

1) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุ ที่สาธารณะประโยชน์ ที่ป่าสงวนที่มหาวิทยาลัยได้รับมอบหมายให้ใช้ประโยชน์ทางการศึกษา

2) อสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับการบริจาคหรือซื้อจากเงินรายได้ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย สามารถนำไปใช้สอย ควบคุมดูแล ใช้ประโยชน์ทางการศึกษา และสามารถจำหน่าย หรือแลกเปลี่ยนได้ แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาเท่านั้น

สำหรับการบริหารงบประมาณ โดยทั่วไปมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) หลักการด้านการเงินและงบประมาณโดยทั่วไป รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป โดยจะจัดสรรเท่าที่จำเป็นให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อให้เพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ โดยเงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

2) มหาวิทยาลัยจะกำหนดระเบียบในการบริหารงบประมาณการเงิน การบัญชี และทรัพย์สินของตนเอง โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย

3) รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

อนึ่ง การจัดสรรงบประมาณของมหาวิทยาลัย รัฐจะจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปใน 2 ลักษณะ คือ

1) การสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แต่ละมหาวิทยาลัย โดยจำแนกงบประมาณออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายลงทุน

(1) ค่าใช้จ่ายประจำ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการจัดการศึกษา โดยรัฐอุดหนุนในลักษณะค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีมาตรฐานอย่างน้อยขั้นต่ำ และเพียงพอต่อการประกันคุณภาพการศึกษา โดยพิจารณาจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ส่วนเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยให้นำมารวมสมบทเป็นงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยในสัดส่วนที่เหมาะสมส่วนค่าใช้จ่ายในภารกิจหลักอื่นๆ ให้รัฐอุดหนุนตามโครงการหรือกิจกรรม

(2) ค่าใช้จ่ายลงทุน ให้รัฐจัดสรรให้ตามโครงการและความจำเป็นตามสภาพของมหาวิทยาลัยและกำลังงบประมาณของประเทศ

2) การจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น โดยหลักการ คือ ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลประโยชน์ที่ได้จากกองทุนไปใช้ในกิจการของมหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น และเสริมกับงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับในกรณีที่งบประมาณแผ่นดินไม่

---

[33] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 7-10.

เพียงพอและเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยจะเป็นผู้จัดหาเงินกองทุนเป็นปีๆไป และรัฐอาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุนตามกำลังงบประมาณแผ่นดินเป็นปีๆไปเช่นเดียวกัน

ในการบริหารงบประมาณ มหาวิทยาลัยจะต้องกำหนดระบบบริหารงบประมาณ การเงิน บัญชี และทรัพย์สินของตนเอง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยในลักษณะการตรวจสอบภายหลัง รวมทั้งระบบการติดตามการใช้งบประมาณอื่นๆ ภายใต้หลักการต่อไปนี้

1) งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรรในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปและถือเป็นรายได้ ของมหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณที่ได้รับตามแผนโครงการที่มหาวิทยาลัยเสนอ โดยอาจรวมรายได้อื่นมารวมจัดสรรเป็นงบประจำปีของมหาวิทยาลัยด้วย

2) มหาวิทยาลัยมีหน้าที่วางระบบการเงินและบัญชี งานพัสดุที่เป็นของตนเอง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยตามระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

2.4.3.5 การกำกับและการตรวจสอบ[34]

การกำกับและการตรวจสอบของมหาวิทยาลัย อาจแบ่งเป็นการกำกับและการตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัย และการกำกับและการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกของมหาวิทยาลัย โดยมีลักษณะดังนี้

1) การกำกับและการตรวจสอบภายใน

สภาของมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยจะต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบเพื่อประโยชน์ในการบริหารของมหาวิทยาลัยเอง

2) การกำกับและการตรวจสอบภายนอก

(1) การกำกับและการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐบาล เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา และสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

(2) การกำกับด้วยนโยบายของรัฐ กล่าวคือ รัฐอาจกำหนดนโยบายเพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน

(3) การกำกับด้วยระบบประกันคุณภาพการศึกษา โดยที่สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาได้ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยสร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษาของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาได้กำหนดไว้

(4) การกำกับด้วยกลไกงบประมาณ โดยสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาจะร่วมมือกับสำนักงานงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นกลไกให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานตามแผน และใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นการในการจัดสรร

---

[34] *เรื่องดียวกัน,* หน้า 11-12.

2.5 บทสรุป

มหาวิทยาลัยของรัฐแต่เดิมอยู่ในสังกัดของรัฐ โดยมีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งการบริหารงานของมหาวิทยาลัยตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของทางราชการ โดยมีระบบการจัดสรรและบริหารงบประมาณที่กำหนดไว้สำหรับการใช้จ่ายเงินของทางราชการ รวมไปถึงการมีระบบควบคุมการตรวจสอบที่ค่อนข้างเคร่งครัด จึงมีความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องมีความอิสระในการบริหาร โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการจัดองค์กร วิชาการ การบริหารงาน และการเงินและทรัพย์สิน ดังจะเห็นได้จากมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบกับเงื่อนไขในการที่รัฐบาลกู้เงินจากธนาคารเอเชีย มหาวิทยาลัยขอรัฐทุกแห่งจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยมีสภานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้โดยมีความอิสระในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของตนเอง มีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการกำหนดระเบียบข้อบังคับในการบริหารการจัดการเรื่องต่างๆ กล่าวคือ ในเรื่องของการบริหารงานบุคคลนั้น บุคลากรของมหาวิทยาลัยจะมีสถานภาพเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย และอยู่ภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลซึ่งออกโดยสภามหาวิทยาลัย ส่วนในเรื่องของการบริหารงานทางวิชาการนั้น สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรการศึกษา และอนุมัติการเปิดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับมาตรฐานและแผนที่สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

สำหรับการบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสามารถควบคุมดูแลและใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ทำนองเดียวกับมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ โดยมีหลักการสำคัญ คือ ให้มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ โดยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ และนำรายได้มาใช้จ่ายในการบริหารของมหาวิทยาลัยได้

ส่วนการบริหารงบประมาณนั้น รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป โดยจัดสรรเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มหาวิทยาลัยประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ โดยสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่กำหนดระเบียบในการบริหารงบประมาณ การเงิน การบัญชี และทรัพย์สินของตนเอง โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ในเรื่องรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแต่อย่างใด

บทที่ 3

แนวคิด ทฤษฎี และข้อกฎหมายของ สถานะทางทรัพย์สินของแผ่นดิน

ในบทนี้ จะศึกษาถึงแนวความคิด วิวัฒนาการของทรัพย์สินของแผ่นดินในประเทศไทย มุ่งศึกษาถึงวิวัฒนาการของสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การสิ้นผลของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดถึงผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากการศึกษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทยแล้ว การศึกษาสาธารณสมบัติขแผ่นดินในต่างประเทศก็ถือว่ามีความสำคัญเช่นกัน โดยมุ่งเน้นไปที่การศึกษาสาธารณสมบัติแผ่นดินของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งถือเป็นต้นแบบในการยกร่างสาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย และศึกษาถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ามีระบบในการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ค่อนข้างชัดเจน โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายต่างประเทศ

ในสมัยโรมัน กฎหมายแบ่งประเภทของทรัพย์สินโดยใช้หลักการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์เป็นเกณฑ์ โดยแบ่งทรัพย์ออกเป็นสองประเภท ได้แก่ ทรัพย์ที่เอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (res quae in nostro patrimorio) และทรัพย์ที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (res extra nostrum patrimonium) โดยทรัพย์ที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ แบ่งเป็นทรัพย์ส่วนสวรรค์ (divini juris) ซึ่งได้แก่ วัดและสิ่งที่น่าเคารพบูชาอื่นๆ และทรัพย์ส่วนมนุษย์ (humani juris) ซึ่งทรัพย์สินส่วนมนุษย์นี้ ยังแบ่งออกได้เป็นทรัพย์สินของเอกชน (res mancipi) และทรัพย์สินที่ไม่ใช่ของเอกชน (res nec mancipi) ซึ่งแบ่งเป็นทรัพย์ของมวลมนุษยชาติ (res communes) ทรัพย์ของมหาชน (res publicae) ทรัพย์สินของชุมชน (res universitatis) และทรัพย์ไม่มีเจ้าของ (res nullius) ซึ่งความคิดเรื่องทรัพย์สินส่วนมนุษย์ข้างต้นนี้ เป็นรากฐานในเรื่องทรัพย์สินของส่วนรวมหรือทรัพย์สินส่วนกลางของมหาชน หรือทรัพย์ไม่มีเจ้าของที่บุคคลทั่วไปสามารถเข้าหาประโยชน์ได้ กล่าวคือ ทรัพย์ของมวลมนุษยชาติ (res communes) ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินที่มวลมนุษยชาติสามารถเข้าใช้สอยได้เสมอ เช่น อากาศ ทะเล และที่ชายทะเล ทรัพย์ของมหาชน (res publicae) หมายถึงทรัพย์สินของรัฐซึ่งมีไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ได้แก่ ถนนหลวง หอประชุมเมือง และแม่น้ำที่สัญจรไปมา ทรัพย์สินของชุมชน (res universitatis) หมายถึง ทรัพย์ของชุมชนซึ่งมีลักษณะคล้ายกับทรัพย์ของมหาชน (res publicae) ซึ่งเป็นทรัพย์สินของส่วนรวมเช่นเดียวกัน แต่เป็นทรัพย์สินส่วนรวมของชุมชนในท้องที่นั้นๆ โดยเฉพาะ ไม่รวมถึงชุมชนอื่น

สำหรับทรัพย์ไม่มีเจ้าของ (res nullius) หมายถึง ทรัพย์ไม่มีเจ้าของ ผู้ใดพบและเข้ายึดถือก่อนย่อมได้สิทธิไป เช่น ปลาในทะเล และของป่า เป็นต้น นอกจากนี้ ในสมัยโรมัน ยังได้แบ่งประเภททรัพย์สินออกเป็นอีกหลายลักษณะ เช่น ทรัพย์ในพาณิชย์ (res in commercio) และทรัพย์นอกพาณิชย์ (res extra commercium) และยังมีการแยกความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของรัฐที่ถือครองอยู่อย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน (res fisci) อีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักกฎมายของโรมันมีผลต่อการพัฒนาระบบของกฎหมายในแต่ละประเทศด้วย[35]

3.1.1 สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศสาธาณรัฐฝรั่งเศส[36]

ทรัพย์สินของแผ่นดินประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ ทรัพย์สินที่เป็นของนิติบุคคลมหาชน (personnes publiques) โดยทรัพย์สินเหล่านี้ไม่ได้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่ง ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 537 วรรคสอง บัญญัติว่า “ทรัพย์สินที่มิได้เป็นของเอกชนจะอยู่ภายใต้บังคับและอาจโอนกรรมสิทธิ์ได้ตามรูปแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับทรัพย์สินนั้น” สำหรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น กล่าวคือ หากแบ่งประเภทตามหน่วยงานที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นทรัพย์สินของรัฐ ทรัพย์สินของภาค (régions) ทรัพย์สินของจังหวัด หรือทรัพย์สินของเทศบาล ซึ่งการแบ่งประเภทนี้มีประโยชน์พอสมควรแต่มักจะไม่ได้ใช้ในการอธิบายต่างๆ เพราะมีปัจจัยร่วมกันหลายประการ หรือหากแบ่งประเภทเป็นทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน (les biens affectés à l’usagedu public) หรือที่มีเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือการบริการสาธารณะ (les biensaffectés aux services publics) แต่ตามจารีตประเพณีและตัวบทกฎหมายนั้นมีการแบ่งแยกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (domaine public) และทรัพย์สินธรรมดาของรัฐ (domaine privé)

3.1.1.1 สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เป็นอสังหาริมทรัพย์

ในระหว่างที่มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสขึ้น ยังเป็นช่วงที่ยังไม่มีการแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินกับทรัพย์สินธรรมดาของรัฐ จึงอาจถือได้ว่าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ที่ให้คำนิยามที่ถูกต้องของสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ดังนั้น ในการกำหนดลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยแนวคำพิพากษาของศาลในการกำหนดลักษณะดังกล่าว

ในการพิจารณาลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินของศาลนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้จะต้องเป็นทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ดังนั้น

---

[35]สุนทรียา เหมือนพระวงศ์, **การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 4-7.

[36]ตรีทศ นิโครธางกูร และคณะ, **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทรัพย์สินของแผ่นดินของฝรั่งเศส** (ม.ป.ท., 2546), หน้า 8–12, ค้นวันที่ 1 มิถุนายน 2556 จาก http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=11

1) ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ แม้ว่าทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้นจะมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2) ทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐมีทรัพยสิทธิอื่นๆ ที่มิใช่กรรมสิทธิ์ เช่น สิทธิเก็บกิน (usufruit) หรือการรอนสิทธิ (servitude) ก็ไม่ทำให้ทรัพย์สินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ทรัพย์สินไม่มีรูปร่างเช่นสิทธิบัตรจึงไม่อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เพราะไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นได้

3) ทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ทรัพย์สินของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนต้องมีไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ทั่วไปจึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในปี ค.ศ. 1950 ศาลยุติธรรมสูงสุดได้วินิจฉัยว่า “ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ทรัพย์สินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน หรือทรัพย์สินที่มีการจัดการพิเศษเพื่อการแสวงประโยชน์ของบริการสาธารณะ” ต่อมาสภาแห่งรัฐและศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาล (Tribunal des conflits) ก็ได้ยอมรับและมีคำพิพากษาในทำนองเดียวกัน

จากแนวคำพิพากษาของศาลดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีองค์ประกอบแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน หรือมีเพื่อการใช้ประโยชน์ของทางราชการ (บริการสาธารณะ) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าโดยลักษณะตามธรรมชาติหรือโดยการจัดการพิเศษตามความจำเป็นของวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะนั้น

1) การจำแนกประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส[37]

ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจจำแนกได้หลายวิธีการด้วยกันเช่น

(1) การจำแนกตามนิติบุคคลมหาชนที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ (รัฐ ภาค จังหวัด เทศบาล เป็นต้น) ซึ่งการจำแนกวิธีนี้ แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่แตกต่างกันในแง่ของการจัดการทรัพย์สิน

(2) การแบ่งแยกสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และที่เป็นสังหาริมทรัพย์

(3) การจำแนกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติ (le Domaine Publicnaturel) กล่าวคือ ทรัพย์สินที่กลายสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การเปลี่ยนแปลงของชายฝั่งทะเล แม่น้ำ ลำคลอง ท้องน้ำ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประดิษฐ์ขึ้น (le domaine artificiel) กล่าวคือ ทรัพย์สินที่เกิดจากการดำเนินการของมนุษย์ เช่น อาคาร หรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ

---

[37] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 21–22.

(4) การจำแนกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะ

(5) การจำแนกอื่นๆ โดยพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพและทางภูมิศาสตร์ เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดินทางทะเล ทางน้ำ ทางอากาศ และทางพื้นดิน

2) การเกิดขึ้นของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส[38]

การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น หมายถึง การที่ทรัพย์สินถูกจัดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของนิติบุคคลมหาชน การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (l'incorporation) อาจแบ่งแยกประเภททรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ดังนี้

(1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติ (Le Domaine Public Naturel)

สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติเกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มิได้สร้างขึ้นโดยน้ำมือมนุษย์ เช่น ชายฝั่งทะเล ทะเลอาณาเขต น่านฟ้า และทางน้ำ โดยการได้มาและการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะเกิดขึ้นพร้อมกัน กล่าวคือ เมื่อทรัพย์สินนั้นมีลักษณะเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ จะเป็นไปโดยอัตโนมัติ และไม่จำเป็นต้องมีนิติกรรมทางปกครองใดๆ อีก หรือถ้ามีนิติกรรมทางปกครองเพื่อกำหนดแนวเขต ก็เป็นเพียงการยืนยันการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประดิษฐ์ขึ้น (Le Domaine Public Artificiel)

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประดิษฐ์ขึ้นนอกจากจะต้องเป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชนแล้ว จำเป็นต้องมีนิติกรรมที่เรียกว่า "การกำหนดการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (affectation)" ซึ่งจะกำหนดวัตถุประสงค์ของทรัพย์สิน และกำหนดว่าทรัพย์สินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด เช่น กำหนดโดยกฎหมาย แต่ถ้าเป็นทางหลวงแผ่นดินที่สร้างใหม่ การกำหนดการใช้ประโยชน์จะทำในรูปของประกาศการก่อสร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ (la déclaration d'utilité publique detravaux) หรือในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ การกำหนดการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องกระทำโดยหน่วยงานที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งโดยปกติแล้วจะเป็นคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว หรืออาจทำในรูปของสัญญาก็ได้ นอกจากนี้แนวคำพิพากษายังได้ยอมรับการกำหนดการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยปริยาย โดยเป็นผลโดยอ้อมจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เดียวและโดยตรงเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์

อย่างไรก็ตาม การกำหนดการใช้ประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้ทรัพย์สินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากแต่ต้องมีการใช้ประโยชน์ตามความเป็นจริงประกอบด้วย มิฉะนั้นแล้ว การกำหนดการใช้ประโยชน์อาจมิชอบด้วยกฎหมายได้ หากไม่ได้มีการใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง

3) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน[39]

---

[38] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 36–40.

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ระหว่างส่วนราชการ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังส่วนราชการอื่น หรือในระหว่างหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง ในกรณีที่เป็นนิติบุคคลเดียวกัน โดยการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีลักษณะดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงระหว่างหน่วยงานที่ขึ้นต่อนิติบุคคลมหาชนเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงโดยที่ผู้ใช้ประโยชน์ยังคงเป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่อนิติบุคคลมหาชนเดียวกันนั้น เป็นอำนาจของนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในระหว่างราชการส่วนกลางด้วยกันเอง ประมวลกฎหมายทรัพย์สินของรัฐ มาตรา R. 58 กำหนดให้หน่วยงานในราชส่วนกลางซึ่งมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ระหว่างหน่วยงานด้วยกันเอง จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่หน่วยงานดังกล่าวไม่อาจตกลงกันได้ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงิน หรือนายกรัฐมนตรี บางกรณีอาจต้องมีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่ง ส่วนการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ระหว่างหน่วยงานที่ขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน จะกระทำโดยมติสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

(2) การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดินระหว่างนิติบุคคล

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดินระหว่างนิติบุคคลมหาชนหลายหน่วยงาน อาจมีขึ้นในกรณีที่มีการตกลงกันระหว่างนิติบุคคลมหาชนหลายหน่วยงาน โดยการตกลงกันอาจทำในรูปของสัญญา หรือโดยการเปลี่ยนแปลงฝ่ายเดียวหลังจากที่ได้มีการเจรจากันแล้วก็ได้

4) การสิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (la sortie du domaine public)[40]

การสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และผลของการสิ้นสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นอยู่กับว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประดิษฐ์ขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การสิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติ

การสิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามธรรมชาติเกิดขึ้นโดยตัวทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้สูญสลายไปตามธรรมชาติ เช่น ท้องน้ำตื้นเขิน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

---

[39] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 40–42.

[40] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 42–45.

(2) การสิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประดิษฐ์ขึ้น

การสิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประดิษฐ์ขึ้นจะต้องมีคำสั่งถอนสภาพคืน หากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว แม้สภาพทางธรรมชาติหรือการใช้ประโยชน์จะเปลี่ยนก็หาทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวสิ้นสภาพไปไม่ สำหรับการออกคำสั่งถอนสภาพจะเป็นไปตามกฎหมายในแต่ละเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น

สำหรับผลของการสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ไม่ว่าการสิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลสภาพทางธรรมชาติของทรัพย์สินนั้นเอง หรือเป็นผลมาจากการคำสั่งถอนคืนสภาพก็ตาม ทรัพย์สินนั้นยังคงอยู่ในความดูแลขององค์กรนั้น และการสิ้นสภาพนั้นจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายเท่านั้น ซึ่งโดยหลักแล้วจะทำให้ทรัพย์สินนั้นกลายสภาพจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งมีผลให้การจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์ได้ และตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแพ่งซึ่งเอกชนสามารถยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ และหากมีกรณีพิพาทจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชน รัฐจะไม่สามารถอ้างกฎหมายอาญาหรือเรียกค่าเสียหายทางปกครองได้

3.1.1.2 ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่เป็นอสังหาริมทรัพย์

ประมวลกฎหมายทรัพย์สินของรัฐ มาตรา L.2 ได้ให้คำนิยามความหมายของคำว่าทรัพย์สินธรรมดาไว้ว่า “ทรัพย์สินอื่นๆ เป็นทรัพย์สินธรรมดา (les autres biens conitituent le domaine privé)” ดังนั้น ทรัพย์สินธรรมดา คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั่นเอง โดยทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีลักษณะดังนี้

1) ทรัพย์สินธรรมดาจะมีลักษณะเป็นสมบัติของชาติ (domaine de la nation) และเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ กล่าวคือ ทรัพย์สินเหล่านี้จะทำรายได้ให้ฝ่ายปกครองซึ่งตรงกันข้ามกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ของทรัพย์สินธรรมดาที่เห็นว่าการจัดการทรัพย์สินของรัฐมิได้มีเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่เป็นสมบัติของชาติเท่านั้น แต่ยังมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

2) ทรัพย์สินธรรมดาจะอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายแพ่ง รัฐจึงมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเหมือนดังเช่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่เป็นเอกชนตามกฎหมายแพ่ง

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินธรรมดาอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ทรัพย์สินธรรมดาที่เป็นอสังหาริมทรัพย์อาจประกอบด้วยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกใช้เพื่อการบริการสาธารณะ เช่น อาคารของหน่วยงานระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด หรือระดับเทศบาล ซึ่งไม่ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินแผ่นดินธรรมดาจะต้องไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ทรัพย์สินธรรมดาที่เป็นอสังหาริมทรัพย์อาจมิได้มีไว้เพื่อใช้การจัดทำบริการสาธารณะ หรือเพื่อการใช้ประโยชน์ของ

สาธารณชน เช่น เกาะ ทางไหลของน้ำที่ถูกละทิ้ง ทางน้ำที่ตื้นเขิน ป่า ที่ดินที่หาผลประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม อาคารหรือที่พักอาศัยที่ให้เอกชนเช่า เป็นต้น

3.1.2 สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี[41]

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น คำนิยามของคำว่า "ทรัพย์ (Sache)" ในทรัพย์มหาชน (offentliche Sahen) ไม่ได้มีความหมายตรงกับคำนิยามในทางกฎหมายแพ่ง เพราะคำนิยามของคำว่า "ทรัพย์" ตามกฎหมายแพ่ง หมายถึง วัตถุที่มีรูปร่างเท่านั้น (มาตรา 90 BGB) ในขณะที่ทรัพย์ในทางมหาชนมิได้มีความแต่เพียงวัตถุมีรูปร่างเท่านั้น กล่าวคือ น้ำที่ไหลในพื้นที่หรืออากาศที่อยู่เหนือเขตแดนเท่าที่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และพลังงานไฟฟ้า ก็เป็นทรัพย์ในมหาชนหรือสามารถที่จะเป็นทรัพย์มหาชนได้ นอกจากนี้ทรัพย์มหาชนนั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรรมสิทธิ์ของฝ่ายปกครองเสมอไป เพราะเป็นการเพียงพอที่จะให้ทรัพย์นั้นอยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของทรัพย์นั้น

ทรัพย์มหาชน (Offentliche Sachen) ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ทรัพย์ของฝ่ายปกครองทุกชนิดซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ทั้งนี้เพื่อบรรลุเป้าหมายในภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ทรัพย์ที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermogen) ทรัพย์ทางปกครอง (Verwaltungsvermogen) และทรัพย์มหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Offentliche Sachen im Gemeingebrauch)

สำหรับทรัพย์มหาชนในความอย่างแคบนั้น หมายถึงทรัพย์ทางปกครอง (Offentliche Sachen) และทรัพย์มหาชนที่มีไว้ใช้เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน (Offentliche Sachen im Gemeingebrauch) เท่านั้น

ทรัพย์มหาชน แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) ทรัพย์ที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermogen) ในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ เงินสด กิจการด้านอุตสาหกรรมของรัฐ พิพิธภัณฑ์ ใบหุ้น ซึ่งกำไรดอกผลหรือคุณค่าของทรัพย์นั้นมีผลต่อรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในด้านการคลัง สำหรับการทำให้บรรลุเป้าหมายในการจัดทำภารกิจของฝ่ายปกครอง โดยหลักการ ทรัพย์ที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermogen) ให้ถือกฎเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่งโดยเฉพาะ การได้มา การตกอยู่ในภาระบางประการ และการจำหน่ายจ่ายโอน

ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์ที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermogen) จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่บางกรณี ได้กำหนดกฎเกณฑ์พิเศษสำหรับทรัพย์ประเภทนี้ ดังนั้นทรัพย์ที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermogen) จึงต้องแยกออกจากกฎหมายปกครอง

2) ทรัพย์ทางปกครอง (Verwaltungsvermogen) คือ ทรัพย์ทางปกครองที่มีไว้เพื่อตอบสนองฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางปกครองโดยทางตรงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ใน

---

[41]ธรรมรังสี วรรณโก, **ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 15–19.

ภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองและหมายรวมถึงทรัพย์ทั้งหมดของฝ่ายปกครองเช่นที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานรัฐ

3) ทรัพย์มหาชนที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Offentliche Sachen im Gemeingebrauch) หมายถึง ทรัพย์มหาชนซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ชายหาดทางสาธารณะ ถนน และสะพาน โดยการใช้ร่วมกันนั้น คือ การเปิดโอกาสเป็นการทั่วไปสำหรับบุคคลทุกๆ คน อย่างไรก็ตาม การใช้ร่วมกันนั้น อาจกำหนดอยู่ในขอบเขตที่จำกัด กล่าวคือ อาจกำหนดขอบเขตของการใช้ร่วมกันได้ เช่น การใช้โบสถ์สมาชิกของโบสถ์ ทุกคนสามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพย์นั้นได้ และอาจจะขัดขวางบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของโบสถ์ได้ ซึ่งลักษณะการใช้นี้ไม่ได้ขัดแย้งต่อความหมายของคำว่า “การใช้ร่วมกัน” นอกจากนี้ขอบเขตของการใช้ที่มีผลในทางข้อเท็จจริงไม่ใช่สาระสำคัญการใช้ร่วมกัน และการใช้นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับการตกลงของสัญญาหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ กรณีที่มีการบังคับให้ทำสัญญา หรือกรณีที่กฎเกณฑ์ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการออกข้อกำหนดใดๆ ถือว่าเป็นการปฏิเสธการใช้ร่วมกัน ในทางตรงกันข้าม การเก็บค่าธรรมเนียมไม่ได้จำกัดลักษณะของการใช้ร่วมกัน และไม่ได้ทำให้เกิดความเป็นลักษณะเฉพาะบุคคลในขอบเขตของผู้ใช้ แต่การเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นวัตถุประสงค์ในด้านการคลังเท่านั้น

โดยชนิดและขอบเขตของการใช้ร่วมกันนั้น จะแตกต่างตามลักษณะของทรัพย์มหาชน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของทรัพย์มหาชนนั้น การใช้ร่วมกันจึงผูกพันตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ปรากฏชัดเจนจากสภาพของทรัพย์มหาชนนั้น

ดังนั้น การใช้ร่วมกันจึงต้องอยู่ในขอบเขตของเจตย์จำนงของการใช้ร่วมกัน (Gemeinvertraglichkeit) กล่าวคือ ไม่อนุญาตให้ใช้ไปในทางที่อาจทำให้บุคคลอื่นเสียหาย เว้นแต่ความเสียหายเพียงชั่วคราวที่เกิดขึ้นจากใช้นั้น เป็นกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงสภาพภายนอกของทรัพย์มหาชนในทุกกรณีก็ถือเป็นการใช้ที่เกินขอบเขตทั้งสิ้น

สำหรับการเกิดขึ้นของทรัพย์มหาชน (Entstehung und Beedigung der Offentlichen Sachen) นั้น อาจเกิดโดยทางธรรมชาติ เช่น ทางน้ำและชายหาด หรือเกิดขึ้นโดยผ่านการการะทำที่มีจุดมุ่งหมายในการก่อตั้งขึ้น

การสิ้นสุดของการเป็นทรัพย์มหาชนนั้นสิ้นสุดลงโดยการสิ้นสภาพของทรัพย์นั้นเอง หรือถูกยกเลิกโดยกฎหมาย ในกรณีของทรัพย์มหาชนซึ่งเป็นอยู่โดยธรรมชาติ การยกเลิกโดยกฎหมายไม่อาจเป็นไปได้ เว้นแต่คุณสมบัติการเป็นทรัพย์มหาชนนั้นสูญสิ้นไปกับสภาพธรรมชาติ เช่น เขื่อนริมแม่น้ำถูกพัดพาไป เป็นต้น

3.2 สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายไทย[42]

ในช่วงยุคสมัยสุโขทัย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินในช่วงนี้ไม่อาจสรุปได้อย่างชัดเจนนัก เนื่องจากในสมัยสุโขทัย มีเพียงหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงในส่วนที่ว่า “ป่าหมากพลูในเมืองนั้น ใครทำได้ให้ไว้แก่มัน” และการบันทึกว่าตระพังโพยเป็ยหนองน้ำ เท่านั้น

---

[42]สุนทรียา เหมือนพระวงศ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-14.

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การปกครองในยุคนั้นถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสุงสุดในทุกๆ ทาง กฎหมายจึงเป็นไปเพื่อแสดงอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่มีอยู่เหนือพื้นดินอย่างเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งมีการกำหนดเรื่องการถือครองที่ดินไว้ว่า “ที่ในกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาฯ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้” นอกจากนี้ยังกำหนดว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแว่นแคว้นในกรุงศรีอยุธยา ใช่ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน” และการบุกรุกที่ดินของพระมหากษัตริย์มีโทษทางอาญาถึง 6 สถาน

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะกำหนดเป็นหลักการทั่วไปว่าที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าอยู่หัว แต่ปรากฏว่า กฎหมายได้เปิดช่องให้เอกชนสามารถมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ หากได้รับอนุญาต โดยในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จมีการกำหนดว่า “หากเอกชนคนใดโก่นสร้างเลิกรั้งที่ไร่นาเรือกสวนนั้น ให้ไปบอกแก่นายเสนานายระวาง เมื่อนายอากรไปตรวจดูบริเวณแล้ว ให้แจ้งเสนานายระวาง และให้นายอากรเขียนโฉนดไว้ให้แก่ผู้นั้น” หรือในพระราชกำหนดเก่าได้มีการกำหนดว่า “การโก่นสร้างเลิกรั้งทำนาขึ้นใหม่ ต้องบอกแก่เสนาเจ้าอำเภอเจ้าสัดให้รู้เห็น” ด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในสมัยนั้น เอกชนสามารถเข้าถือครองที่ดินได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดช่องให้เอกชนสามารถทำนิติกรรมบางอย่างในที่ดิน เช่น ขายฝาก ให้โดยเสน่ห์หา ซื้อขาย ให้เจ้าหนี้ยึด และตกทอดเป็นมรดกได้ด้วย

ต่อมาเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2363 ชาติตะวันตกได้เริ่มขยายบทบาทของตนเข้าสู่ทวีปเอเชียรวมทั้งประเทศไทยอย่างมาก โดยการเข้ามาของชาติตะวันตกส่งผลให้ไทยต้องเปิดประเทศเพื่อทำการค้ากับต่างชาติมากขึ้น ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองอย่างใหญ่หลวง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนี้เอง ส่งผลให้เอกชนมีความต้องการใช้ที่ดินและทรัพย์สินต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สินครั้งใหญ่ในเวลาต่อมา โดยเฉพาะการถือครองที่ดิน ที่เคยถือว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ก็มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเปิดโอกาสให้หลายๆ ฝ่ายสามารถถือครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต่างๆ ได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐ วัดวาอาราม มิสซัง และเอกชน เป็นต้น ในยุคนี้จึงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการถือครองทรัพย์สินที่ถือครองโดยเอกชน และทรัพย์สินที่มิได้ถือครองโดยเอกชน

กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินที่ถือครองโดยเอกชน โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้มีการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับได้แก่ ประกาศขายสวนขายฝากแก่กัน พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการและเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา พ.ศ. 2417 พระราชบัญญัติการขายฝากและการจำนำที่ดิน ร.ศ. 115 ข้อบังคับการเก็บเงินสมพักศรค่าที่ ร.ศ. 120 กฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ. 120 พระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ. 120 พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 พระราชบัญญัติตราจองที่ดิน ร.ศ. 127 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินที่มิได้ถือครองโดยเอกชน ก็มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงก่อนมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้เริ่มมีการแบ่งแยกทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดิน

ออกเป็นหลายลักษณะตามวัตถุประสงค์ของการใช้ โดยสามารถแบ่งกลุ่มตามกฎหมายและลักษณะของที่ดินแต่ละประเภทได้ ดังนี้[43]

1) กฎหมายเกี่ยวกับที่หลวงที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์และหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยในส่วนของที่สาธารณประโยชน์และหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยในส่วนของที่สาธารณประโยชน์โดยทั่วไปนั้น จะเป็นไปตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้กำหนดความหมายของที่สาธารณประโยชน์ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะจัดการ

สำหรับในส่วนสาธารณประโยชน์ทางน้ำก็จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาแม่น้ำลำคลองเป็นจำนวนมาก ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎหมายและท้องน้ำ พ.ศ. 2403 พระราชบัญญัติว่าด้วยเรือใหญ่ขึ้นล่องตามลำแม่น้ำ พ.ศ. 2403 พระราชบัญญัติว่าด้วยเรือเล็กขึ้นล่องน้ำตามลำแม่น้ำ พ.ศ. 2403 พระราชบัญญัติธรรมเนียมคลอง จ.ศ. 1232 ประกาศกรมพระนครบาล เรื่อง ให้รื้อถอนสิ่งต่างๆ ออกไปจากเขตที่ดินคลองหลวง พ.ศ. 2431 ประกาศสำหรับการปักหลักขยายเขตคลอง ร.ศ. 117 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำสยาม ร.ศ. 124 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติป้องกันเหตุเรือโดนกัน พ.ศ. 2456 พระราชบัญญติรักษาคลองประปา พ.ศ. 2456 ประกาศกระทรวงนครบาลว่าด้วยผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งที่ล่วงล้ำหลักเขตคลองออกไปให้รีบจัดการรื้อถอนประปา พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 ประกาศกระทรวงนครบาลว่าด้วยผู้ที่ปลูกสร้างสิ่งที่ล่วงล้ำหลักเขตคลองออกไปให้รีบจัดการรื้อถอนให้เสร็จภายในกำหนด 6 เดือน ร.ศ. 130 พระราชบัญญัติทำนบ ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456

ส่วนสาธารณประโยชน์ทางบก มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการทางบก พ.ศ. 2403 ประกาศเว้นที่ริมถนนหลวง ร.ศ. 1117 และพระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473

สำหรับการจัดสร้างทางรถไฟ ก็จะมีกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติจัดวางทางรถไฟ และทางหลวง พ.ศ. 2464 ซึ่งมีบทนิยามทางหลวงประเภทของทางหลวง หลักการเกี่ยวกับการห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้สิทธิของแผ่นดินในเรื่องที่ดินเป็นทางหลวง และห้ามมิให้ยึดที่ดินนั้น

สำหรับที่ดินประเภทนี้ ศาลฎีกาวางแนววินิจฉัยว่า ที่ดินที่สาธารณใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของหรืออ้างการครอบครองโดยปรปักษ์ไม่ได้ และหากผู้ใดทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นสามารถฟ้องร้องได้

2) กฎหมายเกี่ยวกับที่หลวงหวงห้ามที่ใช้เพื่อประโยชน์ในราชการหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวได้มีการตราพระราชบัญญัติธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงการคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 กำหนดให้กระทรวงการคลังมหาสมบัติมีหน้าที่จ่ายรักษาเงินแผ่นดินสรรพราชพัสดุ ถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดิน เก็บภาษีอากร โดยมีกรมในสังกัด 13 กรม และในจำนวนนี้มีกรมพระคลังข้างที่ทำหน้าที่จัดการเงินในพระองค์ และกรมราชพัสดุตามพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 ทำหน้าที่จัดการซื้อจ่ายของหลวง

---

[43]ธรรมรังสี วรรณโก, *เรื่องเดิม*, หน้า 20–38.

และรับจ่ายของหลวง ซึ่งที่ดินราชพัสดุที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติปกครองดูแลรักษานั้น มีทั้งที่ดิน ตึก บ้าน เรือน สวน นา ที่ดินที่ใช้ในราชการ หรือที่ดินที่ควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ

สำหรับที่ดินประเภทนี้ ศาลฎีกาได้วางแนวคำวินิจฉัยว่าราษฎรจะถือกรรมสิทธิ์ในที่หลวงหวงห้ามไม่ได้

3) กฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในที่หลวง เช่น การอนุญาตให้ทำไม้ตามพระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบลากไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าตอบภาษี ร.ศ. 112 พระราชบัญญัติรักษาป่าไม้ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ดวงตราลบเลือน พ.ศ. 2439 พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตีตราไม้ ร.ศ. 117 พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่า พ.ศ. 2441 พระราชบัญญัติรักษาป่าไม้ พ.ศ. 2456 ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีขอนไม้สักและไม้กระยาเลย จ.ศ. 1236 ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขอนสัก จ.ศ. 1246 ประกาศซื้อขายไม้สัก พ.ศ. 2427 ประกาศตัดไม้สัก พ.ศ. 2427 หรือการอนุญาตให้เก็บของป่าตามข้อบังคับระเบียบการหาของป่าว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พ.ศ. 2464 หรือกรณีการอนุญาตให้ทำประมงตามประกาศอากรค่าน้ำ เรื่อง ขอรับประทานบัตรหวงห้ามจับสัตว์น้ำ ร.ศ. 118 ประกาศเก็บเงินอากรค่าน้ำ ร.ศ. 118 ประกาศอากรค่าน้ำ ร.ศ. 119 พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร.ศ. 120 กฎเสนาบดีว่าด้วยวิธีการและตั้งอัตราเก็บเงินอากรค่าน้ำ ร.ศ. 120 พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร.ศ. 126 ประกาศเปลี่ยนอัตราค่าที่ทำโพงพางไม่ประจำที่ในกรุงเทพมหานคร พระราชกำหนดแก่ชาวแพและโพงพาง และประกาศหาเทียนหอย ลงวันที่ 6 มกราคม ร.ศ. 127

สำหรับที่ดินประเภทนี้ ศาลฎีกาได้วางแนววินิจฉัยว่า การอนุญาตให้ประโยชน์ในที่หลวงจะต้องกระทำตามแบบแผนหรือกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษ และการได้รับอนุญาตเช่นนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด

4) กฎหมายที่เกี่ยวกับที่หลวงไม่หวงห้ามซึ่งยินยอมให้ราษฎรจับจองที่หลวงไม่หวงห้าม คือ ที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งรัฐบาลยินยอมให้ราษฎรจับจอง การหวงห้ามที่ดินของราษฎรนั้น แต่เดิมนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ยาก เช่น ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก 117 ได้กำหนดไว้ให้ราษฎรหวงห้ามที่ดินซึ่งรกร้างว่างเปล่าได้ โดยมีข้อจำกัดว่าผู้มีอำนาจจะอนุญาตให้จับจองที่ดินบางประเภทไม่ได้ กล่าวคือ (1) ที่ใช้ในราชการหลวง (2) ที่หวงห้ามในการทำอากร และ (3) เป็นที่มหาชนได้อาศัยเป็นสาธารณประโยชน์ และถึงแม้ว่าที่ดินที่มีผู้หวงห้ามจับจองไปแล้ว จนผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ออกเอกสารหลักฐานไว้เป็นสำคัญ แต่หากปรากฏภายหลังว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลยังไม่มีความประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่รัฐบาลหวงห้ามเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการหรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์ พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟืน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง ผู้มีเอกสารหลักฐานไม่มีอำนาจหน้าที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์ เพราะเหตุที่มีเอกสารเป็นสำคัญ

ต่อมาวิธีการจับจองนั้น ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจจะต้องตรวจสอบท้องที่ๆ เหมาะสมกับการทำนาและเพาะปลูกพืชผลต่างๆ และให้หวงห้ามที่ดินให้เพียงพอกับราษฎรในอำเภอนั้น พร้อมไปปักหลักเขตไว้เป็นสำคัญ โดยให้เขียนบอกไว้เป็นที่หลักนั้นให้ชัดเจนว่า “เป็นที่หวงห้ามไว้สำหรับอนุญาตให้ราษฎรซึ่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั่นกระทำการเพาะปลูก...” แต่อย่างไรก็ตาม ที่ดินที่จะ

ไม่ยอมให้ผู้หนึ่งผู้ใดจับจองหวงห้าม คือ (1) ภูเขา (2) ป่าไม้ (3) ธารน้ำ หนองน้ำ (4) ที่สาธารณประโยชน์ และ (5) ที่ซึ่งพระราชกำหนดกฎหมายห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดจับจองหวงห้าม นอกจากนั้น แม้ราษฎรผู้จับจองหวงห้ามที่ดินจะได้รับโฉนดไว้เป็นหลักฐานก็ตาม บทบัญญัติตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 ก็ได้กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่มีแดนกรรมสิทธิ์ เหมือนอย่างนาคู่โค คือ ต้องเสียค่าที่ หรือค่านาแก่รัฐบาลทุกๆ ปี และไม่ให้ถือกรรมสิทธิ์นั้นจะพ้นความรับผิดชอบ และความจำเป็นจะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายซึ่งบังคับในการที่ดิน กล่าวคือ ในการเก็บภาษีอากรและการที่ รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น และหลักการดังกล่าวก็ยังบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ด้วย

5) ที่ดินขององค์กรศาสนาหรือลัทธิอื่นๆ ในส่วนที่ดินของศาสนาพุทธเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 ที่ดินของศาสนาโรมันคาธอลิก เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยลักษณะของวัดบาดหลวงโรมันคาธอลิกในกรุงสยาม ร.ศ. 128 ส่วนที่ดินที่เป็นกุศลสถานอันเป็นของกลางสำหรับมหาชนจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎเสนาบดีว่าด้วยกุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463

6) ที่ดินของพระคลังข้างที่ กรมพระคลังข้างที่ถูกจัดตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบามสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว โดยมีพระราชประสงค์ที่จะมีพระราชทรัพย์ใช้จ่ายส่วนพระองค์ในอัตราที่แน่นอนและแยกเป็นอิสระจากเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ทรงถือเอาข้อบกพร่องของระบบการจัดเก็บรวบรวมเงินรายได้แผ่นดินสมัยก่อนเป็นมูลเหตุของการปฏิรูปการคลัง โดยทรงตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการการกระทรวงการคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 และพระราชบัญญัติกรมพระคลังข้างที่ ร.ศ. 112 และในระยะเวลาดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงยินยอมให้ทางราชการเรียกเก็บภาษีจากทรัพย์สินของพระคลังข้างที่ เช่น เดียวกับการเรียกเก็บจากทรัพย์สินของเอกชนด้วย

ต่อมาในช่วงที่มีการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์นั้น คณะกรรมการจัดเตรียมร่างได้พิจารณาถึงกฎหมายในสมัยก่อน แนวคำวินิจฉัยของศาล การสอบสวนทั่วไปถึงฐานะของอสังหาริมทรัพย์และเอกสารหลักฐานของท้องถิ่น รวมทั้งข้อเท็จจริงที่สำคัญ เพื่อเสนอปัญหาเบื้องต้นไปขอรับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการตรวจสอบชำระเกี่ยวกับเรื่องระบบที่ดินขอบเขตของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยตามร่างเดิมของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. 2462 ได้ยกร่างเป็นภาษาอังกฤษ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่ได้นำบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศมาประกอบการพิจารณาด้วย ดังต่อไปนี้ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 538 ถึง มาตรา 541 และมาตรา 717 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 958 ถึงมาตรา 959 ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น มาตรา 230 ประมวลกฎหมายแพ่งสวิสเซอร์แลนด์ มาตรา 659 มาตรา 664 และมาตรา 718 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตูนิเซีย ลงวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1885 และตามร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ยกร่างนั้น ตามมาตรา 11 ถึงร่างมาตรา 18 ได้แบ่งแยกทรัพย์สินของแผ่นดิน (The domain of the State) ออกเป็น 2 ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (public domain) และสมบัติของแผ่นดิน (private domain)

ตามร่างมาตรา 12 กำหนดให้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งตามสภาพ (by nature) หรือโดยความมุ่งหมาย (by designation) ใช้เพื่อสาธารณ

ประโยชน์ (in use for the public interest) หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (reserved for the common benefit) กล่าวคือ

(ก) ที่ดินที่ไม่มีผู้ครอบครองซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่เคยมอบให้แก่เอกชนคนใด

(ข) ฝั่งทะเลและท่าเรือ

(ค) ทางหลวง ทางรถไฟ ทะเลสาบ และทางน้ำ

(ง) โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างใดๆ ที่รัฐได้สร้างขึ้น เพื่อสาธารณประโยชน์หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณะ ป้อมค่าย โรงเรือนทางทหารอย่างอื่น กระทรวง โรงเรียน พิพิธภัณฑ์ สะพาน น้ำพุ เป็นต้น

(จ) สังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ คือ อาวุธยุทธภัณฑ์ที่ใช้ในกองทัพบก กองทัพเรือ ตำรวจ เรือรบ เครื่องบินรบ สิ่งของในพิพิธภัณฑ์

(ฉ) ทรัพย์อื่นๆ ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ส่วนสมบัติของแผ่นดิน ตามร่างมาตรา 13 ได้กำหนดว่า

สมบัติของแผ่นดินรวมทรัพย์ทุกชนิดของแผ่นดินที่มิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้กล่าวมาแล้ว เช่น

(ก) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง โดยไม่มีบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายมา เรียกร้องกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น

(ข) ที่เอกชนและโรงเรือนของเอกชนที่ทางราชการใช้เป็นที่อยู่อาศัยเก็บสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของแผ่นดิน

(ค) สังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อปฏิบัติราชการของกระทรวง กรมหรือสำนักงานทางราชการ เช่น ตู้ โต๊ะ เก้าอี้ ในพระราชวังหรือในสำนักงานของฝ่ายบริหาร รถยนต์หรือเรือที่ใช้งานพิธีหรือตามเทศกาลสาธารณะ ม้าหรือสัตว์อย่างอื่นซึ่งใช้ในราชการ เป็นต้น

(ง) ทรัพย์สินซึ่งมีผู้ทอดทิ้งหรือไม่พบเจ้าของหรือเป็นทรัพย์สินที่เจ้าของตายโดยไม่มีทายาทหรือผู้รับมรดก หรือทรัพย์สินที่โอนหรือถูกยึดมาเป็นของแผ่นดินตามสัญญา โดยเจตนาหรือโดยผลแห่งกฎหมาย

(จ) ทรัพย์ที่สูญหายหรือถูกขโมยที่กรรมสิทธิ์ตกมาเป็นของรัฐตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเช่นว่านั้น

นอกจากนั้นยังได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการห้ามมิให้เอกชนยกอายุความหรือสิทธิครอบครองปรปักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในส่วนที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามร่างมาตรา 14 การห้ามจำหน่ายจ่ายโอนว่าทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนได้ เว้นแต่โดยพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่ไม่มีผู้ครอบครองซึ่งรัฐยอมให้เอกชนเข้าถือเอาได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ดิน กฎหมายเหมืองแร่ และกฎหมายป่าไม้ และการจำหน่ายทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมิได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ทำได้ หรือการที่ยอมให้เอกชนถือเอาที่ดินที่ไม่มีผู้ครอบครองได้ โดยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสำคัญกฎหมายที่ดิน กฎหมายเหมืองแร่และกฎหมายป่าไม้ กำหนดไว้เป็นโมฆะ ทั้งนี้ ตามร่างมาตรา 15 การห้ามนำหลักการได้มาซึ่งภารจำยอมในอสังหาริมทรัพย์โดยผลของกฎหมายมาใช้กับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับความ

ยินยอมของรัฐบาล ซึ่งความยินยอมดังกล่าวเพิกถอนได้ (ร่างมาตรา 16) การห้ามยึด (หรือทำให้เสื่อมสิทธิ) ทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือสมบัติของแผ่นดิน (ร่างมาตรา 17) และการกำหนดให้สมบัติของแผ่นดินอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่ใช้กับทรัพย์สินของเอกชน หากไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (ร่างมาตรา 18)

ต่อมาเมื่อร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่างกฎหมายหลายครั้ง ซึ่งในท้ายที่สุดได้มีการปรับปรุงเป็นบทบัญญัติที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน คือ มาตรา 1304 ถึง มาตรา 1307 โดยแต่ละมาตรานั้นจะมีที่มาจากกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

1) มาตรา 1304 (1) มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 664

2) มาตรา 1304 (2) และมาตรา 1304 (3) มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 538 และมาตรา 540 ตามลำดับ

3) มาตรา 1305 มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 537 วรรคสอง และประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 106 และมาตรา 659 วรรคสอง

4) มาตรา 1306 มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 227 และประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 106 และ

5) มาตรา 1307 มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 106 ซึ่งตามบทบัญญัติใหม่นี้มีความแตกต่างจากร่างเดิมหลายประการ กล่าวคือ ได้ตัดบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของสมบัติของแผ่นดิน (ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา) ออกไปพร้อมทั้งได้กำหนดให้ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งโดยไม่มีบุคคลอื่นซึ่งมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายมาเรียกร้องกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น ซึ่งเดิมถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทเดียวกันกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1) นอกจากนั้น กรณีที่สำคัญ คือ การที่แก้ไขความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จากเดิมซึ่งกำหนดไว้ว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งตามสภาพ (by nature) หรือโดยความมุ่งหมาย (by designation) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยตัดข้อความว่า “ตามสภาพหรือโดยความมุ่งหมายออกไป” และตัด (6) ที่กำนดว่า “ทรัพย์อื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ของมาตรา 12 เดิม (ในปัจจุบัน คือ มาตรา 1304) ออก

โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปของสาธารณสมับัติของแผ่นดิน ซึ่งลักษณะสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินดังกล่าวต้องมีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หากทรัพย์สินใดมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ทรัพย์สินนั้นคงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา คือ[44] ทรัพย์สินที่รัฐยึดถือครอบครองไว้ในฐานะเช่นเดียวกับเอกชน และรัฐสามารถจำหน่าย จ่าย โอนได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราช

---

[44]ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, **อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์**(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พลสยาม พริ้นติ้ง ประเทศไทย, 2551), หน้า 104.

กฤษฎีกาอย่างเช่นทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด นอกจากนี้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจได้มาหรือเสียสิทธิด้วยการถูกแย่งการครอบครองหรือครอบครองปรปักษ์ได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดายังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงตกอยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ซึ่งต้องห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงต้องเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอย่างหนึ่ง

สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องเสร็จที่ 230/2512 สรุปใจความได้ว่า

แนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ใน บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 230/2512 เรื่อง การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุจังหวัดอุดรธานี) สรุปใจความได้ว่า ที่ดินราชพัสดุนั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นก็สุดแต่ว่าที่ดินราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เช่น ถ้าที่ดินราชพัสดุได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือให้เช่าทำการค้า ที่ดินราชพัสดุนั้นย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น (โปรดดูภาคผนวก ก)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ หากใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นก็ตกอยู่ในประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่หากใช้ประโยชน์นอกเหนือจากใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวก็จัดอยู่ในประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

3.2.1 ประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 แบ่งประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกเป็น 4 ประเภท อย่างไรก็ตามทั้ง 4 ประเภทเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น อาจมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นอีกก็ได้ โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้ง 4 ประเภท มีดังนี้

3.2.1.1 สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

เดิมที่ดินของรัฐมิได้มีการแบ่งแยกประเภทของที่ดินดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากกฎหมายไทยถือว่าที่ดินเป็นของพระเจ้าแผ่นดินให้เข้าอยู่อาศัย ถ้ารัฐต้องการที่ดินเมื่อใดก็อาจไล่ที่ราษฎรได้ หนังสือสำคัญที่ให้ไว้สำหรับที่ดิน มิได้หมายความว่าทรงพระบรมเดชานุ

ภาพในที่นั้นให้แก่ราษฎร[45]แต่ในสมัยต่อมาการปกครองมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงต้องมีกฎหมายว่าด้วยที่ดินซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเพื่อแบ่งแยกประเภทของที่ดินรวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินต่างๆ เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงสิทธิและประโยชน์ที่ตนควรจะได้รับ โดยคำว่า “ที่รกร้างว่างเปล่า” เคยปรากฏมาแล้วในข้อบังคับการห้วงห้ามที่ดินศก 117 ข้อ 1[46] หรือในประกาศออกโฉนดที่ดิน (ร.ศ. 120) ข้อ 17 ซึ่งใช้คำว่า “ที่ว่าง” แทน ซึ่งหมายถึงที่ดินที่ยังมิได้เคยจัดให้ผู้ใดเข้าไปจับจองเป็นเจ้าของมาก่อน หรือที่ดินที่เคยมีเจ้าของมาก่อน แต่ได้ทอดทิ้งหายไป ในกรณีที่มีสิ่งใดอยู่บทที่ดินที่ได้มีการทอดทิ้งไป ผู้ที่ได้เข้าไปอยู่แทน คงจ่ายแต่เงินค่าประโยชน์ที่มีผู้ทำขึ้น โดยวิธีการดังกล่าวเคยปรากฏอยู่ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 42 พระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่งจะออกเดินประเมินนา จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ข้อ 11[47] สำหรับที่นาฟางลอย ประกาศออกโฉนดที่ดิน (ร.ศ. 120) ข้อ 17 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2549) มาตรา 4[48] ซึ่งกำหนดให้ที่ดินตกกลับมาเป็นของรัฐโดยอัติโนมัติ สำหรับที่ดินที่มี “ผู้เวนคืน” หมายถึง เจ้าของเดิมแจ้งความประสงค์สละสิทธิในที่ดินนั้นโดยวิธีการดังกล่าวปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมืองกรมการแลเสนากำนันอำเภอซึ่ง

---

[45]พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, **เล็กเชอร์กฎหมายที่ดินและกฎหมายผัวเมีย 36** (ร.ศ.119, ฉบับพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้าวิมวาทิตย์ รพีพัฒน์, 2502) อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (Property Law) หน่วยที่ 7 - 10** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 205.

[46]ข้อ 1 ถ้าผู้ใดจะหวงห้ามที่ดิน ซึ่งรกร้างว่างไว้ทำการเป็นอาณาประโยชน์ให้ไปแจ้งความแลจดชื่อลงในเรื่องราว (ตามแบบที่ 1) ที่นายอำเภอซึ่งได้ว่ากล่าวท้องที่นั้น

[47]ข้อ 11 ถ้าผู้ใดจับจองนาฟางลอยในกรุงเทพฯ และหัวเมืองไว้มากทำน้อยไม่เต็มเนื้อที่ให้รกร้างว่างเปล่าพ้น 3 ปี ไปก็ดี ฤาที่ได้ทำนาอยู่แล้วภายหลังไม่ทำทิ้งไว้พ้น 3 ปี ให้ขาดผลประโยชน์ในแผ่นดิน ถ้าผู้ใดจะไปทำนาในที่นั้น ก็ให้มาบอกต่อเสนาผู้รักษาเมืองกรมการกำนันไปปักเสา ทำสำคัญประทับตราให้ที่นาเป็นสิทธิแก่ผู้นั้นต่อไป ถ้าเจ้าของเดิมจะมาว่ากล่าวประการใด ห้ามอย่าให้เสนาผู้รักษาเมืองกรมการ คืนที่นั้นให้เป็นอันขาดทีเดียว ถ้าไม่มีผู้ใดทำนาที่นั้น ก็ให้เจ้าของนาเดิมมาบอกเสนากรมการเวนนานั้นต่อเจ้าพนักงานกรมนาๆ ต้องมาประกาศให้คนทั้งปวงทราบว่าที่นั้นไม่มีเจ้าของ ผู้ใดอยากทำก็ให้มาทำ ถ้าเจ้าของหวงนาทิ้งไว้ไม่ทำและไม่มาเวนนาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกค่าทำนาตำบลนั้นแก่เจ้าของที่หวงไว้ เหมือนนาคู่โคไร่ละสลึง ภายหลังเจ้าของนาฤาผู้อื่นทำต่อไป จึงให้เรียกค่านาเป็นฟางลองไร่ละสลึงเฟื้องตามพิกัด

[48]มาตรา 4 ในที่ใดๆ ที่ออกโฉนดแผนที่หรือใบนำหรือใบไต่สวนสำหรับโฉนดแผนที่นั้นแล้ว ถ้ากระทรวงเกษตราธิการหรือเจ้าพนักงานที่ดินของกระทรวงเกษตราธิการ มีเหตุสงสัยว่าเจ้าของได้อพยพทอดทิ้งที่นั้นไว้เกิน 9 ปี ให้กระทรวงเกษตราธิการหรือเจ้าพนักงานเกษตราธิการ ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับหนึ่ง ในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับหนึ่งอย่างน้อย แลให้ปิดไว้ ณ ที่ดินฉบับหนึ่งเรียกหาเจ้าของ เมื่อได้ตัวเจ้าของเดิมมาก็ดี หรือไม่ได้ตัวมาก็ดี ให้เจ้าหนักงานกระทำการไต่สวนว่าเป็นที่อพยพทอดทิ้งจริงหรือไม่ แลถ้าตามสำนวนปรากฏว่าเป็นที่อพยพทอดทิ้งแล้ว ให้ถือว่าที่นั้นว่างเปล่า

จะออกเดินประเมินนา จ.ศ. 1236 (พ.ศ. 2417) ข้อ 11 สำหรับคำว่า “โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน” นั้น เป็นการบัญญัติเผื่อไว้เท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ที่ดินของรัฐที่เอกชนได้กรรมสิทธิ์ไปแล้วไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทใดก็ตาม เมื่อกลับมาคืนมาเป็นของรัฐไม่ว่าโดยประการใด ก็จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งทั้งสิ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ง่ายต่อการเปลี่ยนไปใช้เพื่อการอื่นได้โดยวิธีการปกติที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในระหว่างที่ยังมิได้นำไปใช้ ก็ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ถึง มาตรา 1307 นั่นเอง[49]

1) ที่รกร้างว่างเปล่า

ที่รกร้างว่างเปล่าจึงต้องเป็นที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไปหรือปล่อยไว้ให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใด ก็ไม่อาจที่จะกลายสภาพไปเป็นที่รกร้างว่างเปล่าแต่อย่างใดมีปัญหาว่าที่รกร้างว่างเปล่านั้นต้องมีการใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือไม่จึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิม ปัญหานี้มีความเห็นอยู่ 2 ฝ่าย

ความเห็นฝ่ายแรก เห็นว่า ต้องมีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยให้เหตุผลว่า

> ...เมื่อพิจารณา มาตรา 1304 ให้ละเอียดแล้ว จะเห็นว่ามาตรา 1304 ไม่ได้บอกว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในกฎหมายใช้คำว่า “เช่น” ไว้ก็จริง แต่หลักที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ น่าจะอยู่ในวรรคแรกนั่นเอง คือ (1) จะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (2) จะต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น ถ้าที่ดินรกร้างว่างเปล่าใดที่ไม่มีลักษณะประการที่ 2 อยู่ด้วย ก็น่าจะเป็นทรัพย์แผ่นดิน ไม่ถึงกับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 8 และ 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็สนับสนุนอยู่)...[50]

ความเห็นฝ่ายที่สอง เห็นว่า ที่รกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินโดยสภาพแล้ว โดยให้เหตุผลว่า

> เดิมมาเข้าใจกันว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีการ ‘ใช้’เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเท่านั้น แต่ต่อมามีการกำหนดในกฎหมายฝรั่งเศสว่าที่ ดิน

---

[49]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (Property Law) หน่วยที่ 7 - 10** (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 221–222.

[50]ประพนธ์ ศาตะมาน, **หมายเหตุท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ 856-857/2508 (เนติ)**, หน้า 270–271.

ไม่มีเจ้าของเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังที่กล่าวข้างต้นความหมายจึงเริ่มกว้างขึ้น ต้นร่างของมาตรา 1304 นี้แม้จะเป็นภาษาอังกฤษแต่คำว่า domaine public ซึ่งแปลว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นกลับใช้ภาษาฝรั่งเศสโดยเฉพาะย่อมมุ่งหมายให้มีความหมายพิเศษ มิใช่ความหมายทั่วไปตามรากศัพท์ ในหลักทั่วไปจึงมิได้มีแต่ 'ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์เท่านั้น' แต่ได้เพิ่มคำว่า 'หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน' อยู่ด้วยการสงวนไว้นั้นย่อมแตกต่างจากคำว่า 'สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน'นั้นแน่ๆ เพราะกรณีอื่นๆ คือ มาตรา 1304 (1) ถึง (3) กลับหวงกันมิให้ใครมาใช้ บางท่านว่า 'สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน'นี้มิใช่เป็นกรณีที่รัฐเข้าเป็นผู้ใช้แทน แต่เป็นเรื่องที่ประชาชนเข้าใช้โดยตรง แต่ถ้าต้องเป็นเช่นนั้นจะเกิดปัญหาว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่ยอมให้ใครเข้าใช้ (มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) นั้นจะไม่อาจนับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังนี้ คำว่า 'สงวนไว้'นี้ในต้นร่างภาษาอังกฤษก็ใช้คำว่า 'reserved' ซึ่งเป็นการสงวนไว้จริงๆ มิให้ผู้ใดเข้าใช้กับกรณีใด ก่อนมีป.พ.พ. กฎหมายไทยแต่เดิมไม่เคยมีหลักเรื่องครอบครองปรปักษ์ ที่ดินของรัฐจะให้สิทธิเอกชนได้ก็แต่โดยการจัดให้ตามกฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่ดินเท่านั้น การเกรงว่าเอกชนจะไปครอบครองที่ดินของรัฐจึงไม่มี แต่เมื่อมี ป.พ.พ. และกำหนดหลักเกณฑ์การครอบครองขึ้น ป.พ.พ. จึงประสงค์คุ้มครองยึดหลักเดิมให้ใครมาอ้างอายุความในที่ดินของรัฐไม่ได้ แม้ว่าที่นั้นยังมิได้จัดให้ใช้เพื่อการใดก็ตาม หากมีเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นด้วยแล้ว ก็คงมีการอ้างหลักครอบครองปรปักษ์จนเป็นเหตุให้รัฐเสียหายอย่างแน่ๆ จากความเป็นถ้อยคำในกฎหมายและเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า ที่รกร้างว่างเปล่านั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพตามที่ระบุเป็นตัวอย่าง (1) ไว้นั้นแล้ว โดยไม่ต้องตีความเพิ่มเติมอีก และการสงวนไว้เฉยๆ เช่นนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่การวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐในภายหน้าอันเป็น "การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" นั้นแล้ว[51]

สำหรับผู้ศึกษาเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายที่สอง เพราะหากยึดหลักทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ที่รกร้างว่างเปล่าใดที่มิเข้าหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งทั้งสองประการย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจถูกเอกชนครอบครองปรปักษ์จนเป็นเหตุให้รัฐเสียหายได้ ดังนั้น ที่รกร้างว่างเปล่าควรเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันโดยสภาพแล้วโดยไม่ต้องตีความเพิ่มเติมอีกแต่อย่างใด

---

[51] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 208.

2) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน

ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสมัครใจเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 5 ประกอบมาตรา 71[52] โดยคำว่า "สิทธิในที่ดิน" นั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 อธิบายความหมายไว้ว่า "สิทธิในที่ดิน หมายความว่า กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย" ดังนั้น ที่ดินที่จะนำมาเวนคืนนี้ จะเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือที่ดินมือเปล่าที่มีแต่พียงสิทธิครอบครองก็ได้ โดยการเวนคืนจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อนำมายื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 71

3) ที่ดินทอดทิ้ง

ที่ดินทอดทิ้งหมายถึง ที่ดินที่เอกชนมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น หากแต่ได้ทอดทิ้งที่ดินนั้นโดยไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าในระยะเวลาตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6[53] กำหนด คือ 10 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน หรือ 5 ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ

4) ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น

ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น หมายถึง ที่ดินที่กลับมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์[54]

3.2.1.2 สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

ศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ ให้ความหมายว่า "ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ประชาชนทั่วไปมีสิทธิในการใช้สอยประโยชน์ร่วมกัน"[55] โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ให้ตัวอย่างมา 4 ประการ เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป อย่างไรก็ตาม

---

[52]บัญญัติ สุชีวะ, **คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์**, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ พลสยาม พริ้นติ้ง ประเทศไทย, 2548), หน้า 123.

[53]มาตรา 6 "นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป"

[54]บัญญัติ สุชีวะ, *เรื่องเดิม,* หน้า 123.

[55]*เรื่องดียวกัน*, หน้า 123.

นอกจากตัวอย่างทรัพย์สินประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้มาแล้ว อาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นอีกก็ได้ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น หนองน้ำสาธารณะ ลำรางสาธารณ ประโยชน์ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งสถานีขนส่งผู้โดยสารสาธารณะ เป็นต้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 538 ซึ่งกำหนดให้ทรัพย์สินของกลางดั้งเดิมในสมัยโบราณที่ว่าที่ดินประเภทนี้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ และเอกชนคนใดจะยึดถือเอาเป็นประโยชน์ส่วนตนไม่ได้ โดยกฎหมายไทยก็ได้ยอมรับสิทธิในเรื่องทรัพย์สินของกลางมานานแล้วเช่นเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 122 กำหนดให้ที่อันเป็นสาธารณะประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรใช้ด้วยกัน เป็นต้น ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทนี้อาจเกิดขึ้นโดยสภาพแห่งทรัพย์สินนั้นเอง เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป หรือที่ดินของรัฐ แต่ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่เอกชนถือครองอยู่แต่เจ้าของอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการอุทิศให้โดยชัดแจ้งหรือปริยายก็ได้[56]

1) ที่ชายตลิ่ง

ที่ชายตลิ่ง หมายถึง ที่ดินที่ติดอยู่กับแม่น้ำ ลำคลองหรือทะเลซึ่งในฤดูปกติน้ำท่วมถึงทุกปี โดยที่ชายตลิ่งจะต้องทีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน[57] ดังคำพิพากษาฎีกาที่ 353-360/2507 ซึ่งวินิจฉัยว่า

> การที่จะตีความว่าถ้าที่ใดเป็นที่ชายตลิ่งแล้ว ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไปย่อมไม่ถูกต้อง เพราะจะต้องมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย จำเลยปลูกอาคารลงในที่ดินของจำเลย แม้ภายใต้อาคารนั้นถูกน้ำกัดเซาะพังทลายลงกลายสภาพเป็นที่ชายตลิ่ง แต่จำเลยก็ยังใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ มิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่ชายตลิ่งสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่พิพาทนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่

จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว ที่ชายตลิ่งจึงจะต้องมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

2) ทางน้ำ

ทางน้ำ หมายถึง แม่น้ำลำคลอง คูที่ประชาชนใช้สัญจรไปมา แม้จะมีสภาพตื้นเขินจนใช้เป็นทางเรือเดินไม่สะดวก ทางน้ำนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ตามเดิม[58]

---

[56] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 216–217.

[57] บัญญัติ สุชีวะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 124.

[58] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 123.

3) ทางหลวง

ทางหลวง หมายถึง ทางที่ประชาชนสัญจรไปมา แต่ไม่รวมถึงทางในที่ดินของเอกชน เว้นแต่จะได้มีการอุทิศให้เป็นถนนสาธารณะแล้ว ย่อมมีสภาพเป็นทางสาธารณสมบัติของแผ่นดินตลอดไป[59] อย่างไรก็ตามหากทางที่ประชาชนสัญจรไปมานั้น ถ้าใช้เพียงชั่วคราว ก็ไม่ถือว่าเป็นทางสาธารณะ

3.2.1.3 สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) เป็นแต่เพียงยกตัวอย่างทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ยังมีทรัพย์สินอื่นที่อาจเข้าอยู่ในข่ายของมาตรา 1304 (3) อีกก็ได้ เพราะมาตรา 1304 (3) ใช้คำว่า “เป็นต้นว่า” ซึ่งเป็นเพียงการยกตัวอย่างเท่านั้น สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะชนิดที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้แก่ที่ตั้งราชการต่างๆ หรือที่เรียกว่าที่ราชพัสดุนั่นเอง โดยคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ความหมายของที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ให้คำนิยามของความหมายของที่ราชพัสดุว่า

> ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้
>
> (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
>
> (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป”
>
> ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

จากบทบัญญัติดังกล่าว ที่ราชพัสดุจึงหมายถึงที่ดินอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

---

[59] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 25.

ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับส่วนของพระมหากษัตริย์ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แม้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 จะไม่ได้มีการยกเว้นไว้ แต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2475 มาตรา 5 บัญญัติให้ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง ซึ่งถือเป็นกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นไม่ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลทรัพย์สินนี้

2) ผู้ถือครองกรรมสิทธิ์

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใด ได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้นทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และ

มาตรา 11 บัญญัติว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุและที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มา โดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น เว้นแต่ที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นอกจากนี้บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง

อนึ่ง เมื่อทรัพย์สินใดตกเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ใด กรรมสิทธิ์ดังกล่าวจะตกเป็นของกระทรวงการคลังโดยทันทีโดยไม่จำเป็นต้องนำมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ การขึ้นทะเบียนเป็นเพียงพิธีการเพื่อลำดับเลขที่ของแปลงที่ดิน เนื้อที่การใช้ประโยชน์ ฯลฯ และเพื่อให้อยู่ในความดูแลรักษาภายใต้ระเบียบเดียวกัน ที่ดิน โดยการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ[60]

สำหรับอำนาจในการจัดการที่ราชพัสดุนั้น พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 กำหนดให้มี ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่ากากระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดินอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวงกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยให้ตราเป็นกฎกระทรวง

---

[60]กรมธนารักษ์, **ราชพัสดุ ว่าด้วยที่ราชพัสดุ** (พระนคร: กรมสรรพสามิต, 2513). หน้า 9–10.

3) ประเภทของที่ราชพัสดุ[61]

ทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุมีเฉพาะแต่อสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุนั้นแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาประเภทหนึ่ง เหตุที่มี 2 ประเภทเนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หมายถึง เฉพาะทรัพย์สินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (3) แต่ไม่รวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (1) และ (2)

ดังนั้น ที่ดินราชพัสดุนั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นจึงไม่เสมอไป

โดยที่ราชพัสดุประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม กล่าวคือ ใช้ในการตั้งเป็นสถานที่ของราชการ เช่น ตั้งเป็นกระทรวง ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ ป้อม กำแพงเมือง นอกจากนี้ที่ราชพัสดุประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องมิใช่ทรัพย์สินที่มีไว้จัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่เป็นที่ราชพัสดุนั้น เป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองครอบครองใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการที่มีลักษณะอย่างเดียวกับเอกชน และอยู่ภายใต้ของกฎหมายเอกชน ทรัพย์สินดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มิได้ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองมีไว้ใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเพื่อประโยชน์แผ่นดินโดยเฉพาะ

4) การถอนสภาพที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 9 กำหนดหลักเกณฑ์ให้ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเมื่อมีการเลิกใช้เพื่อประโยชน์หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วหรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไปแล้ว ก็ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้ามแล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

5) การโอนที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุ ถ้าจะมีการโอนให้บุคคลใด ต้องมีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติให้ “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย”

---

[61]จุฑามาศ นิศารัตน์, **ที่ราชพัสดุ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 89.

จากบทบัญญัติดังกล่าว พอเทียบเคียงได้กับกรณีที่ทรัพย์สินราชพัสดุอื่น ซึ่งสังหาริมทรัพย์ กระทรวง ทบวง กรม ใดจะจำหน่าย จ่าย โอน ให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ ถ้ามิได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง เนื่องจากมีระเบียบการจ้างและระเบียบพัสดุใช้บังคับอยู่นั่นเอง

6) การปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรมธนารักษ์จัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุกลาง[62] โดยให้มีรายการตรงกับทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด ทั้งนี้สำหรับในกรุงเทพมหานคร กรมธนารักษ์จะใช้ทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัดที่ทำขึ้นเป็นทะเบียนที่ราชพัสดุกลางก็ได้ สำหรับทะเบียนที่ราชพัสดุกลางและทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัดให้เป็นไปตามแบบที่กรมธนารักษ์กำหนดและในทะเบียนดังกล่าว ให้มีแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุนั้นด้วย โดยเมื่อสำนักงานธนารักษ์จังหวัดได้ขึ้นทะเบียนหรือแก้ไขรายการในทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัดแล้ว ให้แจ้งกรมธนารักษ์เพื่อขึ้นทะเบียนหรือแก้ไขรายการในทะเบียนที่ราชพัสดุกลางให้ถูกต้องตรงกัน การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเพิกถอนทะเบียนที่ราชพัสดุให้ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด[63]

สำหรับที่ราชพัสดุใดยังไม่ได้สำรวจรายการเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์หรือสำนักงานธนารักษ์จังหวัดเป็นผู้ทำการสำรวจหรือแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้ใช้ที่ราชพัสดุสำรวจรายการเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ[64]

ในกรณีที่ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุที่ประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้ขอใช้ที่ราชพัสดุต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมทั้งแจ้งเหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้น เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ และให้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์แล้ว ให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุใช้ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ตามความจำเป็น โดยผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ที่ขออนุญาตและกรมธนารักษ์จะกำหนดเงื่อนไขอื่นตามที่กรมธนารักษ์เห็นสมควรก็ได้ เว้นแต่ในกรณีการขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย หรือการขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างที่ทำการหรือบ้านพักหรือกิจการสาธารณูปโภคตามหลักเกณฑ์ที่กรมธนารักษ์กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุญาตให้ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุใช้ที่ราช

---

[62]กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 3

[63]กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 4

[64]กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 5

พัสดุในกรณีดังต่อไปนี้ได้ โดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อนแต่เมื่ออนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวแล้วให้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบทันที[65]

สำหรับกรณีที่ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นองค์กรอื่นของรัฐ เมื่อกรมธนารักษ์ได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุหรือเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความยินยอมแล้ว และจัดส่งคำขอให้กรมธนารักษ์อนุญาตให้กรมธนารักษ์นำเสนอคณะกรรมการที่ราชพัสดุเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะอนุญาตให้ใช้หรือให้เช่า

ในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ โดยการจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะที่เป็นการให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ แต่การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่ากรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สำหรับการให้เช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีโดยการจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าจะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการนอกจากสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคโดยผู้บริจาคมีเงื่อนไข ให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการจัดหาประโยชน์และนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุดังกล่าวไปใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด[66]

สำหรับที่ราชพัสดุที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคหรือได้มาโดยประการอื่นให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค โดยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด[67]

---

[65]กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 14

[66]กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 32

[67]กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 33

3.2.1.4 สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนหรือหวงห้าม[68]

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เป็นแต่เพียงยกตัวอย่างสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น หากมีทรัพย์สินใดที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นเดียวกันยังมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท "ที่สงวน"หรือ "ที่หวงห้าม" หรือในสมัยก่อนเรียกกันว่า "ที่หลวงหวงห้าม" หมายถึง ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่ประสงค์ให้เอกชนได้กรรมสิทธิ์ เพราะทางราชการจะเอาไว้ใช้ประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะ โดยขึ้นอยู่กับความประสงค์ของทางราชการ

โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนหรือหวงห้าม อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลาดังนี้

1) ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478

ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 การหวงห้ามดังกล่าวยังไม่มีแบบพิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แน่ชัด กล่าวคือ เมื่อทางราชการเห็นสมควรจะสงวนหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าแห่งใด ก็จะได้ประกาศหรือออกกฎหมายเป็นรายๆ ไป เช่น ประกาศในรัชการที่ 5 เรื่องพระราชบัญญัติธรรมเนียมคลอง ข้อ 10 จุลศักราช 1232 (พ.ศ. 2413) เพื่อให้เป็นธรรมเนียมในการรักษาคลองเก่าใหม่ เว้นที่มีไว้ให้มีถนนริมคลองสำหรับจะได้ใช้เป็นทางลากเรือไปมาได้สะดวก ประกาศกรมโยธาธิการว่าด้วยสร้างถนนเยาวราช ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2434) ประการเว้นที่ริมถนนหลวง ลงวันที่ 12 มกราคม ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ประกาศซื้อที่ดินบางซื่อเพื่อใช้ในราชการ ลงวันที่ 11 พฤษภาคม ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ เพื่อตัดถนนวิสุทธิกษัตริย์ (พ.ศ. 2471)

2) ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ถึงก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

การดำเนินการสงวนหรือหวงห้ามต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 เป็นหลัก เช่น กรมประชาสงเคราะห์ต้องการจะสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อนำไปจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตาม พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ก็จะต้องดำเนินการสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัติหวงห้ามฯ ฉบับนี้ก่อน[69]

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีแผนที่แนบท้าย การถอนการหวงห้ามก็ต้องตรา

---

[68]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 225-229.

[69]ภาสกร ชุณหอุไร, **คำอธิบายประมวลกฎหมายกฎหมายที่ดิน** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิพม์แสวงสุทธิการพิมพ์, 2529), หน้า 255.

ออกมาเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน ส่วนการหวงห้ามที่มีไว้แล้วก่อนมีพระราชบัญญัติให้คงมีผลเป็นการหวงห้ามต่อไป นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ออกมาในระยะไล่เลี่ยกันโดยกำหนดว่าที่ดินที่จะจับจองได้ต้องเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเท่านั้น ดังนั้น ถ้ามีการหวงห้ามแล้วก็ออกโฉนดไม่ได้ การหวงห้ามทางปฏิบัติจึงทำไม่ได้และไม่มีผลทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) การมีพระราชกฤษฎีกาคงมีผลแต่เพียงเอกชนจะไปขอออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่ได้ แต่เอกชนยังมีสิทธิในที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ เว้นแต่จะมีการออกพระราชกฤษฎีกาสงวนหวงห้ามในที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้เป็นไปตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1254/2530 ซึ่งวินิจฉัยว่า

> คำว่า 'ที่ดินรกร้างว่างเปล่า' ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) ตรงกับคำว่า 'ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน' ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 การดำเนินการจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทำเป็นที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดนั้น จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกล่าวคือต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการตามพระราช บัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีผลบังคับอยู่ในขณะนั้นแม้จะได้มีการขึ้นทะเบียนที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านก็ไม่มีผลให้ที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านไปได้โจทก์เข้าครอบครองที่พิพาทก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินทางราชการได้ออกใบเหยียบย่ำให้เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินโจทก์ได้แจ้งการครอบครองไว้แล้วทั้งยังครอบครองตลอดมาที่พิพาทจึงเป็นสิทธิของโจทก์[70]

3) นับตั้งแต่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479[71]

นับตั้งแต่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติว่าด้วยการรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2479 มาตรา 4 โดยมีหลักเกณฑ์ในการหวงห้ามหรือสงวนไว้ ดังนี้

---

[70]มานิตย์ จุมปา, **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 65–66.

[71]ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เรื่องเดิม*, หน้า 227

(1) สงวนไว้เพื่อพัฒนาและจัดให้แก่ประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา 20 (3) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96ฯ พ.ศ. 2515)

(2) สงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (มาตรา 20 (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96ฯ พ.ศ. 2515)

(3) การหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในการใช้ในราชการโดยเฉพาะ (มาตรา 20 (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีการแก้ไขใหม่ในปี พ.ศ. 2515 การสงวนที่ดินให้ตามความต้องการของทบวงการเมืองก็ไม่เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่ได้มีการเพิ่มมาตรา 8 ทวิ ขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดที่ดินขึ้นทะเบียนของทบวงการเมืองได้

(4) การหวงห้ามที่ดินตามความมุ่งหมายเฉพาะ ซึ่งมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามได้ ปัจจุบันที่มีประกาศไปแล้วคือที่ภูเขาหรือเขาและปริมณฑลรอบภูเขาหรือเขา 40 เมตรทุกแห่ง กับบริเวณแม่น้ำลำคลองทุกแห่ง

นอกจากการหวงห้ามที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีการหวงห้ามตามกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายว่าด้วยทางหลวง ซึ่งให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศหวงห้ามที่ดินสองข้างทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางได้ (ข้อ 60 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 พ.ศ. 2515)

อนึ่ง ที่ดินที่สงวนหวงห้ามนั้นแตกต่างจากที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) และ (3) เพราะการถอนสภาพที่หวงห้ามหรือสงวนไว้ย่อมสามารถกระทำได้ทันที โดยไม่จำต้องตราพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่อย่างใด แต่ถ้ามีการใช้ประโยชน์แล้วจะถอนทันทีไม่ได้ ถ้าจะทำต้องจัดที่ดินอื่นให้ใช้แทนเสียก่อนทั้งนี้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ในกรณีที่เป็นที่หวงห้ามหรือสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ร่วมกันมิใช่ที่ราชพัสดุและพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ พ.ศ. 2518 มาตรา 9 ในกรณีที่การถอนสภาพที่หวงห้ามไว้ใช้ในราชการเฉพาะ นอกจากนี้ในกรณีที่สงวนหรือหวงห้ามต้องยังไม่มีความแน่นอนในการใช้ มิฉะนั้นจะเข้ากรณีของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานได้ ทั้งนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ตรี[72]

สำหรับหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกว่าที่ดินใดเป็นที่ราชพัสดุหรือที่ดินที่สงวนหวงห้ามต้องพิจารณาว่า ส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์หรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 287/2544 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่หวงห้าม แปลง สฎ.848 (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี (โปรดดูภาคผนวก ข)

---

[72] *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 227.

3.2.2 การสิ้นสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจสิ้นสภาพลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดย 2 กรณี คือ โดยผลของกฎหมายกรณีหนึ่ง และโดยธรรมชาติอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.2.1 การสิ้นไปของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย[73]

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 บัญญัติว่า "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วการถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติแต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใดถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไปเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย"

จากบทบัญญัติดังกล่าว การสิ้นสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมายนั้น จึงแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ โดยการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน กรณีหนึ่ง และการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อีกกรณีหนึ่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

หลักเกณฑ์ในการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

---

[73] ภาสกร ชุณหอุไร, *เรื่องเดิม,* หน้า 263-269.

(2) ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ กระทำได้โดยมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องผ่านทางรัฐสภาแต่อย่างใด

(3) ถ้าที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กลับมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(4) ถ้าที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น โดยไม่จำต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด

กรณีนี้ ได้แก่ ที่งอกริมตลิ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 นั่นเอง โดยที่งอกริมตลิ่งนั้น กฎหมายบัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั่น” โดยที่งอกริมตลิ่งหมายถึง ที่ดินที่งอกไปจากริมตลิ่งโดยที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น ดังนั้น เมื่อที่ดินเดิมเป็นที่ดินมีโฉนด ที่ดินที่งอกย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าของที่ดินแปลงนั้นโดยผลของกฎหมายทันที อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ดินมีแต่เพียงสิทธิครอบครอง เช่น ที่ดินที่มี ส.ค. 1 หรือ น.ส. 3 จะไม่เข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 จึงต้องมีการถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกาเพราะยังเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่นั่นเอง

2) การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง

หลักเกณฑ์ในการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอยู่ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ที่ดินที่อาจถูกถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) มี 3 ประเภท คือ

(1.1) ที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ตั้งป้อมทหาร ที่ดินที่ตั้งสำนักราชการบ้านเมือง ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั่นเอง

(1.2) ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้าม โดยอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1.2.1) ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามตามกฎหมายเก่า เช่น ประกาศท้องที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณะ ที่ตั้งสถานที่ราชการหรือสาธารณะประจำหมู่บ้าน

(1.2.2) ที่ดินที่รัฐสงวนหรือหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. 2478

(1.2.3) ที่ดินที่รัฐสงวนหรือหวงห้ามโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะราย

(1.3) กรณีที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง ที่ดินที่คณะกรรมการแห่งชาติได้สงวนไว้เพื่อทบวงการเมืองตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการประสานงานเกี่ยวกับสงวนที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เช่น สงวนไว้เพื่อใช้เป็นสนามบินของกองทัพอากาศ หรือใช้เป็นที่ซ้อมรบของกองทัพบก

(2) ที่ดินทั้งสามประเภท ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไปให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินดังกล่าว ซึ่งอาจกลับมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1)

(3) ที่ดินที่มีการถอนสภาพ คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้

(4) ในกรณีที่รัฐมีความประสงค์ที่จะโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่เอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

(5) ในกรณีที่รัฐมีความประสงค์จะนำที่ดินที่ถอนสภาพแล้วไปให้ประชาชนใช้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

อนึ่ง ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2518 การถอนสภาพที่ราชพัสดุ กรมที่ดินเป็นผู้ดำเนินการโดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) อย่างไรก็ตาม นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ในการถอนสภาพที่ราชพัสดุนั้น ให้เป็นไปตามมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรมที่ดินจึงไม่มีโอกาสใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 วรรคสอง (2) ในการถอนสภาพที่ราชพัสดุเลย เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม มาตรา 8 วรรคสอง (2) ก็ยังอาจนำไปใช้ในกรณีถอนสภาพที่ดินที่ไม่ใช่ราชพัสดุ เช่น ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้

3) ข้อยกเว้นของการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 42 (1) วรรคแรก[74] หรือ พระราช

---

[74]มาตรา 42 (1) วรรคแรกซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินใช้บังคับแล้ว

(1) ถ้าในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็น

บัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 26[75] ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับมีขึ้นเพื่อความสะดวกในการจัดรูปที่ดินหรือปฏิรูปที่ดินในเขตดังกล่าวนั่นเอง จึงกำหนดให้การถอนสภาพกระทำโดย

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว ทั้งนี้ โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน”

[75]มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนโดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(2) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(3) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติและมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

ตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะปฏิรูป หรือกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินอันมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใดอีก

3.2.2.2 การสิ้นไปของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยธรรมชาติ[76]

สาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจสิ้นสภาพไปโดยสภาพของตัวทรัพย์ได้สูญสลายไป เช่น ถูกน้ำกัดเซาะพังไปก็พ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือกรณีแม่น้ำ ลำคลอง หรือหนองน้ำสาธารณะตื้นเขินจนเป็นพื้นดิน แม้จะพ้นจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็อาจกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าได้ อย่างไรก็ตาม หากสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพียงแต่เลิกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ชั่วคราว หรือเลิกสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันชั่วคราว หรือมีเหตุไม่ได้ใช้เพียงชั่วคราว ก็หาทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ หรือในกรณีเพียงแต่เปลี่ยนการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่น แต่ก็ยังใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อยู่ หรือยังหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ก็ไม่ทำให้สิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นกัน

3.2.3 ผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

โดยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนกฎหมายจึงให้ความคุ้มครองแก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

3.2.3.1 ห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ ของ แผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

จากบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนดังเช่นทรัพย์สินของเอกชนธรรมดา แต่ไม่ห้ามที่โอนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือพระราชกฤฎีกา หากมีการทำสัญญาจะซื้อจะขาย สัญญาดังกล่าวก็มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นโมฆะ เว้นแต่เป็นกรณีที่ส่วนราชการที่ดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินทำสัญญาจะซื้อจะขายให้แก่เอกชน สัญญานั้นสมบูรณ์ เพียงแต่ยังไม่มีผลจนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุญาตให้โอนได้

อนึ่ง สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากกฎหมายจะห้าม จำหน่าย จ่าย โอน ตามความหมายธรรมดาแล้ว ยังหมายความรวมถึงการห้ามเอาไปให้เช่าด้วย หากมีการนำออกให้เช่า การเช่าก็ไม่มีผล ผู้ให้เช่าจะฟ้องตามสัญญาเช่าไม่ได้ และแม้แต่จะฟ้องขับไล่หรือตกลงแบ่งการครอบครองก็ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะกระทำไม่ได้ หากมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่องๆไป เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครอง

---

[76] บัญญัติ สุชีวะ, *เรื่องเดิม,* หน้า 129

ชีพ พ.ศ. 2511 หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่างๆ เป็นการเฉพาะรายซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ดังนี้ คือ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วการโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไปเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

3.2.3.2 ห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว สาธารณสมบัติของแผ่นดินเอกชนย่อมไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง จึงไม่สามารถใช้ยันต่อรัฐได้ กล่าวคือ กฎหมายห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความ โดยคำว่าอายุความในที่นี้หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ คือ ช่วงระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใดๆ หรือเมื่อต้องฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลานั้นๆ ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้จะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ ซึ่งเรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิครบตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็จะได้สิทธินั้นมาเรียกว่าอายุความได้สิทธิ เช่น การครอบครองปรปักษ์โดยอายุความตามมาตรา 1306 นั้นหมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิ ดังนั้น เอกชนจึงไม่สามารถอ้างอายุความเพื่อใช้เป็นข้อต่อสู้กับรัฐได้

อย่างไรก็ตาม ในกณีที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ในระหว่างเอกชนด้วยกันเองต่างก็มีสิทธิในการใช้ทรัพย์สินนั้นได้ หากผู้ใดใช้หรือครอบครองประโยชน์อยู่ก่อนย่อมมีสิทธิที่จะไม่ถูกรบกวนโดยบุคคลอื่น โดยสามารถฟ้องเพื่อปลดเปลื้องการรบกวนการครอบครองทรัพย์สินนั้นได้

อนึ่ง ในเรื่องของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถึงแม้กฎหมายจะไม่ห้ามเอกชนยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง แต่การที่เอกชนคนใดคนหนึ่งครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว การใช้สิทธิของตนดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษแก่ผู้อื่นซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใช้สอยสาธารณสมบัตินั้นเช่นกัน

3.2.3.3 ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงไม่อยู่ในข่ายแห่งความรับผิดในการบังคับคดี แม้ถึงว่าขณะยึดจะไม่ทราบว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินก็ตาม นอกจากกฎหมายจะห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ยังหมายความรวมไปถึงการห้ามอายัดทรัพย์สินดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการยึดทรัพย์สินของแผ่นดินออกขายทอดตลาด ก็ไม่ทำให้การยึดนั้นมีผลตามกฎหมายแต่ประการใด

3.3 บทสรุป

ในสมัยโรมัน กฎหมายได้แบ่งประเภทของทรัพย์สินโดยใช่หลักการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์เป็นเกณฑ์ โดยแบ่งทรัพย์ออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ ซึ่งได้แก่ ทรัพย์ที่เอกชนสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (res quae in nostro patrimorio) และทรัพย์ที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ (res extra nostrum patrimonium) นอกจากนี้ ยังได้แบ่งประเภททรัพย์สินออกเป็นอีกหลายลักษณะ เช่น ทรัพย์ในพาณิชย์ (res in commercio) และทรัพย์นอกพาณิชย์ (res extra commercium) และยังมีการแยกความแตกต่างระหว่างทรัพย์สินของรัฐที่ถือครองอยู่อย่างเอกชนถือครองทรัพย์สินของตน (res fisci) อีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักกฎมายของโรมันมีผลต่อการพัฒนาระบบของกฎหมายในแต่ละประเทศด้วย

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ มีองค์ประกอบเป็น 2 ลักษณะกล่าวคือเป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีเพื่อการใช้ประโยชน์ของสาธารณชนหรือมีเพื่อการใช้ประโยชน์ของทางราชการ (บริการสาธารณะ) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าโดยลักษณะตามธรรมชาติหรือโดยการจัดการพิเศษตามความจำเป็นของวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะนั้น กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจเกิดจากปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มิได้สร้างขึ้นโดยน้ำมือมนุษย์ หรือเกิดจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประดิษฐ์ขึ้นโดยกำหนดการใช้ประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินและได้มีการใช้ขึ้นจริง สำหรับทรัพย์สินธรรมดา คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีลักษณะเป็นสมบัติของชาติ (domaine de la nation) ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ของรัฐและอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายแพ่ง รัฐจึงมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเหมือนดังเช่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่เป็นเอกชนตามกฎหมายแพ่ง นอกจากนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินธรรมดาอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ทรัพย์ (Sache)” ทรัพย์มหาชนในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ทรัพย์ของฝ่ายปกครองทุกชนิดซึ่งมีไว้เพื่อดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายในภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองสำหรับทรัพย์มหาชน แต่สำหรับความหมายอย่างแคบ หมายถึง ทรัพย์ทางปกครอง (Verwaltungsvermogen) และทรัพย์มหาชนที่มีไว้ใช้เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน (Offentliche

Sachen im Gemeingebrauch) เท่านั้น โดยทรัพย์ของฝ่ายปกครอง ได้แก่ ทรัพย์ที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermögen) ซึ่งเป็นทรัพย์มีผลต่อรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในด้านการคลังสำหรับการทำให้บรรลุเป้าหมายในภารกิจของฝ่ายปกครอง ทรัพย์ทางปกครอง (Verwaltungsvermogen) เป็นทรัพย์ที่มีไว้เพื่อตอบสนองฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองโดยทางตรงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในภาระหนี้ของฝ่ายปกครองและหมายรวมถึงทรัพย์ทั้งหมดของฝ่ายปกครองและทรัพย์มหาชนใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (Offentliche Sachen im Gemeingebrauch) หมายถึง ทรัพย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน

ในประเทศไทย ทรัพย์สินของแผ่นดินในประเทศไทยแบ่งออกเป็น สาธารณสมับติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน

3) สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และ

4) สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนหรือหวงห้าม

สำหรับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา คือ ทรัพย์สินที่รัฐยึดคือครอบครองไว้ในฐานะเช่นเดียวกับเอกชน และรัฐสามารถจำหน่าย จ่าย โอนได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาอย่างเช่นทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด นอกจากนี้ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจได้มาหรือเสียสิทธิด้วยการถูกแย่งการครอบครองหรือการครอบครองปรปักษ์ได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน

สำหรับผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น โดยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีไว้เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนกฎหมายจึงให้ความคุ้มครองแก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดิน และห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินแผ่นดิน

บทที่ 4

ลักษณะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ในบทนี้ จะศึกษาเกี่ยวกับการแบ่งแยกประเภททรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น โดยจะกล่าวถึงข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และรูปแบบของการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสังกัดของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีรายละเอียดดังนี้

4.1.1 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ

โดยหลักแล้วอสังหาริมทรัพย์อันเป็นของรัฐ ย่อมถือเป็นที่ราชพัสดุ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นดังที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด.....”

ดังนั้น ทรัพย์สินจำพวกอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสังกัดของรัฐจึงเป็นที่ราชพัสดุ เพราะมหาวิทยาลัยดังกล่าวเป็นส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยนครพนม มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยนเรศวร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน[77]

อย่างไรก็ตาม บรรดาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้บรรดามหาวิทยาลัยนั้นมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น และให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของมหาวิทยาลัย

---

[77] สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา, **สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด**, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.mua.go.th

ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยซึ่งถือว่าเป็นการยกเว้นการเป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป

แม้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของมหาวิทยาลัยจะไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุโดยผลของกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยเหล่านั้นก็ตาม แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าอสังหาริมทรัพย์เหล่านี้จะพ้นสภาพจากการเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้น การพิจารณาสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินดังกล่าว ยังต้องพิจารณาจากหลักทั่วไปของระบบกฎหมายในส่วนที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สินอีกด้วย

4.1.2 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปัจจุบันได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย และสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา

สำหรับที่ดินหรือทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีทั้งทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุและที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอาจมีที่มาหลายช่องททาง โดยผู้ศึกษาแบ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการยกให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น และทรัพย์สินที่ได้มาตามกฎหมายพิเศษบางประเภทซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1.2.1 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ คือ ทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ซึ่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ[78] กำหนดให้บรรดามหาวิทยาลัยหรือสถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุ

---

[78]พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 13 (7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (9), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (8), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 13 วรรคสี่, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2550 มาตรา 15 (6), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 13 (5), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2550 มาตรา 13 (5), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 15 (9), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 11 วรรคสาม, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 11 วรรคสี่, พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (8) และพระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนาพ.ศ. 2555 มาตรา 11 (7)

ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา”

ดังนั้น การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ข้อ 33[79] ซึ่งบัญญัติเฉพาะแต่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาเท่านั้นว่า

> ที่ราชพัสดุที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคหรือได้มาโดยประการอื่นให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค โดยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

4.1.2.2 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่ตกเป็นกรรมมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอาจมีที่มาดังต่อไปนี้

1) อสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการยกให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือเนื่องจากมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยวิธีอื่น

สำหรับทรัพย์สินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยประเภทนี้ ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ เนื่องจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่อยู่ในกำกับของรัฐบัญญัติยกเว้นไว้ ซึ่งบัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน ดังนี้

---

[79] ข้อ 33 ที่ราชพัสดุที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคหรือได้มาโดยประการอื่นให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค โดยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

(1) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

(1.1) ที่ดินที่มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482

(1.2) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการยกให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของมหาวิทยาลัยที่ได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 จะกระทำมิได้”

(2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 18 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาด้วยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

(3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 17 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือได้มาโดยทางอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

(4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า

“ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น”

(5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 มาตรา17 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

(6) พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 16 บัญญัติว่า “อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้จากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือ

แลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

(7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553 มาตรา 16 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

(8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า

“ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย”

(9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 18 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

(10) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 12 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

(11) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 11 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น”

(12) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 17 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบัน หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของสถาบันหรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน”

(13) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า

"ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย"

(14) พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. 2555 มาตรา 13 บัญญัติว่า "บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบันหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของสถาบันหรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน"

อนึ่ง สำหรับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี แม้จะมิได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเหมือนพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐอื่นๆก็ตาม แต่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรามาตรา 11 วรรคสอง บัญญัติว่า "ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น" ซึ่งคำว่าอื่นๆ นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หมายความถึง ทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ที่เป็นที่ราชพัสดุ แต่เป็นทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั่นเอง

ดังนั้น ทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยหรือสถาบันได้มาจากการยกให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน หรือมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยวิธีอื่น จึงไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันนั้นๆ

2) ทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามกฎหมายพิเศษบางประเภท

ทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามกฎหมายพิเศษบางประเภทได้แก่ ทรัพย์สินที่มีบทบัญญัติกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินหรือมีพระบรมราชโองการให้ครอบครองที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดเป็นการเฉพาะราย เช่น ทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนครให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 16[80]

---

[80]มาตรา 16 ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

(1) ที่ดินที่มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนครให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในเรื่องทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น แต่เดิมทรัพย์สินทั้งหมดในแผ่นดินถือว่าเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว จึงไม่อาจจำแนกได้ว่าทรัพย์สินใดมีไว้เพื่อใช้ในราชการแผ่นดิน และทรัพย์สินใดมีไว้เพื่อใช้ในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ จนกระทั่งในสมัยรัชกาลสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ร.ศ. 109 ได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรมราชพัสดุ และ กรมพระคลังข้างที่ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยกรมพระราชพัสดุมีหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้ใช้จ่ายในราชการแผ่นดินทั่วไป ส่วนกรมพระคลังข้างที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์ และเมื่อถึงสมัยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการรวบรวมบรรดาที่ดินที่ราชพัสดุมาขึ้นทะเบียนไว้ที่กรมพระคลังมหาสมบัติแต่เพียงแห่งเดียว และเมื่อมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักพระราชวังและสำนักงานราชเลขานุการในพระองค์ พ.ศ. 2478 จึงได้เปลี่ยนฐานะเป็นสำนักงานพระคลังข้างที่ ขึ้นอยู่ในสำนักพระราชวัง มีนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งบังคับบัญชาสำนักพระราชวัง[81]

ภายหลังต่อมา ในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติขัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 3 บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้
>
> ‘ทรัพย์สินส่วนพระองค์’ หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวายหรือทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ว่าในทางใดและเวลาใดนอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย
>
> ‘ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน’หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าพระราชวัง

พุทธศักราช 2482

(2) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการยกให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของมหาวิทยาลัยที่ได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวันจังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 จะกระทำมิได้

[81]สมศักดิ์ ขวัญแก้ว, **ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 157-159.

'ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์' หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแล้ว"

และ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ให้ยกเลิกความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ยพระมหากัตริย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 5 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สิน

ส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ให้อยู่ให้ความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

ทรัพย์ส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้น การดูแลรักษาและการจัดหาผล ประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

จากบทบัญญัติดังกล่าว ทรัพย์สินต่างๆ ที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2491 ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักงานพระราชวังและการดูแลจัดหาประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่พระคลังข้างที่ในความจัดการดูแลของสำนักงานพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวัง ย่อมเป็นทรัพย์สินที่จัดระบบแยกไว้เป็นพิเศษ นอกเหนือการบังคับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2491[82]

สำหรับที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ในปัจจุบันนั้น แรกเริ่มนั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 6 ทรงประกาศสถาปนาโรงเรียนมหาดเล็ก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2445 เป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อมทั้งพระราชทานพระบรมราชาอนุญาตให้ปลูกสร้างโรงเรียนดังกล่าวในที่ดินตำบลปทุมวัน โดยมีพระราชประสงค์ให้โรงเรียน (ซึ่งต่อมา คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ได้ใช้ที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อเป็นที่ปลูกสร้างสถานศึกษาและอีกส่วนใช้ในการจัดหาผลประโยชน์เพื่อนำมาปรับปรุงการศึกษา โดยมิต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว[83]

---

[82] *เรื่องดียวกัน,* หน้า 157 - 159.

[83] สำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, **ประวัติความเป็นมาขององค์กร**, หน้า 1, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.property.chula.ac.th/web/about/ความเป็นมาขององค์กร

ภายหลังเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มีผลให้พระคลังข้างที่ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเช่าเพื่อประโยชน์ในการศึกษาดังกล่าวตกมาเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัตินี้ และต่อมาในปี พ.ศ. 2482 ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2482 โดยได้กล่าวไว้ในคำปรารภแห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า

> โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นสถานศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่างๆ และเพื่อจะส่งเสริมวิชาชีพชั้นสูงและทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติสืบไป
>
> จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้
>
> มาตรา 3 บัญญัติว่า ‘ให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร 3 แปลง คือ แปลงที่หนึ่ง ทิศเหนือจดถนนพระรามที่ 1 ทิศใต้จดถนนพระรามที่ 4 ทิศตะวันออกจดคลองอรชร ทิศตะวันตกจดถนนพญาไท แปลงที่สอง ทิศเหนือจดพระรามที่ 1 ทิศใต้จดถนนพระรามที่ 4 ทิศตะวันออกจดถนนพญาไท ทิศตะวันตกจดถนนพระรามที่ 6 และแปลงที่สาม ทิศเหนือจดถนนพระรามที่ 1 ทิศใต้จดถนนพระรามที่ 4 ทิศตะวันออกจดถนนพระรามที่ 6 ทิศตะวันตกจดคลองสวนหลวง รวมเนื้อที่ 1196 ไร่ 32 ตารางวา ปรากฏตามแนวเขตต์ตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย’[84]

ในปี พ.ศ. 2541 สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลจัดการสถานที่ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนอกเขตการศึกษา จัดการ เช่า เก็บค่าเช่า และค่าธรรมเนียมตามระเบียบ จัดทำทะเบียน และบัญชีทรัพย์สิน ดำเนินคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย จัดการทำบัญชีควบคุมเกี่ยวกับการเช่าและค่าธรรมเนียมอื่นๆ โดยได้ตราระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการดำเนินงานจัดหาผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2514 ทำให้เกิดหน่วยงาน “สำนักงานจัดหาผลประโยชน์” ซึ่งมีฐานะเป็นแผนกงานในสำนักงานเลขาธิการ

ต่อมามหาวิทยาลัยได้แยกทรัพย์สินออกจากส่วนราชการส่วนกลางอื่นๆ ของมหาวิทยาลัย โดยมีรองอธิการบดีฝ่ายทรัพย์สินกำกับดูแลรับผิดชอบในการจัดการทรัพย์สิน มีคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินในฐานะอนุกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ควบคุมนโยบายในการบริหารงานทรัพย์สิน และจัดตั้งสำนักงานจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขึ้นตามระเบียบ

---

[84]สมศักดิ์ ขวัญแก้ว, *เรื่องเดิม,* หน้า 170–171.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการจัดการทรัพย์สิน พ.ศ 2516 และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคล่องตัว และมีบุคลากรที่เหมาะสมกับการทำงานด้านต่างๆ จึงเกิดโครงการพัฒนาการบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำนักงานฯ พ.ศ. 2518 ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 และยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2542 สภามหาวิทยาลัยได้ตราระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2542 โดยมีรองอธิการบดีมีหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานฯ ให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการจัดการทรัพย์สิน รวมทั้งมีหน้าที่ดำเนินงานของสำนักงานฯ ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินมอบหมาย

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 สภามหาวิทยาลัยได้ตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 และเมื่อปี พ.ศ. 2553 ได้ตราข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วย การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยโดยมีระบบการบริหารจัดการภายในบุคคล การเงินและการพัสดุ เป็นการเฉพาะของหน่วยงาน[85]

สำหรับที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเขตปทุมวัน มีเนื้อที่รวมทั้งสิ้น 1,153 ไร่ โดยทิศตะวันออกจรดถนนอังรีดูนังต์ ทิศตะวันตกจรดถนนริมคลองติดถยยบรรทัดทอง ทิศเหนือจรดถนนพระราม 1 และทิศใต้จรดถนนพระราม 4 แบ่งการใช้ประโยชน์เป็น[86] **เขตพื้นที่การศึกษา** จำนวน 637 ไร่ **เขตจัดการผลประโยชน์** จำนวน 385 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ฝั่งตะวันตก คือ บริเวณสวนหลวงถึงสามย่าน และพื้นที่ฝั่งตะวันออก คือ บริเวณสยามสแควร์ และจัตุรัสจามจุรี **เขตพื้นที่ส่วนราชการ (ยืมและเช่าใช้)** จำนวน 131 ไร่ ประกอบด้วยกรมพลศึกษา สนามกีฬาแห่งชาติ โรงเรียนปทุมวัน โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา สำนักงานเขตปทุมวัน ศูนย์สาธาณสุข สถานีตำรวจนครบาลปทุมวัน สถานีดับเพลิงบรรทัดทอง เป็นต้น

ในการจัดหาผลประโยชน์นั้น สำนักงานจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาเขตพาณิชย์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นแผนระยะยาวสำหรับการพัฒนาที่ดินบริเวณฝั่งตะวันตกของถนนพญาไท กำหนดการใช้พื้นที่โดยแบ่งเป็นกิจกรรมเชิงพาณิชย์และกิจกรรมที่ไม่ได้มุ่งเชิงพาณิชย์ และแบ่งการใช้ที่ดินเป็น 5 กิจกรรมหลัก คือ สำนักงาน ที่พักอาศัย กิจกรรมผสมผสาน ร้านค้า ศูนย์ภูมิไทย แผนแม่บทดังกล่าวแล้วเสร็จเมื่อประมานปี 2540 ซึ่งต่อมาสำนักงานจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการปรับปรุงแผนแม่บทดังกล่าวเป็นระยะๆ รวมถึงได้จัดทำแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่สยามสแควร์เพิ่มเติมเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาที่ดินของมหาวิทยาลัยต่อไป[87]

---

[85]สำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *ประวัติความเป็นมาขององค์กร, เรื่องเดิม*, หน้า 1.

[86]สำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, **คู่มือแนะนำองค์กร**, หน้า 5–7 ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.property.chula.ac.th/web/sites/default/files/Intro_Chula_A5_for%20mail.pdf

[87]*เรื่องเดียวกัน,* หน้า 9.

ในการบริหารกิจการนั้น สำนักงานฯ ได้จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ในเขตพาณิชย์ โดยแบ่งส่วนบริหารกิจออกเป็น 7 ส่วน ได้แก่ สวนหลวง-สามย่าน ตลาดสามย่าน สยามสแควร์ จัตุรัสจามจุรี สยามสแควร์วัน และเรือนวิรัชมิตร/ระเบียบจามจุรี โดยมีรายละเอียดดังนี้[88]

(1) เขตพาณิชย์สวนหลวง-สามย่าน ตั้งอยู่บริเวณสวนหลวง-สามย่าน มีเนื้อที่ประมาณ 256 ไร่ 3 งาน 3.44 ตารางวา และมีอาคารพาณิชย์บริเวณสวนหลวง-สามย่าน เริ่มพัฒนาพื้นที่ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 โดยเป็นอาคารพาณิชย์ที่ทันสมัย มีระบบสาธารณูปโภค มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์อย่างมีแบบแผน โดยมีการประกอบกิจการในการค้า เช่น จำหน่ายอาหาร อุปกรณ์กีฬา สำนักงาน และเครื่องยนต์เก่า รวมถึงอะไหล่ที่ใช้แล้ว และตลาดสด เป็นต้น

(2) ตลาดสามย่านเดิมตั้งอยู่ในที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บริเวณจุฬาลงกรณ์ ซอย 15 ขนาดพื้นที่ประมาณ 2.92 ไร่ ต่อมาด้วยระยะเวลาการใช้งานเกือบ 30 ปี สภาพกายภาพมีความเสื่อมโทรมจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม จึงได้มีการก่อสร้างตลาดสามย่านแห่งใหม่ให้มีความทันสมัย โดยลักษณะอาคารตลาดนั้นแบ่งออกเป็น 2 ชั้น ชั้นล่างเป็นแผงสินค้าประเภทของสด และของอุปโภคที่หลากหลาย ส่วนชั้นบนเป็นร้านค้าจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มต่างๆ

(3) สยามสแควร์ เริ่มโครงการในปี พ.ศ. 2508 โดยพัฒนาที่ดิน 63 ไร่ ของสยามสแควร์บริเวณ สี่แยกปทุมวัน ถนนพระรามที่ 1 และถนนพญาไท ให้เป็นศูนย์การค้าแนวราบและเปิดโล่ง และเปิดพื้นที่ให้เอกชนลงทุนพัฒนา ได้แก่ อาคารโรงภาพยนต์สยาม ลิโด้ สกาล่า อาคารธนาคารกรุงเทพ โรงแรมโนโวเทล อาคารดิจิตอลเกตเวย์ และสถานีตำรวจย่อย ได้แก่ สถานีตำรวจปทุมวัน สถานีดับเพลิงย่อยบรรทัดสอง

ปัจจุบันในพื้นที่สยามสแควร์มีโครงการเกิดขึ้นใหม่ โดยนำอาคารพาณิชย์บางส่วนมาพัฒนาเป็นอาคาร สยามกิตติ์ @ สยามแสควร์ และอาคารสยามสแควร์วัน

(4) จัตุรัสจามจุรี เริ่มโครงการในปี พ.ศ. 2548 โดยพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่บนเนื้อที่ประมาณ 21 ไร่บริเวณริมถนนพระราม 4 บริเวณสี่แยกสามย่าม โดยเป็นโครงการแรกที่สำนักงานจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บริหารจัดการเอง โดยใช้ชื่อว่าจัตุรัสจามจุรี ตั้งอยู่ใจกลางย่านธุรกิจมีพื้นที่ก่อสร้างประมาณ 275,000 ตารางเมตร มีพื้นที่ให้เช่า รวม 138,000 ตารางเมตร ประกอบด้วยอาคาร 3 หลังต่อเนื่องกัน ได้แก่ อาคารสำนักงาน 40 ชั้น อาคารพักอาศัย 24 ชั้น และอาคารส่วนฐาน 4 ชั้น โดยมีแนวคิดในการพัฒนาให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ ประกอบด้วยองค์การพิพธภัณฑ์ วิทยาศาสตร์แห่งชาติ ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์ ร้านหนังสือต่างๆ ร้านอาคารชั้นนำ และศูนย์อาหารเพื่อรับรองผู้ใช้บริการทั้งในอาคารและลูกค้าภายนอก

(5) สยามกิตติ์ @ สยามแสควร์ เริ่มโครงการในปี พ.ศ. 2551 โดยพัฒนาที่ดินเนื้อที่ประมาณ 3.6 ไร่ โดยเป้าหมาย คือ ให้สยามสแควร์มีพื้นที่ว่างสำหรับคนเดินมากขึ้น และจัดให้มีพื้นที่รองรับสถาบันเสริมทักษะความรู้

---

[88] *เรื่องเดียวกัน,* หน้า 11-32.

(6) สยามสแควร์วัน ในปี พ.ศ. 2555 สำนักงานจัดการทรัพย์สิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เริ่มพัฒนาที่ดินบริเวณโรงภาพยนต์สยามเดิม โดยมีรูปแบบที่ผสมผสานกันอย่างลงตัวเหมาะสมกับการเป็นถนนช้อบปิ้ง

(7) เรือนวิรัชมิตร/ระเบียงจามจุรี เป็นอาคารพักอาศัยโครงการแรกบนที่ดินประมาณ 6 ไร่ 1 งาน 40 ตารางวา ตั้งอยู่บริเวณสวนหลวง ระหว่างถนนจุฬาฯ ซอย 7 และ 9 โดยเน้นการออกแบบเป็นอาคารประหยัดพลังงาน ใช้แนวคิดหลักพึ่งพาระบบธรรมชาติสูงสุด และใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นและเหมาะสมมาช่วนเติมเต็มให้สมบูรณ์

4.2 การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐและการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐ

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐนั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ที่ราชพัสดุและที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ในการจัดการที่ดินแต่ละประเภทมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

4.2.1.1 การจัดการทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ[89]

เดิมการจัดการที่ราชพัสดุต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ในเรื่องการใช้ประโยชน์ และการจัดหาผลประโยชน์ โดยรายได้ที่ได้มานั้นต้องนำส่งให้แก่รายได้แผ่นดิน เว้นแต่มหาวิทยาลัยจะได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรคสี่[90]

---

[89]ธรรมรังสี วรรณโก, *เรื่องเดิม*, หน้า 134-136.

[90]มาตรา 24วรรคสี่ รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษาหรือสถานอื่นใดที่อำนวยบริการอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

(4) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น

การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการส่วนการจำหน่ายหุ้นและการซื้อหุ้นตาม (4) ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518[91] กำหนดให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของมหาวิทยาลัยนั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ดังนั้นการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์แต่จะเป็นไปตามระเบียบของทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม นับแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐต่างๆ ได้ทยอยแก้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของตนเอง โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น และให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลเป็นการยกเว้นกรณีที่มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ข้อ 33 กำหนดที่ราชพัสดุที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคหรือได้มาโดยประการอื่นให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค โดยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

ดังนั้น ในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุจึงเป็นไปตามที่วัตถุประสงค์ตามที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกำหนดนั้นๆ ไว้ และเป็นไปกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ข้อ 33 โดยอยู่ภายใต้การควมคุมดูแลจัดการของสภามหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยนั้นๆ แทน

---

[91]ข้อ 22 ตรีที่ราชพัสดุที่สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคหรือได้มาโดยประการอื่น ให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค

การจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

4.2.1.2 การจัดการทรัพย์สินในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ในการจัดการทรัพย์สินในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ออกหนังสือ เลขที่ นร. 0206/10730 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2534 ถึงรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยแจ้งมติคณะรัฐมนตรี[92] เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระและคล่องตัว กำหนดแนวทางให้ที่ดินของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสังกัดของรัฐแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ราชพัสดุ

2) อสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับบริจาคให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน และ

3) อสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อมาด้วยเงินอุดหนุนหรือเงินรายได้ของสถาบันให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนดให้อสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ยกให้หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากเงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

อนึ่ง กระทรวงการคลังได้เคยมีความเห็นคัดค้านหลักการดังกล่าว โดยเห็นว่า การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่ได้รับบริจาคหรือได้มาโดยประการอื่น สามารถกระทำได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530) ออกตามความพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ข้อ 22 ตรี โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษานั้นแต่อย่างใด

4.2.2 การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยกำกับของรัฐมีทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุและส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย แต่ละส่วนมีรูปแบบในการจัดการทรัพย์สิน ดังนี้

4.2.2.1 การจัดการทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ

การจัดการหาผลประโยชน์ทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ ยังคงเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้บัญญัติอำนาจในการจัดการที่ราชพัสดุไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนี้

1) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง (7) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุ ประสงค์ตามมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(7) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (9) บัญญัติว่า มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

---

[92]สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0206/10730 เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระและคล่องตัว,” 5 กรกฎาคม 2534.

(9) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (8) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(8) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 13 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น”

5) พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(6) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 11 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น”

7) พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง (5) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(5) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง (8) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(8) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น” และ

มาตรา 16 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา13 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย”

10) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (9) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(9) ปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

11) พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 11 วรรคสามบัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น”

12) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 11 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น”

13) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาด กระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (8) บัญญัติว่า “สถาบันมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(8) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

14) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 13 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย”

มาตรา 14 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้”

15) พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. 2555 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (7) บัญญัติว่า “สถาบันมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(7) ปกครองดูแลบำรุงรักษาจัดการใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

จากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น มหา วิทยาลัยจึงมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

อนึ่ง ในการจัดการหาผลประโยชน์ทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ นอกจากจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆแล้ว การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วน

ที่เป็นที่ราชพัสดุ จะตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 162/2554 เรื่อง การจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล สรุปความได้ดังนี้[93]

> กรณีตามข้อหารือมหาวิทยาลัยมหิดลมีความประสงค์จะนำที่ราชพัสดุบางส่วนไปดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนหรือร่วมลงทุนกับมหาวิทยาลัยโดยทำสัญญาเช่าระยะยาวตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยกำหนด ซึ่งการให้เอกชนเข้ามาลงทุนหรือร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นี้มีลักษณะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ และการลงทุนหรือร่วมลงทุนในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ตามมาตรา 15 (4) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดลฯ จึงสามารถกระทำได้ หากการกระทำนั้นเป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับความเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดไวในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหิดลฯ (โปรดดูภาคผนวก ค)

นอกจากนี้ความเห็นของคณะกรรมกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ยังมีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2551 เรื่องรายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน สรุปความได้ดังนี้[94]

> มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 รวมทั้งมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น โดยรายได้ดังกล่าวไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งกรณีเงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวย่อมหมายความถึง เงินหรือผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยได้รับจากการดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของ

---

[93]คณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 162/2554 เรื่อง การจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล,” 28 ตุลาคม 2553.

[94]คณะกรรมการกฤษฎีกา, “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2551 เรื่องรายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน,” 17 มิถุนายน 2551.

มหาวิทยาลัย สำหรับกรณีการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้จากที่ราชพัสดุนั้นเนื่องจากไม่ใช่เป็นการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดหาประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชมงคลอีสานจึงต้องนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้ดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ต่อไป (โปรดดูภาคผนวก ง)

ดังนั้น จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวมาข้างต้นการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้น จึงเป็นการยกเว้นพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงมีอำนาจในการจัดการหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุได้เท่าที่เป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ และต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อีกด้วย

4.2.2.2 การจัดการทรัพย์สินในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

การจัดการทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนดอำนาจในการจัดการทรัพย์สินแต่ละมหาวิทยาลัยไว้ในทำนองเดียวกันดังนี้

1) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุ ประสงค์ตามมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 16 (2) ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

มาตรา 16 บัญญัติว่า “ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

(1) ที่ดินที่มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482

(2) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการยกให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของมหาวิทยาลัยที่ได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 จะกระทำมิได้”

มาตรา 18 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 7

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้ แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาท หากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย”

2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน จำหน่ายทำนิติกรรมใดๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สิน และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรรวมทั้งรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 18”

มาตรา 18 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาด้วยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

มาตรา 20 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว มหาวิทยาลัยต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาท หากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏจะต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย”

3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคที่สอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้เป็น ไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 17 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

มาตรา 19 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายใต้วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 7

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้และต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าวมหาวิทยาลัยต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาทหากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏจะต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย”

4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคที่สอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ภายในวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7 และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สิน และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 13 วรรคสาม โดยมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่าย หรือแลกเปลี่ยนได้

มาตรา 15 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7 และตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้อุทิศเงินหรือทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้”

5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนและจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัยตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 17 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

มาตรา 19 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 7

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาทหากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย”

6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ภาย ในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5 และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือทรัพยสิทธิต่างๆ และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

ในกรณีซื้อและจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน”

มาตรา 13 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยดังระบุไว้ในมาตรา 5 และตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้อุทิศทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้”

7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนและจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 16”

มาตรา 18 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 7

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย ต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศกำหนดไว้แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศหรือทายาทหากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย”

8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ทำนิติกรรม ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สิน และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่าย หรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 16 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

มาตรา 18 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 6

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย ต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศกำหนดไว้แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศหรือทายาทหากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย”

9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ภายในวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สิน และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 13 วรรคสาม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย”

มาตรา 15 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดในมาตรา 6 หรือตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้อุทิศทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้”

มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของมาตรา 12 (1) กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยจะจำหน่ายหรือโอนได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ”

10) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนและจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 18 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

11) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 5 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อแลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สิน และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 12 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

มาตรา 12 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

มาตรา 14 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยดังระบุไว้ในมาตรา 5 และตามวัตถุประสงค์ที่ผู้อุดหนุนหรืออุทิศเงินหรือทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้”

12) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ภายในวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5 และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อแลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินและจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 11 วรรคสาม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

มาตรา 11 วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

มาตรา 13 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยดังระบุไว้ในมาตรา 5 และตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้อุทิศเงินหรือทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้”

13) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “สถาบันมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อแลกเปลี่ยนและจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของสถาบัน

ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของสถาบัน และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของสถาบัน ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 17 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

มาตรา 19 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของสถาบัน ต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันตามมาตรา 7

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถาบันต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้ แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาท หากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏ ต้องได้รับอนุมัติจากสภาสถาบัน”

14) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ภายในวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในมาตรา 6 และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สิน และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 13 วรรคสาม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้”

มาตรา 13 วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย”

มาตรา 15 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดในมาตรา 6 หรือตามวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้อุทิศทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้”

มาตรา 16 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของมาตรา 12 (1) กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยจะจำหน่ายหรือโอนได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ”

15) พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. 2555 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง บัญญัติว่า “สถาบันมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 6 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ทำนิติกรรมถือกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครองมีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาหรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินและจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของสถาบันตาม (1) ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 13 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

มาตรา 13 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบันหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของสถาบันหรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน”

มาตรา 15 บัญญัติว่า “บรรดารายได้และทรัพย์สินของสถาบันต้องจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันตามมาตรา 6

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถาบันต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้ แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้อุทิศให้หรือทายาทหากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภาสถาบัน”

จากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกำหนดในลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอำนาจในการซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สิน และจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

นอกจากจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นแล้ว การจัดการทรัพย์สินในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ยังต้องคำนึงข้อบังคับข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึง ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สิน พ.ศ. 2553 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 มาตรา 21 (2) (3) (4) (9) (12) (13) และ (17) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 สภามหาวิทยาลัยในการประชุมครั้งที่ 720 เมื่อวันที่28 มกราคม พ.ศ. 2553 จึงมีมติให้ออกข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินนั้น โดยข้อบังคับดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินที่เป็นที่ดินและของมหาวิทยาลัยในเขตที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยที่สภากำหนด โดยมีสำนักงานจัดการทรัพย์สินทำหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยตามข้องบังคับนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารจัดการภายในการบริหารงานบุคคล การเงิน และการพัสดุ

โดยหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินตามข้อบังคับของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การจัดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการทรัพย์สินและแผนแม่บทการพัฒนาที่ดินการจัดการทรัพย์สินของสภามหาวิทยาลัย[95]

2) สภามหาวิทยาลัยอาจตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อดำเนินกิจการใดในกิจการหนึ่งภายในเขตจัดการทรัพย์สินได้โดยให้หน่วยธุรกิจดังกล่าว นำส่งเฉพาะเงินรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายใน

---

[95] ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สิน พ.ศ. 2553 ข้อ 6

การดำเนินกิจการให้แก่มหาวิทยาลัย และให้มีระบบการบริหารจัดการ การดำเนินการ การเงิน และงบประมาณของหน่วยธุรกิจโดยเฉพาะภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหารหน่วยธุรกิจ โดยจัดทำเป็นระเบียบสำนักงานจัดการทรัพย์สิน[96]

3) ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง คณะกรรมการจัดการทรัพย์สิน ซึ่งประกอบไปด้วย อธิการบดีเป็นประธาน รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมายเป็นรองประธาน และมีรองอธิการบดีอีกสองคน ผู้แทนสภาคณาจารย์หนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิห้าคนเป็นกรรมการโดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้อำนวยการสำนักงานจัดการทรัพย์สินเป็นกรรมการและเลขานุการ[97]คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายการจัดการทรัพย์สิน กำหนดเป้าหมายและแนวทางการจัดการทรัพย์สินในเขตจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เสนอแผนแม่บทการพัฒนาที่ดินในเขตจัดการทรัพย์สินต่อสภามหาวิทยาลัย อนุมัติโครงการพัฒนาที่ดินที่เอกชนหรือรัฐเป็นผู้ลงทุนภายใต้แผนแม่บทการพัฒนาที่ดิน เว้นแต่ โครงการพัฒนาที่ดินที่มีจำนวนเงินเกินวงเงินหนึ่งพันล้านบาทให้เสนอสภามหาวิทยาลัยอนุมัติ เสนอต่อสภามหาวิทยาลัยในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจ กลั่นกรองงบประมาณของสำนักงานจัดการทรัพย์สินเพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยรายงานผลการดำเนินงานต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นรายไตรมาศ วางระบบการบริหารจัดการภายใน ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารการเงิน การงบประมาณ และการพัสดุสำหรับสำนักงานจัดการทรัพย์สิน ออกระเบียบสำนักงานจัดการทรัพย์สินเพื่อการจัดการทรัพย์สิน หรือดำเนินการอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบคลลหนึ่งบุคคลใดเพื่อกระทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดการทรัพย์สิน รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือบุคลลดังกล่าวทำการแทนแล้วรายงานให้คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินทราบ และดำเนินการอื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยมอบหมาย[98]

4) ให้สำนักงานจัดการทรัพย์สินมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำหรือดำเนินโครงการ หรือจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในเขตจัดการทรัพย์สินตามที่ได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินแล้วแต่กรณี จัดเก็บผลประโยชน์จากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ในเขตจัดการทรัพย์สิน บริหารจัดการ ดูแล และบำรุงรักษาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์รวมทั้งระบบสาธารณูปโภคในเขตจัดการทรัพย์สิน จัดเก็บดูแลรักษาเอกสารสิทธิ จัดทำสารบบข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย จัดทำรายงานการดำเนินงาน รายงานการเงิน งบประมาณ ผลการดำเนินการรายไตรมาส รายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินเพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัย รวมตลอดถึงการดำเนินการอื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินมอบหมาย[99]

5) ให้มีผู้อำนวยการสำนักงานจัดการทรัพย์สินเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานจัดการทรัพย์สินภายใต้การกับดูแลของอธิการบดี และรองอธิการบดี ที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงให้มี

---

[96]ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สิน พ.ศ. 2553 ข้อ 7

[97]ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สิน พ.ศ. 2553 ข้อ 8

[98]ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สิน พ.ศ. 2553 ข้อ 10

[99]ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สิน พ.ศ. 2553 ข้อ 11

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายและแนวทางในการจัดการทรัพย์สินตามที่คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินกำหนด กำกับดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน ออกกฎภายในสำนักงานจัดการทรัพย์สินเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติงานภายในสำนักงานจัดการทรัพย์สิน และดำเนินการตามที่คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินมอบหมาย[100]

4.3 บทสรุป

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐมีทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย สำหรับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาจแบ่งประเภทของทรัพย์สินได้ 2 ประเภท ได้แก่

1) ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ซึ่งบรรดามหาวิทยาลัย และสถาบันมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และ

2) ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุแต่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการ ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินและจำหน่ายสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

ในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนั้น ในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ เป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้น และกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้ที่ราชพัสดุที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาได้รับบริจาคหรือได้มาโดยประการอื่นให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค โดยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษากำหนด

สำหรับการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุนั้น จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59 ซึ่งกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

---

[100] ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สิน พ.ศ. 2553 ข้อ 12

ในส่วนของการจัดทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั้น ก็ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้นั่นเอง

บทที่ 5

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยผู้ศึกษาแบ่งทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ตามลักษณะของการใช้งาน ซึ่งได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อจัดการศึกษาและสนันสนุนการจัดการศึกษา กลุ่มที่สอง กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสวัสดิการของบุคลากรในมหาวิทยาลัย และกลุ่มสุดท้าย กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อจัดทำธุรกิจและเพื่อหารายได้ ซึ่งเหตุที่ต้องแบ่งทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยออกเป็นกลุ่มดังกล่าว เนื่องจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยแต่ละกลุ่มมีรูปแบบ หรือลักษณะของการใช้งานที่แตกต่างกัน ซึ่งการแบ่งแยกกลุ่มทรัพย์สินดังกล่าวจะทำให้ง่ายต่อการวิเคราะห์ว่าสถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในแต่ละกลุ่มเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด

นอกจากนี้ การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมีความเหมือนหรือแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด ตลอดถึงการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในเรื่องของอายุความและการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุและในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอีกด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ผู้ศึกษาแบ่งทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อจัดการศึกษาและสนันสนุนการจัดการศึกษา โดยกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อการศึกษา ได้แก่ จำพวกอาคารเรียนรวมห้องบรรยาย ศูนย์เครื่องมือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาคารหอประชุม ฟาร์มมหาวิทยาลัย เป็นต้น

สำหรับกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสนับสนุนการศึกษา ได้แก่จำพวก อาคารสำนักงานอธิการบดี อาคารศูนย์บริการวิชาการและวิจัย อาคารศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา โรงอาหาร อาคารกีฬาเอนกประสงค์ และอาคารหอพักนักศึกษา เป็นต้น

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ยังมีโรงแรมซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในมหาวิทยาลัย ซึ่งแม้จะมีวัตถุประสงค์ในการใช้เพื่อที่พักอาศัย แต่ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาหรือสนับสนุนการศึกษาอีกด้วย จึงสมควรที่จะจัดไว้ในกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อการศึกษา เช่น โรงแรมสุรสัมมนาคารซึ่งตั้งอยู่ภายในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ศูนย์ปฏิบัติการโรงแรมเทา-ทอง มหาวิทยาลัยบูรพา โดยโรงแรมสุรสัมมนาคารเป็นศูนย์สัมมนามาตรฐานสามารถรองรับได้ทั้งการ

ประชุมระดับประเทศและนานาชาติ ด้วยห้องประชุม ห้องสัมมนา และห้องจัดเลี้ยงรับรองขนาดต่างๆ จำนวนหลายห้อง ซึ่งแม้จะเปิดให้บุคคลทั่วไปพักอาศัย แต่วัตถุประสงค์หลักดังกล่าวของโรงแรมสุรสัมมนาคารดังกล่าวก็มีไว้เพื่อสนับสนุนการศึกษานั่นเอง สำหรับศูนย์ปฏิบัติการโรงแรมเทา-ทอง มหาวิทยาลัยบูรพา มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการท่องเที่ยว และเพื่อให้สอดคล้องกับสถาบันที่มีนักศึกษาด้านการโรงแรมและการท่องเที่ยว ซึ่งทางมหาวิทยาลัยบูรพาจะให้นักศึกษาเข้าฝึกงานให้ตรงกับสาขาที่เรียนมาโดยไม่ต้องไปขอความช่วยเหลือกับโรงแรมต่างๆ ในเขตพื้นที่ อีกทั้ง ยังมีเงินค่าตอบแทนจากการทำงานให้กับโรงแรมของมหาวิทยาลัยบูรพาแห่งนี้อีกด้วย

กลุ่มที่สอง กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสวัสดิการของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่มีไว้เพื่อสวัสดิการของบุคลากรในมหาวิทยาลัย เช่น อาคารชุดที่พักอาจารย์บุคลากร และบ้านพักอธิการบดี เป็นต้น

กลุ่มที่สาม กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อจัดทำธุรกิจและเพื่อหารายได้ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไปดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ในลักษณะเชิงพาณิชย์ เช่น ศูนย์การค้าต่างๆ และที่พักอาศัยสำหรับบุคลากรและบุคคลทั่วไปซึ่งบริการจัดการโดยสำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยศูนย์การค้าซึ่งบริการจัดการโดยสำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แก่ ตลาดสามย่าน สยามสแควร์ และสยามสแควร์วัน เป็นต้น สำหรับที่พักอาศัยสำหรับบุคลากรและบุคคลทั่วไป ได้แก่ จัตุรัสจามจุรี เรือนวิรัชมิตร เป็นต้น

โดยที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแบ่งประเภททรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือ ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นที่ราชพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น มีทั้งส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุและที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยทรัพย์สินดังกล่าวจะมีสถานะทางทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดนั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป”

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ที่ราชพัสดุจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

สำหรับทรัพย์สินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุเช่นกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ บัญญัติยกเว้นไว้ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติว่า "ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย (2) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการยกให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น"

2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 18 บัญญัติว่า "บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาด้วยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย"

3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 17 บัญญัติว่า "บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือได้มาโดยทางอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย"

4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า "ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น"

5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 มาตรา17 บัญญัติว่า "บรรดาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย"

6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 16 บัญญัติว่า "อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้จากการให้หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย"

7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553 มาตรามาตรา 16 บัญญัติว่า "บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย"

8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า "ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อ

ด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย”

9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 18 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

10) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 12 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย”

11) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 11 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น”

12) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 17 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบัน หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของสถาบันหรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน”

13) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 13 วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติว่า “ให้อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย”

14) พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. 2555 มาตรา 13 บัญญัติว่า “บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของสถาบันหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของสถาบันหรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบัน”

15) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 11 วรรคสองบัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น”

สำหรับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 11 วรรคสอง แม้จะมิได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าให้บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดย

การซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยหรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือได้มาโดยวิธีอื่นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเหมือนพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐอื่นๆ ก็ตาม ซึ่งคำว่า “ทรัพย์สินอื่น” นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หมายความถึงทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ที่เป็นที่ราชพัสดุแต่เป็นทรัพย์สินซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั่นเอง

ดังนั้น จากกฎหมายจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่ไม่เป็นที่ราชพัสดุและถือเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยจึงได้แก่

1) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการยกให้
2) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มากจากการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
3) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และ
4) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้

สำหรับที่ราชพัสดุนั้น ที่ราชพัสดุนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอีกประเภทหนึ่ง

นอกจากนี้ หากฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ที่ดินดังกล่าวจะมิได้ตกเป็นที่ราชพัสดุ แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินที่ได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมกฤษฎีกาในบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 287/2544 เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่หวงห้าม แปลง สฎ.ค848 (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งสรุปใจความได้ว่า

> การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์หรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไมเป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

สำหรับสถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า สถานะทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุมีทั้งทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรดา โดยหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกกว่าที่ราชพัสดุใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ผู้ศึกษาเห็นว่ายังคงต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการแบ่งแยกประเภททรัพย์สินของแผ่นดิน กล่าวคือ ที่ราชพัสดุดังกล่าวฝ่ายปกครองได้ดำเนินการใช้ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หรือเพียงแต่ใช้เพื่อดำเนินการที่มีลักษณะอย่างเดียวกับเอกชน หากใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ที่ราชพัสดุดังกล่าวก็มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่หากดำเนินการที่มีลักษณะอย่างเอกชน ที่ราชพัสดุดังกล่าวก็มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาดังแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 230/2512 เรื่อง การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุจังหวัดอุดรธานี) สรุปใจความได้ว่า

> ที่ดินราชพัสดุนั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นก็สุดแต่ว่าที่ดินราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เช่น ถ้าที่ดินราชพัสดุได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือให้เช่าทำการค้า ที่ดินราชพัสดุนั้นย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา จะต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินดังกล่าวมหาวิทยาลัยใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หากใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมา ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุก็จะมีสถานะเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น

สำหรับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเนื่องจากมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยน หรือโดยรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือได้รับโอนมาจากส่วนราชการอื่นๆ หรือตามกฎหมายพิเศษ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า บรรดาทรัพย์สินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเพราะเหตุที่มีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยน แล้วแต่กรณี ทรัพย์สินดังกล่าวจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา จะต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินดังกล่าว มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ หรือไม่ กล่าวคือ หากมหาวิทยาลัยได้นำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ในลักษณะของการให้บริการทางด้านการศึกษา ทรัพย์สินดังกล่าวจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่หากมหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในลักษณะเชิงพาณิชย์ แม้ผลประโยชน์สุดท้ายของการดำเนินการดังกล่าวจะตกได้แก่นักศึกษาก็ตาม ทรัพย์สินดังกล่าวก็ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งพอเทียบเคียงได้กับแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 230/2512 เรื่อง การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุจังหวัดอุดรธานี) ที่กล่าวมาข้างต้น ว่าทรัพย์สินใดของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยพิจารณาว่าทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าว รัฐใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ หากการดำเนินการใดที่กระทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปถือเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ต้องคำนึงว่าให้ใครเป็นผู้ใช้ถึงงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ดังนั้น ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับการใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป และการใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น จะต้องเป็นสาธารณประโยชน์โดยตรง กล่าวคือ นักศึกษาได้รับผลประโยชน์โดยตรง ไม่ใช่ทางอ้อม แม้ผลปลายทางจะเป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์ก็ตาม ทรัพย์สินเหล่านี้ก็หาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ แต่เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาธรรมดาเท่านั้น

จากความเห็นของผู้ศึกษาประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภททรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ ดังนี้

1) ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา พิจารณาว่า มหาวิทยาลัยได้ใช้ทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือไม่ โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ และ

2) การใช้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องเป็นการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของมหา วิทยาลัยหลักหรือวัตถุประสงค์โดยตรง กล่าวคือ นักศึกษาต้องรับได้รับผลประโยชน์โดยตรง มิใช่เพื่อประโยชน์โดยอ้อม

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยดังกล่าวจะมีสถานะดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อจัดการศึกษาและสนันสนุนการจัดการศึกษา โดยกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการทางด้านการศึกษาและเพื่อสนับสนุนการศึกษาแก่นักศึกษาของมหาวิทยาลัยเช่น อาคารสำนักงานอธิการบดี อาคารศูนย์บริการวิชาการและวิจัย อาคารศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา อาคารกีฬาเอนกประสงค์อาคารเรียนรวมห้องบรรยาย ศูนย์เครื่องมือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาคารหอประชุม ฟาร์มมหาวิทยาลัย และหอพักนักศึกษา เป็นต้น ซึ่งกลุ่มอสังหาริมทรัพยดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาบรรลุผลแล้ว ผู้ศึกษายังเห็นว่าบรรดาบุคลากรของมหาวิทยาลัยซึ่งได้แก่อาจารย์ พนักงานเจ้าหน้าที่ รวมไปถึงนักศึกษา ยังสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในสถานที่ดังกล่าวได้โดยตรง ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับโรงแรมสุรสัมมนาคารซึ่งตั้งอยู่ภายในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และศูนย์ปฏิบัติการโรงแรมเทา-ทอง มหาวิทยาลัยบูรพานั้น แม้จะเป็นโรงแรมเปิดให้แก่บุคคลภายนอกเข้าพักอาศัย แต่วัตถุประสงค์หลักของสถานที่ดังกล่าวนั้นมีไว้เพื่อสนับสนุนการศึกษา ดังจะเห็นได้จากการที่โรงแรมสุรสัมนาคารเป็นศูนย์สัมนามาตรฐาน สามารถรองรับได้ทั้งการประชุมระดับประเทศและนานาชาติ หรือนักศึกษาของมหาวิทยาลัยบูรพา คณะการโรงแรมและการท่องเที่ยว สามารถฝึกงานกับศูนย์ปฏิบัติการโรงแรมเทา-ทอง มหาวิทยาลัยบูรพา ได้โดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือกับโรงแรมต่างๆ ในเขตพื้นที่ สถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยลัยในส่วนที่เป็นโรงแรม ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ามีสถานะทางทรัพย์สินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กลุ่มที่สอง กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสวัสดิการของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ได้แก่กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นที่พักอาศัย เช่น บ้านพักอธิการบดี อาคารชุดที่พักอาจารย์และบุคลากรเป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กล่าวคือ ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวจะต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า บรรดากลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นที่พักอาศัย แม้จะมีไว้เพื่อความให้ความสะดวกแก่บรรดาบุคลากร แต่ก็มิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษา ทรัพย์สินดังกล่าวจึงไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เป็น

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เทียบเคียงได้กับแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 230/2512 เรื่อง การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุจังหวัดอุดรธานี) ซึ่งมีใจความว่า

> ...สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาเรื่องนี้ว่าที่ดินราชพัสดุที่ปลูกบ้านพักครูโรงเรียนนั้นจะถือว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ เห็นว่าไม่อาจเป็นไปได้ เพราะบ้านพักครูโรงเรียนย่อมใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หาเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักราชการบ้านเมืองไม่ ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อสวัสดิการของบุคลากรในมหาวิทยาลัย จึงมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

กลุ่มที่สาม กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อจัดทำธุรกิจและเพื่อหารายได้

กลุ่มอสังหาริมทรัพย์กลุ่มสุดท้าย ได้แก่ ศูนย์การค้าต่างๆ เช่น เขตพาณิชย์สวนหลวง-สามย่าน ตลาดสามย่าน สยามสแควร์ จัตุรัสจามจุรี สยามสแควร์วัน และเรือนวิรัชมิตร/ระเบียบจามจุรี นอกจากนี้ยังได้แก่ที่พักอาศัยสำหรับบุคลากรและบุคคลทั่วไป โดยกลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุหรือที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยไปใช้แสวงหาประโยชน์ในลักษณะเชิงพาณิชย์ เพื่อนำรายได้ที่รับจากการแสวงหาประโยชน์ดังกล่าวไปใช้ในกิจการในมหาวิทยาลัยต่อไป

สถานะทางทรัพย์สินของกลุ่มดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องด้วยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นมีวัตถุเพื่อให้การบริการทางด้านการศึกษา หากมหาวิทยาลัยได้นำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ในลักษณะของการให้บริการทางด้านการศึกษา ทรัพย์สินดังกล่าวจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่หากมหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นเชิงพาณิชย์ ถึงแม้ว่าการเปิดศูนย์การค้าของมหาวิทยาลัย หรือการให้บริการที่พักอาศัยแก่บุคคลทั่วไปในรูปแบบของโรงแรม มหาวิทยาลัยจะนำรายได้ดังกล่าวมาใช้ในกิจการของมหาวิทยาลัยอันเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาก็ตาม แต่ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ทรัพย์สินดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีทั้งทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินทั้งสองส่วนได้มากน้อยเพียงใดนั้น วิเคราะห์ได้ดังนี้

5.2.1 การจัดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ

การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ แม้กระทรวงการคลังจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัดสุ พ.ศ. 2518 แต่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น[101]

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยมีไว้เพื่อการศึกษาและวิชาการ ดังนั้น ในการจัดการใช้และจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุ มหาวิทยาลัยมีอำนาจใช้และจัดหาผลประโยชน์นอกเหนือจากที่วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ได้หรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น และมหาวิทยาลัยอาจมีรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ต้องนำส่งให้แก่กระทรวงการคลัง แต่ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุให้เป็นไปตามขอบอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย หากมหาวิทยาลัยดำเนินการจัดหาผลประโยชน์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแล้ว ย่อมไม่เข้าเงื่อนไขที่จะไม่ต้องนำรายได้ส่งเข้ากระทรวงการคลัง ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 59[102] และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้วางแนวทางไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ

---

[101]พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 13 (7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (9), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (8), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 13 วรรคสี่, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2550 มาตรา 15 (6), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 13 (5), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2550 มาตรา 13 (5), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 15 (9), พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 11 วรรคสาม, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 11 วรรคมสี่, พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (8) และพระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนาพ.ศ. 2555 มาตรา 11 (7)

[102]มาตรา 59 บัญญัติว่า “ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษาและเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการ

กฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 162/2554 เรื่อง การจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ที่ ศธธ 0517/8105 และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2551 เรื่อง รายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ดังนี้

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 162/2554 เรื่อง การจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ที่ ศธธ 0517/8105 มีใจความว่า

> คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) ได้พิจารณาข้อหารือของมหา วิทยาลัยมหิดล โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวง ศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา) และผู้แทนมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่มาตรา 15 (9)[103] ประกอบกับมาตรา 16 (6)[104] แห่งพระราชบัญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยให้เงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และมาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

ซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาลาศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาลาศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด”

[103]มาตรา 15 (9) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(9) ปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

[104]มาตรา 16 (6) บัญญัติว่า “รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้

(6) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์”

การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าที่ด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจของสถานศึกษา ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประสงค์จะให้มหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมีอิสระในการริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา และเป็นการลดภาระงบประมาณที่รัฐต้องอุดหนุนกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นรายปีในระบบงบประมาณปกติ โดยผลของบทบัญญัติเช่นว่านี้ ทำให้มหาวิทยาลัยมหิดลมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 143/2543

กรณีตามข้อหารือ มหาวิทยาลัยมหิดลมีความประสงค์จะนำที่ราชพัสดุบางส่วนไปดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนหรือร่วมลงทุนกับมหาวิทยาลัยโดยทำสัญญาเช่าระยะยาวตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยกำหนด ซึ่งการให้เอกชนเข้ามาลงทุนหรือร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นี้มีลักษณะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ และการลงทุนหรือร่วมลงทุนในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ตามมาตรา 15 (4)[105] และ (9)[106] แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดลฯ จึงสามารถกระทำได้ และการกระทำนั้นเป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับความเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหิดลฯ

---

[105]มาตรา 15 (4) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(4) กู้ยืมเงิน และให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน การลงทุนหรือการร่วมลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน การลงทุน หรือการร่วมลงทุนถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน”

[106]มาตรา 15 (9) บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา 7 อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(9) ปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ”

แต่ในกรณีที่มหาวิทยาลัยดำเนินการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ผู้ศึกษาเห็นว่า มหาวิทยาลัยย่อมไม่อาจดำเนินการได้ หากดำเนินการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว รายได้ดังกล่าวจะไม่ตกได้แก่มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยจะต้องนำส่งรายได้ให้แก่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ดังจะเห็นได้จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2551 เรื่องรายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ซึ่งพอได้สรุปใจความได้ว่า มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่นและมหาวิทยาลัยอาจมีรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ได้ซึ่งกรณีเงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวย่อมหมายความถึงเงินหรือผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยได้รับจากการดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยโดยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุในที่นี้ย่อมหมายถึงการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดหาประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุ แต่ตามข้อหารือนี้เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานวิทยาเขตกาฬสินธุ์จะตัดต้นไม้สักที่ปลูกในบริเวณซึ่งเป็นที่ราชพัสดุแล้วจำหน่ายต้นไม้สักดังกล่าวจึงไม่ใช่การนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดหาประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่จะเข้าเงื่อนไขไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจำหน่ายต้นไม้ดินหรือวัสดุอื่นๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุตามที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้ได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แล้วโดยข้อ 22 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้นำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้ดินหรือวัสดุอื่นๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ ดังนั้นเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักจำนวน 12 ต้น จึงไม่เป็นรายได้และผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518 และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ จะต้องนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ต่อไป

จากแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาจกล่าวได้ว่า ในการดำเนินการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ยังให้เงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง แต่ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย หากมหาวิทยาลัยดำเนินการนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของ

มหาวิทยาลัยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง เงินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ และจัดหาผลประโยชน์ที่ราชพัสดุ รายได้ดังกล่าวจะไม่ตกได้แก่มหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยจะต้องนำส่งรายได้ให้แก่กระทรวงการคลังเป็นรายได้ให้แก่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังต่อไป

อนึ่ง มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า กรณีมหาวิทยาลัยมีความประสงค์ที่จะดำเนินการโอนทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ ไม่ว่าที่ราชพัสดุดังกล่าวจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มหาวิทยาลัยมีอำนาจกระทำได้หรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่า นอกจากมหาวิทยาลัยจะไม่มีอำนาจดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 ซึ่งห้ามมิให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว มหาวิทยาลัยยังไม่มีอำนาจโอนตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นๆ อีกด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ให้อำนาจมหาวิทยาลัยแต่เพียงปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในที่ราชพัสดุเท่านั้น

แต่ในกรณีที่มหาวิทยาลัยมีความประสงค์ที่จะดำเนินการให้เช่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า หากมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการไปตามขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว มหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการให้เช่าหรือก่อให้เกิดภาระผูกพันใดๆ แก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แต่อย่างใด และรายได้ดังกล่าวให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งให้แก่กระทรวงการคลังอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าการที่มหาวิทยาลัยจะนำทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกให้เช่านั้น แม้ว่าการเช่าจะมิใช่การโอน แต่การเช่าเป็นการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ เกิดสิทธิครอบครอง อันอาจจะทำให้เกิดปัญหาหรือขัดขวางการใช้ต่อการที่จะนำทรัพย์สินดังกล่าวมาใช้ได้ เนื่องจากทำให้ทรัพย์สินดังกล่าวต้องผูกพันตามสัญญา ซึ่งเป็นการขัดกับการใช้ทรัพย์สินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์ มหาวิทยาลัยจึงควรกระทำด้วยความระมัดระวัง มิให้กระทบกระเทือนต่อการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5.2.2 การจัดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยอาจได้รับทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากส่วนราชการอื่นๆ ซึ่งได้แก่บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินงบประมาณ ที่ได้รับโอนมาจากส่วนราชการอื่นในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามกฎหมายพิเศษบางประเภท เช่น ทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งปัจจุบันได้แก่ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 เป็นต้น

สำหรับอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย บรรดาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการซื้อ ขาย รับจ้าง จัดหา โอน รับโอน ให้เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใดๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพยสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร รวมทั้งเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ซึ่งการจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะกระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม กรณีอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้ การจัดการทรัพย์สินต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศกำหนดไว้ หากมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว มหาวิทยาลัยต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาท หากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏก็จะต้องได้รับความอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย[107]

ดังนั้น มหาวิทยาลัยมีอำนาจมากน้อยเพียงใดในการจัดการทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จากบทบัญญัติของบรรดาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่กล่าวมาข้างต้น ทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินในลักษณะทำนองเดียวกัน กล่าวคือ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการซื้อขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนและจำหน่ายหรือทำนิติกรรมใดๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพยสิทธิต่างๆในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้มหาวิทยาลัย

---

[107]พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 13 และมาตรา 18 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 15 มาตรา 18 และมาตรา 20 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 14 และมาตรา 19 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 12 และมาตรา 15 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 มาตรา 15และมาตรา 19 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 10 และมาตรา 13 พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 13 และมาตรา 18 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553 มาตรา 13 และมาตรา 18 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 15 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 15 และมาตรา 20พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 10มาตรา 12 และมาตรา 14 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 13 พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 14 และมาตรา 19พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 12 มาตรา 13 และมาตรา 15 พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. 2555 มาตรา 11มาตรา 13 และมาตรา 15

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มหาวิทยาลัยจะจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้บัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกันว่า มหาวิทยาลัยจะจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือได้มาโดยทางอื่น

นอกจากนี้ กรณีทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการให้เป็นตามเงื่อนไขของผู้อุทิศให้และต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยกำหนดไว้โดยกฎหมายจัดตั้งแต่ละมหาวิทยาลัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของแต่ละมหาวิทยาลัยไว้ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประดิษฐานขึ้น เพื่อเป็นอนุสาวรีย์สมพระเกียรติแห่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีวัตถุประสงค์ที่จะบุกเบิกแสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญา และบริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้งสืบสานทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

มหาวิทยาลัยมุ่งหวังให้บัณฑิตของมหาวิทยาลัยมีคุณธรรมกำกับความรู้ เพียบพร้อมด้วยสติปัญญาและจริยธรรม ใฝ่รู้ กอปรด้วยวิจารณญาณ จิตใจเสียสละ และความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม”

2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 7 บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาสมบูรณ์แบบทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ และเกิดประโยชน์แก่สังคมเป็นส่วนรวม บริการทางวิชาการแก่สังคม ทะนุบำรุงและส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม”

3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ประยุกต์ พัฒนาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง โดยมีภารกิจด้านการสอน วิจัยให้บริการวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม”

4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ริเริ่ม ปรับแปลง ถ่ายทอด พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม”

5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ริเริ่ม ปรับแปลง ถ่ายทอด พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม”

6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 5 บัญญัติว่า "ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในจังหวัดนครราชสีมาเรียกว่า"มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับแปลง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม"

7) พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 7 บัญญัติว่า "ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาและการวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาดำเนินการและส่งเสริมงานวิจัยเพื่อสร้างและพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยี ให้บริการทางวิชาการทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม และการกีฬา รวมทั้งการสนับสนุนกิจกรรมของรัฐและท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสิ่งแวดล้อม"

8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553 มาตรา 6 บัญญัติว่า "ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ"

9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 6 บัญญัติว่า "ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมหาวิทยาลัยหนึ่งเรียกว่า "มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย" และเป็นนิติบุคคล

ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา วิจัย ส่งเสริมและให้บริการทางวิชาการพระพุทธศาสนาแก่พระภิกษุสามเณรและคฤหัสถ์ รวมทั้งการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม"

10) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 7 บัญญัติว่า " มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานพระนามาภิไธย ของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนกให้เป็นนามของมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์ในการสร้าง พัฒนา ประมวล และประยุกต์องค์ความรู้ทั้งมวลและดำเนินการให้มีการเรียนรู้ในองค์ความรู้ดังกล่าว รวมตลอดทั้งเผยแพร่ความรู้ ส่งเสริม ป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัย ทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการกีฬา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเป็นส่วนรวม"

11) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 5 บัญญัติว่า "ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในจังหวัดเชียงราย เรียกว่า "มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง" มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล

ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม"

12) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในจังหวัดนครศรีธรรมราช เรียกว่า ‘มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์’

ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีภารกิจทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม”

13) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ให้สถาบันเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา พัฒนาประยุกต์องค์ความรู้และเทคโนโลยี และส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง โดยมีภารกิจด้านการสอนวิจัยให้บริการวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม”

14) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 6 บัญญัติว่า“ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมหาวิทยาลัยหนึ่งเรียกว่า มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยและเป็นนิติบุคคล

ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา วิจัย ส่งเสริมและให้บริการทางวิชาการ พระพุทธศาสนาแก่พระภิกษุสามเณรและคฤหัสถ์ รวมทั้งการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม”

15) พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. 2555 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้สถาบันเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาส่งเสริมและพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงในทางดนตรีและศาสตร์อื่นๆที่เกี่ยวข้องทำการสอนทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชนสังคมและประเทศชาติ”

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับ จะเห็นได้ว่าทุกๆ มหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาวิชาการและวิชาชีพขั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติ

อนึ่ง มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่ากรณีทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากมหาวิทยาลัยมีความประสงค์ที่จะโอนทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินมิต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 หรือไม่ กล่าวคือ จะต้องกระทำโดยผ่านทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือไม่ ในเรื่องนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่มหาวิทยาลัยได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว มหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจกระทำได้โดยไม่จำต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 แต่อย่างใด เพราะเหตุที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นเป็นกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น การจำหน่ายจ่ายโอนดังกล่าว มหา

วิทยาลัยจึงมีอำนาจกระทำได้โดยไม่จำต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 หรือประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป

อย่างไรก็ตาม การจำหน่าย จ่าย โอน ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ในการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จะกระทำได้แต่โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า “ภายใต้บังคับของมาตรา 12 (1) กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยจะจำหน่ายโอนได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” และแม้ถึงว่าบรรดาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอื่นๆ จะไม่ได้บัญญัติมาตราไว้ชัดแจ้งเหมือนกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจำหน่าย จ่าย โอน ดังกล่าว จึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป ซึ่งก็คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ในการโอนทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ดังนั้น การจำหน่าย จ่ายโอน ทรัพย์สินดังกล่าวนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบัญญัติไว้จะกระทำได้ก็แต่โอยอาศัยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่กรณี เท่านั้น

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

การคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทางด้านอายุความ และการบังคับแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และในส่วนที่เป็นกรรมมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 การคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง มหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่เพียงปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุเท่านั้น หากมหาวิทยาลัยจะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 162/2554 เรื่อง การจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2551 เรื่องรายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน มิฉะนั้น รายได้ดังกล่าวจะไม่ตกได้แก่มหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยจะต้องนำส่งรายได้ให้แก่กระทรวงการคลังเป็นรายได้ให้แก่กรมธนารักษ์ต่อไป

สำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในที่ราชพัสดุเท่านั้น แต่มิได้บัญญัติในเรื่องของการคุ้มครองทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุเป็นการเฉพาะ การคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นที่ราชพัสดุในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงต้องคำนึงถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปประกอบด้วย กล่าวคือ ในเรื่องอายุความนั้น เอกชนย่อมไม่สามารถที่จะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับมหาวิทยาลัย และไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 ซึ่งบัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” และมาตรา 1307 ซึ่งบัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

5.3.2 การคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

การคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย บรรดาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องของอายุความและบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ดังนี้

1) พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

(1) ที่ดินที่มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482

(2) บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการยกให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของมหาวิทยาลัยที่ได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482 จะกระทำมิได้”

มาตรา 17 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัยการบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้”

2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 มาตรา 19 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัยและการบริการทางวิชาการโดยตรง ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางการปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความหรือระยะเวลาในการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้”

3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 มาตรา 18 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาและการวิจัยโดยตรง ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้"

4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มาตรา 14 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้

5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 มาตรา 18 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การบริการวิชาการและการวิจัยโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้"

6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 12 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี"

7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2550 มาตรา 17 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาและการวิจัยโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครองและบุคคลใดจะยกอายุความหรือระยะเวลาในการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้"

8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. 2553 มาตรา 17 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาและการวิจัยโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครองและบุคคลใดจะยกอายุความหรือระยะเวลาในการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้"

9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 14 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้"

10) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 19 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย และการบริการทางวิชาการโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครองและบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้"

11) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มาตรา 13 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีและบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้"

12) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 12 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีและบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้"

13) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 มาตรา 18 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของสถาบันที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย และการบริการทางวิชาการโดยตรง ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความหรือระยะเวลาในการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสถาบันในเรื่องทรัพย์สินของสถาบันมิได้”

14) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้”

15) พระราชบัญญัติสถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา พ.ศ. 2555 มาตรา 14 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของสถาบันที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาและการวิจัยโดยตรง ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวงรวมทั้งการบังคับทางปกครองและบุคคลใดจะยกอายุความ หรือระยะเวลาในการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับสถาบันในเรื่องทรัพย์สินของสถาบันมิได้”

จากบรรดาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยจะบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับมหาวิทยาลัยไม่ได้ ดังนั้น ในกรณีที่มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการจัดการทรัพย์สินของของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย สถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยย่อมเป็นธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติที่มหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เนื่องจากมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้บัญญัติไว้ไปในแนวทางทางเดียวกันว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับมหาวิทยาลัยไม่ได้

สำหรับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนดห้ามมิให้เอกชนยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัย ในกรณีที่มหาวิทยาลัยได้จัดการใช้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ หากมหาวิทยาลัยได้นำทรัพย์สินดังกล่าว ไปใช้เพื่อวัตถุปะสงค์เพื่อการศึกษาแล้ว ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ กล่าวคือ เอกชนจะยกอายุความขึ้นต่อสู้ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย แม้มหาวิทยาลัยจะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ตามที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่ามหาวิทยาลัยยังคงอ้างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาปฏิเสธมิให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องถูกบังคับคดีได้ เพราะแม้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มหาวิทยาลัยจะมิได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง แต่ทรัพย์สินดังกล่าวก็เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หากถูกยึดหรืออายัดย่อมกระทบกระเทือน

ต่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เพราะโดยวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นย่อมมีไว้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

5.4 บทสรุป

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยของรัฐมีทั้งทรัพย์สินในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ซึ่งหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ผู้ศึกษาเห็นว่า ทรัพย์สินดังกล่าว มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยหรือไม่ กล่าวคือ หากมหาวิทยาลัยได้นำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ในลักษณะของการให้บริการทางด้านการศึกษา ทรัพย์สินดังกล่าวจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่หากมหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นเชิงพาณิชย์ แม้ผลประโยชน์สุดท้ายของการดำเนินการดังกล่าวจะตกได้แก่นักศึกษาก็ตาม ทรัพย์สินดังกล่าวก็ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ในเรื่องการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แต่ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุเงินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้ และจัดหาผลประโยชน์ที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ และตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำหรับทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจึงต้องไปหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้

กรณีการยกอายุความขึ้นต่อสู้และบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ ผู้ศึกษาเห็นว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่เพียงในการปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในที่ราชพัสดุเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยไม่ได้บัญญัติเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป แต่สำหรับทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยย่อมได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เนื่องจากมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์ในรูปแบบวิทยานิพนธ์ เรื่อง สถานะทางกฎหมายของทรัพย์สินของแผ่นดินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งได้ศึกษาเฉพาะกรณีอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อแสวงหาคำตอบที่เป็นแนวทางในการตีความสถานะทางทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บัดนี้ การศึกษาวิจัยได้มาถึงบทสุดท้ายที่จะสรุปผลการศึกษา ทั้งข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการต่อไป ดังนี้

6.1 บทสรุป

ทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยหลักมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สำหรับทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองครอบครองใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการที่มีลักษณะอย่างเดียวกับเอกชนและอยู่ภายใต้ของกฎหมายเอกชน

สำหรับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้แบ่งทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยออกเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุและนำรายได้หรือผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุนั้นไปใช้จ่ายในกิจการของมหาวิทยาลัยนั้นได้ ส่วนทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว และมีอำนาจในการจำหน่ายทรัพย์สินหรือก่อภาระผูกพันใดๆ แก่ทรัพย์สินซึ่งตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยได้

อนึ่ง มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย จะมีสถานะเช่นใด ซึ่งทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมีทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ผู้ศึกษาเห็นว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุ หรือในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มีสถานะทางทรัพย์สินทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยพิจารณาจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าว และใช้ในขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กล่าวคือ หากมหาวิทยาลัยใช้ทรัพย์สินเพื่อการศึกษาโดยตรง เช่น อาคารการเรียนการสอน ซึ่งเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ทรัพย์สินดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นสาธารณ

สมบัติของแผ่นดิน แต่หากมหาวิทยาลัยนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว แม้ปลายทางสุดท้ายของการใช้ทรัพย์สินดังกล่าว จะตกได้แก่นักศึกษาก็ตาม ทรัพย์สินดังกล่าว ย่อมมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

เมื่อทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมีทั้งทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ส่งผลให้การจัดการทรัพย์สินมีลักษณะดังนี้

1) ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการได้เท่าที่ไม่เกินขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ โดยอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุให้เป็นไปตามข้อบังคับหรือระเบียบของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังจะเห็นได้จาก คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 162/2554 เรื่อง การจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2551 เรื่องรายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

2) การจัดการทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ผู้ศึกษาเห็นว่ามหาวิทยาลัยจะจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยหรือได้มาโดยทางอื่น นอกจากนี้ กรณีทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ มหาวิทยาลัยต้องจัดการให้เป็นตามเงื่อนไขของผู้อุทิศให้ และต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ ไม่ว่าทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม

กรณีทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากมหาวิทยาลัยมีความประสงค์จะโอนทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ผู้ศึกษาเห็นว่า การจำหน่าย จ่ายโอน ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ในจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ แล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า มหาวิทยาลัยจะกระทำได้แต่โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305[108] ซึ่งกำหนดให้ “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

---

[108] มาตรา 1305 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

และประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8[109]ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ดังนี้ คือ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไปเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

สำหรับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นการดำเนินการแบบ

---

[109]มาตรา 8 บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย”

เอกชนทั่วไปและอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป การโอนทรัพย์สินดังกล่าวจึงไม่จำต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มหาวิทยาลัยจึงสามารถโอนทรัพย์สินประเภทนี้ได้โดยไม่ต้องถูกควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด

3) มีปัญหาที่ต้องพิจารณาประการถัดมาในเรื่องการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยว่ามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเท่านั้นหรือต้องพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วยหรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะกำหนดอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยนั้นๆ ไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายทั่วไป จึงต้องถือว่ากฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป มหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยได้โดยไม่ต้องพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินประกอบแต่อย่างใด

สำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับเรื่องอายุความ และการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งในส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุ และในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย ได้รับการคุ้มครองแตกต่างกันมากน้อยเพียงใดนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นที่ราชพัสดุ ในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนย่อมไม่สามารถที่จะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับมหาวิทยาลัยหรือบังคับคดีกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1306 และมาตรา 1307

กรณีทรัพย์สินในส่วนที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ เนื่องจากมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งได้บัญญัติไว้เป็นแนวทางทางเดียวกันว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยย่อมไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับมหาวิทยาลัยไม่ได้

สำหรับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้กำหนดห้ามมิให้เอกชนยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยเฉพาะแต่ในกรณีที่มหาวิทยาลัยได้จัดการใช้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กล่าวคือ หากมหาวิทยาลัยได้นำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้เพื่อวัตถุปะสงค์เพื่อการศึกษาแล้ว ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย แม้มหาวิทยาลัยจะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ กำหนดไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่า มหาวิทยาลัยยังคงอ้างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาปฏิเสธมิให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องถูกบังคับคดีได้ เพราะ แม้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มหาวิทยาลัยจะมิได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง แต่ทรัพย์สินดังกล่าวก็เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน การที่ถูกยึดหรืออายัดได้ย่อมกระทบกระเทือนต่อการ

จัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เพราะโดยวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ย่อมมีไว้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง

6.2 ข้อเสนอแนะ

1) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยกำหนดคำนิยามในส่วนที่เกี่ยวทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้มีความชัดเจน ดังนี้ว่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หมายถึง ทรัพย์สินประเภทใด มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาดังเช่นกฎหมายอื่นๆ ที่มีทรัพย์สินเกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 บัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และ โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์" หรือ

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 บัญญัติว่า "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนองคลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย" หรือ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า "ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ"

จากคำนิยามที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของกฎหมายต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น อาจบัญญัติคำนิยามทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในลักษณะดังนี้ "อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น และทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์การศึกษา ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม"

จากคำนิยามดังกล่าว จะสร้างความชัดเจนให้แก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่ต้องมีการตีความในกรณีที่มีข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

2) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ในเรื่องของการจำหน่าย จ่ายโอนทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยระบุให้ชัดเจนว่า การจำหน่าย จ่ายโอน ทรัพย์สินประเภทใด จะต้องออกเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เนื่องจาก

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เว้นแต่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งถึงการจำหน่ายทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยว่า กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยจะจำหน่ายโอนได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ จริงอยู่ในการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติหลายขั้นตอนอันไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย แต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากกระทบต่อประโยชน์โดยรวมของสาธารณชนโดยตรง จึงควรมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่าทรัพย์สินดังกล่าวสมควรที่จำหน่าย จ่าย โอนหรือไม่ เพียงใด

3) การจัดการดูแลทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ว่าจะสามารถกระทำได้เพียงใด ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนั้นๆ รวมทั้งข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยต้องระบุให้ชัดแจ้งว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยประเภทใดจำหน่ายได้หรือประเภทใดจำหน่ายไม่ได้ หรือในเรื่องของการยกอายุความ หรือบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยก็เช่นกัน ควรระบุให้ชัดแจ้งว่าทรัพย์สินประเภทใดต้องห้ามมิให้ยกอายุความหรือบังคับคดี หากมหาวิทยาลัยไม่ประสงค์ให้มีการยกอายุความหรือบังคับคดีขึ้นต่อสู้กับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยควรระบุไว้ชัดแจ้งในพระรราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นๆ ว่า “ห้ามมิให้การยกอายุความหรือบังคับคดีแก่ทรัพย์สินใดๆ ของมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น” ซึ่งจะเป็นผลดีกว่าการที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกำหนดว่าทรัพย์สินใดที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย จะยกอายุความหรือบังคับคดีไม่ได้ มิฉะนั้น อาจจะต้องมานั่งตีความว่าทรัพย์สินใดใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย หรือทรัพย์สินมิได้ใช้ห้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และหากศาลตีความว่าทรัพย์สินดังกล่าวมหาวิทยาลัยไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแล้ว อาจสร้างความเสียหายให้แก่มหาวิทยาลัย และประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

บรรณานุกรม

กรมธนารักษ์. **ราชพัสดุ ว่าด้วยที่ราชพัสดุ**. พระนคร: กรมสรรพสามิต, 2513).

กฤษณา จันทรโอฬาร. **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

กำชัย จงจักรพันธุ์. **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบวกหรือลบกับอุดมศึกษาไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้ากรุ๊ป, 2546.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 162/2554 เรื่องการจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล**. 28 ตุลาคม 2553.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 889/2551 เรื่องรายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน**. 17 มิถุนายน 2551.

จิตผ่อง พัฒนาศิริ. **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

จุฑามาศ นิศารัตน์. **ที่ราชพัสดุ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (Property Law) หน่วยที่ 7 – 10**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526.

ตรีทศ นิโครธางกูร และคณะ. **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ทรัพย์สินของแผ่นดินของฝรั่งเศส**. ม.ป.ท., 2546. ค้นวันที่ 1 มิถุนายน 2556 จากhttp://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=11

ทบวงมหาวิทยาลัย. **รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาขอรัฐที่มิใช่ส่วนราชการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2536.

ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. **หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ทองอินทร์ วงศ์โสธร. **โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยอเมริกัน: กรณีสถาบันของรัฐในแคลิฟอร์เนีย**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

ทองอินทร์ วงศ์โสธร, พรชัย มงคลพาวนิช และส.วาสนา ประวาลพฤกษ์. **ระบบและกลไกการประกันคุณภาพอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร**. กรุงเทพมหานคร: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539 อ้างถึงใน รองรัตน์ วิโรจน์เพชร. **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สกายบล็อคและการพิมพ์, 2546.

ธรรมรังสี วรรณโก. **ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: ศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ความเป็นอิสระของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยลัย. **วารสารจุฬาสัมพันธ์**. ฉบับพิเศษ(กรกฎาคม 2537): 19-20 อ้างถึงใน รองรัตน์ วิโรจน์เพชร. **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

บัญญัติ สุชีวะ. **คำอธิบาย กฎหมายลักษณะทรัพย์**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พลสยามพริ้นติ้ง ประเทศไทย, 2548.

พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์. **เล็กเชอร์กฎหมายที่ดินและกฎหมายผัวเมีย 36** (ร.ศ. 119 ฉบับพิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมเจ้าวิมวาทิตย์ รพีพัฒน์, 2502 อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (Property Law) หน่วยที่ 7–10**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526.

ไพฑูรย์ สินลารัตน์. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต. ใน **การประชุมทางวิชาการเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยของรัฐในเชิงปฏิบัติการของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537, หน้า 11-21 อ้างถึงใน รองรัตน์ วิโรจน์เพชร. **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

ภาสกร ชุณหอุไร. **คำอธิบายปะมวลกฎหมายกฎหมายที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, 2529.

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช. **อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พลสยามพริ้นติ้ง ประเทศไทย, 2551.

มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

รองรัตน์ วิโรจน์เพชร. **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

วรรณา สุชาโต และคนอื่นๆ. **ระบบและกลไกการประกันคุณภาพอุดมศึกษาในราชอาณาจักร**. กรุงเทพมหานคร: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2542 อ้างถึงใน รองรัตน์ วิโรจน์เพชร. **การจัดหารายได้ของมหาวิทยาลัยไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

สมศักดิ์ ขวัญแก้ว. **ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. **สถาบันอุดมศึกษาไทย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553.

สำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. **คู่มือแนะนำองค์กร**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.property.chula.ac.th/web/sites/default/files/Intro_Chula_A5_for%20mail.pdf

สำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวทิยาลัย. **ประวัติความเป็นมาขององค์กร**. ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก http://www.property.chula.ac.th/web/about/ความเป็นมาขององค์กร

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. **หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0206/10730 เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความอิสระและคล่องตัว, 5 กรกฎาคม 2534.

สุนทรียา เหมือนพระวงศ์. **การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

สุภาพ สุจริตพงศ์. **การวิเคราะห์โครงสร้างทางกฎหมายการบริหารงานบุคคล**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530

สุรพล นิติไกรพน์. มหาวิทยาลัยในรูปองค์การมหาชนอิสระ: กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. ใน **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 443–446.

André de Laubadère. Traité de Droit Administrative Tome 3. Troisième éd. L.G.D.J., 1978 อ้างถึงใน จิตผ่อง พัฒนาศิริ. **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

เรื่องเสร็จที่ 230/2512

บันทึก

เรื่อง การตีความในมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยหนังสือที่ สร.0403/11899 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2512 ความว่า กระทรวงการคลังขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ 7157 ซึ่งใช้เป็นที่ปลูกสร้างบ้านพักครูโรงเรียนจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ โดยปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

เดิมสรรพากรมณฑลอุดรนำส่งที่ดินในจังหวัดอุดรธานีแปลงหนึ่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุโดยหนังสือที่ 12/897 ลงวันที่ 16 มกราคม 2471 โดยชี้แจงว่าซื้อมาจากนายขำ โยทวิจิตร เพื่อเป็นที่พักครูโรงเรียน และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้นำขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามหนังสือที่ 38/1889 ลงวันที่ 30 เมษายน 2473 เป็นทะเบียนราชพัสดุที่ 7157 ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2509 กรมธนารักษ์ได้ส่งช่างไปสำรวจตรวจสอบที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกอยู่ 3 ราย คือ

1. นายเจน ริยะสุ บุกรุกเนื้อที่ 2 ไร่ 3 งาน 63 ตารางวา
2. นายเอื้อ จันทรวงศ์ บุกรุกเนื้อที่ 1 งาน
3. นางอำไพ แสงชัยยะ บุกรุกเนื้อที่ 99 ตารางวา

และกำลังยื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน กรมธนารักษ์จึงได้เสนอกระทรวงการคลังพิจารณาอายัด กระทรวงการคลังได้มีหนังสืออายัดการทำนิติกรรมที่ดินที่ราษฎรทั้งสามรายบุกรุก สำหรับรายนายเจน ริยะสุ ได้ยื่นฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุดรธานี ขอให้ศาลพิพากษาให้กระทรวงการคลังเพิกถอนคำสั่งอายัดการแบ่งแยกและทำนิติกรรมของโจทก์ และให้พิพากษาว่าคำสั่งอายัดเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงการคลังได้สั่งให้จังหวัดอุดรธานีส่งเรื่องให้อัยการจังหวัดอุดรธานีแก้ฟ้องต่อศาลจังหวัดอุดรธานี และต่อมากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือหารือไปทางกรมอัยการว่าควรจะดำเนินคดีนี้อย่างไรต่อไป หากว่าจะดำเนินคดีต่อไปมีทางที่จะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการในภายหน้าหรือไม่ กล่าวคือการคัดค้านการทำนิติกรรมของกระทรวงการคลังจะเป็นการละเมิดอันเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายในภายหน้าได้หรือไม่ กรมอัยการได้มีหนังสือตอบข้อหารือว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ 7157 ใช้เป็นที่ปลูกสร้างบ้านพักครูโรงเรียนจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้ในราชการโดยเฉพาะเท่านั้น หาใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่

กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนน่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะที่ดินที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียน เป็นที่ดินที่รัฐบาลใช้เพื่อประโยชน์แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในจังหวัดต่าง ๆ และเป็นการใช้เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน จึงน่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่นป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์ ฯลฯ แต่โดยที่ความเห็นของกระทรวงการคลังแตกต่างจากความเห็นของกรมอัยการและเป็นปัญหาสำคัญ กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 6) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้วมีความเห็นว่า

เมื่อพิจารณามาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะพึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติวางเกณฑ์ลักษณะของทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ 2 ประการ คือ

(ก) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นชนิดใด ๆ สังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์และ

(ข) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน คือทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง อันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ฯลฯ ส่วนทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์ ฯลฯ

ข้อที่พึงสังเกตก็คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นต้องประกอบด้วยลักษณะดังกล่าวไว้ใน (ก) และ (ข) ถ้ามีลักษณะแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ เช่นถ้าเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ คงเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งมีผลแต่เพียงว่ากฎหมายห้ามไม่ให้ยึดดังปรากฏในมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่ยกตัวอย่างของทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ทรัพย์สินอื่นอาจเข้าอยู่ในข่ายของมาตรา 1304 (3) อีกได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1648/2510 วินิจฉัยว่า โรงเรียนประชาบาลประเภทประถมศึกษาที่นายอำเภอตั้งและดำรงอยู่ด้วยเงินของประชาชนและเงินของการประถมศึกษาในงบประมาณแผ่นดิน ปลูกอยู่บนที่ดินซึ่งจัดซื้อเพื่อปลูกสร้างโรงเรียนและใช้ประโยชน์เกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคำพิพากษาฎีกาที่ 426 – 427/2509 วินิจฉัยว่าสนามบินที่ใช้ในราชการกองทัพอากาศเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ไม่จำต้องขึ้นทะเบียนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไป เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 492/2502)

ที่ดินราชพัสดุนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 6) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง (บันทึกเรื่องการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.0802/5127 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2509) แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นก็สุดแต่ว่าที่ดินราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เช่น ถ้าที่ดินราชพัสดุได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือให้เช่าทำการค้า ที่ดินราชพัสดุนั้นย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม หากที่ดินราชพัสดุใดได้เคยใช้ปลูกสร้างสำนักราชการบ้านเมืองหรือกระทรวง ทบวง กรม มาแล้ว แม้ต่อมาจะได้เลิกใช้สำนักราชการบ้านเมืองนั้นแล้ว หากต่อมาได้มีการใช้ปลูกสำนักราชการบ้านเมืองอีกแม้จะปลูกบ้านพักข้าราชการด้วย ก็หาทำให้ที่ดินราชพัสดุนั้นสิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังเช่นคำพิพากษาฎีกาที่ 824-825 ซึ่งวินิจฉัยว่าที่ราชพัสดุซึ่งเคยใช้เป็นที่ปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ของอำเภอแต่เลิกไป ปัจจุบันใช้เป็นที่ปลูกบ้านพักนายอำเภอและโรงเก็บรถดับเพลิง ย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยใช้เป็นที่ปลูกสำนักราชการบ้านเมืองอันราชการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาเรื่องนี้ว่าที่ดินราชพัสดุที่ปลูกบ้านพักครูโรงเรียนนั้นจะถือว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ เห็นว่าไม่อาจเป็นไปได้ เพราะบ้านพักครูโรงเรียนย่อมใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หาเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักราชการบ้านเมืองไม่ ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(ลงชื่อ) ทวี ฤกษ์จำนง
(นายทวี ฤกษ์จำนง)
รองเลขาธิการ ฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน 2512

ภาคผนวก ข

เรื่องเสร็จที่ 287/2544

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่หวงห้าม แปลง สฎ.848 (บ่อถ่านศิลา)
อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ 0705.จถ/04274 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2543 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับข้อหารือจากกรมป่าไม้ กรณีที่ราชพัสดุแปลง สฎ. 848 (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นที่ดินที่มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 ที่ 451 ลงวันที่ 13 กันยายน 2495 ให้กระทรวงเกษตราธิการสงวนที่บ่อถ่านศิลาไว้เป็นที่หลวงพิเศษ กรมธนารักษ์และกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

1. กรมธนารักษ์ เห็นว่า แม้จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2495 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 กำหนดบริเวณที่สงวนบ่อถ่านศิลาให้เป็นที่หวงห้ามทับซ้อนที่ดินที่ได้มีพระบรมราชโองการดังกล่าว ก็หามีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินแปลงนี้ไม่ จึงถือว่าที่ดินแปลงนี้คงเป็นที่หวงห้ามไว้เป็นที่หลวงพิเศษตลอดมาและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

2. กรมป่าไม้ เห็นว่า เรื่องที่ดินหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร 0601/252 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2538 ได้พิจารณาแล้ว สรุปความเห็นได้ว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป และกรมป่าไม้เห็นว่าส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามที่ได้หวงห้ามไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็น “ป่า” ตามความหมายในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงกำหนด ป่า ตามกฎหมายดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่พื้นที่บริเวณที่ดินหวงห้าม “บ่อถ่านศิลา” ส่วนใดจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าพื้นที่หวงห้าม “บ่อถ่านศิลา” ดังกล่าวบริเวณใดยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์หรือได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามหรือไม่ อย่างไร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างกรมธนารักษ์และกรมป่าไม้ ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวจะเป็นปัญหาทางปฏิบัติในกรณีที่ได้มีการอนุญาตให้เอกชนใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ที่ได้ประกาศทับซ้อนบริเวณบ่อถ่านศิลา) ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดการอนุญาตดังกล่าวแล้ว บรรดาเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นจะต้องยื่นคำขอเช่าที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 หรือขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องนำไปประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อีก เช่น ฐานความผิดในการจับกุมดำเนินคดี การอนุญาตให้ทำไม้หรือเก็บหาของป่า ฯลฯ ดังนั้นเพื่อความถูกต้องและไม่เป็นปัญหาทางปฏิบัติในการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงใคร่ขอหารือดังนี้

1. ที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ซึ่งการสงวนหวงห้ามอาจกระทำได้โดยมีพระบรมราชโองการ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฯลฯ จะมีผลทำให้ที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนั้นเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ทั้งแปลงทันทีที่มีการสงวนหวงห้ามหรือไม่ อย่างไร

2. การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งพิจารณาเรื่องหารือเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ เป็นการพิจารณาเฉพาะเรื่องการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ใช้ในทางราชการทหาร จังหวัดกาญจนบุรี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามฯ พุทธศักราช 2481 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ใช่หรือไม่ อย่างไร หรือเป็นการพิจารณาวางหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการพิจารณาที่ราชพัสดุโดยทั่วๆ ไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 7 ได้พิจารณาข้อหารือนี้ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ประเด็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นมาแล้วในข้อหารือของส่วนราชการต่างๆ หลายเรื่อง ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในข้อหารือเหล่านั้นมีแนวทางเดียวกันมาโดยตลอดว่า ที่ดินที่ได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์หรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

สำหรับข้อหารือนี้ มีข้อเท็จจริงว่า ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลา อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 ลงวันที่ 13 กันยายน 2459 ให้กระทรวงเกษตราธิการสงวนไว้เป็นที่หลวง

พิเศษ ซึ่งในปีเดียวกันนั้น ได้มีบันทึกของอุปราชย์ปักษ์ใต้ ลงวันที่ 5 ธันวาคม 2459 รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว โดยอ้างสารตราพระพิรุณทร ที่ 5/468 ลงวันที่ 5 ธันวาคม 2459 ซึ่งสั่งห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปตรวจหาแร่ในที่ดินที่ได้สงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษตามพระบรมราชโองการ จึงเห็นได้ว่าในการมีพระบรมราชโองการสงวนที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลานี้ ได้มีการพบความเป็นไปได้ของที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาคำว่า "ที่หลวงพิเศษ" ตามพระบรมราชโองการฉบับนี้จึงมีลักษณะพิเศษต่างกับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั่วไป ทั้งนี้ เพราะการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเหมืองแร่นั้นมีข้อจำกัดโดยสภาพทางธรรมชาติ เนื่องจากแร่อยู่ใต้ดิน การสำรวจว่าที่ดินบริเวณหนึ่งๆ มีศักย์ทางแร่อยู่มากน้อยหรือไม่ เพียงใด ไม่อาจดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น จึงมีความจำเป็นที่ทางราชการต้องกำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ต้องการใช้เพื่อการเหมืองแร่ไว้ก่อน แม้จะยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการใช้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาเพื่อการสำรวจศักย์ทางแร่ครอบคลุมทั่วบริเวณที่ได้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการ ก็ไม่ทำให้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาส่วนที่ยังไม่ได้มีการสำรวจมีสถานะเป็นที่หวงห้ามที่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น "ที่หลวงพิเศษ" ตามพระบรมราชโองการดังกล่าว จึงมีลักษณะเข้าหลักเกณฑ์ของการเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กล่าวคือ เป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวได้มีการสำรวจขึ้นทะเบียนไว้ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2460 โดยหวงห้ามที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลา ในท้องที่อำเภอพุนพิน อำเภอพระแสง และกิ่งอำเภอเคียนซา อำเภอบ้านนาสารไว้ เนื้อที่ที่ประกาศหวงห้ามประมาณ 900,000 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นเนื้อที่ที่อยู่ในเขตกิ่งอำเภอเคียนซาประมาณ 336,866 ไร่ วัตถุประสงค์ของการหวงห้ามเพื่อสงวนถ่านหิน โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ทำการขุดถ่านหินไปบ้างแล้วในบริเวณที่ดินที่อยู่ในตำบลพ่วงพรมคร แต่ได้หยุดไป และต่อมาในปี 2482 รัฐบาลได้ทำการสำรวจอีก แต่มิได้มีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการขุดถ่านหิน จนกระทั่งในปี 2495 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2495 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการเหมืองแร่ของรัฐ ซึ่งปรากฏเหตุผลของการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่า เป็นการหวงห้ามที่ดินต่อจากการหวงห้ามตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 จึงต้องถือว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ทั่วบริเวณที่ดินที่รัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการสงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษด้วย และแม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ซึ่งเป็นแม่บทของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แล้วก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่โดยผลของมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังจากการชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับเอกสารหลักฐานประกอบคำชี้แจงดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าทางราชการได้ทำการสำรวจแหล่งถ่านหินลิกไนต์ในบริเวณที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2495 อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ มีการสำรวจในปี 2514 ปี 2525 และปี 2531 โดยกรมทรัพยากรธรณี นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่าในการเข้าใช้พื้นที่ในบริเวณที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2495 เพื่อเป็นที่ตั้งอาคารสถานที่ราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น ส่วนราชการต่างๆ ได้ขออนุญาตต่อกระทรวงการคลังในการเข้าใช้พื้นที่ในบริเวณที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ

พ.ศ. 2495 รวมทั้งกรมป่าไม้เองซึ่งมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ก็ได้เคยยอมรับด้วยว่า ที่ดินบริเวณที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันว่า ที่หลวงพิเศษตามที่ได้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 6 ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอยู่ตลอดมา เพราะได้มีการนำขึ้นทะเบียน และส่วนราชการต่างๆ ได้ขอเข้าใช้ประโยชน์จากกระทรวงการคลัง มีการสำรวจทางธรณีวิทยาอย่างต่อเนื่อง ทั้งกรมทรัพยากรธรณียังมีนโยบายและแผนที่จะทำการสำรวจเพื่อหาแหล่งถ่านหินที่มีศักย์เพียงพอสำหรับการทำเหมืองต่อไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินบ่อถ่านศิลานี้

ส่วนข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อมาว่า ในปี 2536 และปี 2537 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน 3 ฉบับ ซึ่งคลุมพื้นที่ของอำเภอเคียนซา จะครอบคลุมบริเวณที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2495 ดังกล่าวทั้งหมดหรือไม่ เพียงใด นั้น เป็นเรื่องที่มิได้หารือมา แต่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ต้องตรวจสอบต่อไปว่า โดยผลของมาตรา 26 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้ง 3 ฉบับ เป็นการถอนสภาพที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2495 นั้น จะทำให้ยังคงเหลือที่ดินราชพัสดุตามที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ดังกล่าวอยู่อีกหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 วางระเบียบในเรื่องการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น และต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2523 ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติ เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการต่อไปได้ จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายที่ส่วนราชการหารือมา ส่วนราชการนั้นจะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และหากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องใดที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการแล้ว ก็จะนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ส่วนราชการอื่นๆ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามิได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการ ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมีผลเพียงให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร จังหวัดกาญจนบุรีตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามฯ พุทธศักราช 2481 ถือปฏิบัติตามเท่านั้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน 2544

ภาคผนวก ค

เรื่องเสร็จที่ 162/2554

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล

มหาวิทยาลัยมหิดลได้มีหนังสือ ที่ ศธ 0517/8105 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2553 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยมหิดลมีอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในความปกครองดูแล ทั้งที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเอง และที่เป็นที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยได้รับมาจากการบริจาคและจัดซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการขอใช้จากกรมธนารักษ์ กระทรวงการ คลัง ปัจจุบันมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 15 (9) ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้นอำนาจการบริหารที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง และยังได้กำหนดในมาตรา 16 (6) ให้รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยและไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

เพื่อให้การบริหารและจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่เป็นที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสนับสนุนพันธกิจของมหาวิทยาลัย โดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2553 และอยู่ระหว่างการออกหลักเกณฑ์ และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ จึงมีปัญหาข้อกฎหมายที่จำเป็นต้องขอหารือให้เกิดความชัดเจนก่อนที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินการต่อไป กล่าวคือ ที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลของมหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยได้รับบริจาคหรือซื้อจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือได้รับมอบจากกรมธนารักษ์ เพื่อใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ในการนี้ มหาวิทยาลัยมหิดลเห็นว่าเพื่อให้การบริหารทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยรวมทั้งที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาการศึกษา การวิจัย จึงประสงค์จะนำที่ราชพัสดุบางส่วนไปดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีเอกชนเข้ามาลงทุนและหรือร่วมลงทุนกับมหาวิทยาลัยและทำสัญญาเช่าระยะยาวตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อนำผลประโยชน์ที่ได้รับไปใช้ในการพัฒนาการศึกษา การวิจัย การบริการวิชาการ ซึ่งเป็นพันธกิจหลักของมหาวิทยาลัย สามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยมหิดล โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) และผู้แทนมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การที่มาตรา 15 (9) ประกอบกับมาตรา 16 (6) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยให้เงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยซึ่งไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และมาตรา 59 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่นที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถานศึกษา ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประสงค์จะให้มหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมีอิสระในการบริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและเป็นการลดภาระงบประมาณที่รัฐต้องอุดหนุนกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นรายปีในระบบงบประมาณปกติ โดยผลของบทบัญญัติเช่นว่านี้ทำให้มหาวิทยาลัยมหิดลมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใช้และจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้นตามมาตรา 6[4] แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 143/2543

กรณีตามข้อหารือมหาวิทยาลัยมหิดลมีความประสงค์จะนำที่ราชพัสดุบางส่วนไปดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยให้เอกชนเข้ามาลงทุนหรือร่วมลงทุนกับมหาวิทยาลัยโดยทำสัญญาเช่าระยะยาวตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยกำหนด ซึ่งการให้เอกชนเข้ามาลงทุนหรือร่วมลงทุนในโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นี้มีลักษณะเป็นการจัดหาประโยชน์และการลงทุนหรือร่วมลงทุนในที่ราชพัสดุที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแล ตามมาตรา 15 (4) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดลฯ จึงสามารถกระทำได้หากการกระทำนั้นเป็นไปตามกรอบวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับความเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดลฯ

(ลงชื่อ) อัชพร จารุจินดา
(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม 2554

ภาคผนวก ง

เรื่องเสร็จที่ 889/2551

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง รายได้จากการจำหน่ายต้นไม้ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุของ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานได้มีหนังสือ ที่ ศธ 0586 (กบค.)/1936 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2551 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ ได้รับงบประมาณปี พ.ศ. 2551 เพื่อก่อสร้างอาคารและปฏิบัติการเครื่องกลพร้อมครุภัณฑ์ 1 หลัง ซึ่งในบริเวณก่อสร้างปลูกต้นไม้สักจำนวน 12 ต้น จึงจำเป็นต้องตัดต้นไม้สักดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ทางวิทยาเขตกาฬสินธุ์จึงได้ทำหนังสือขออนุญาตตัดต้นไม้สักและจำหน่ายต้นไม้สักต่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่กาฬสินธุ์ โดยจะนำเงินซึ่งได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากที่ราชพัสดุ จัดส่งเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548

ในการนี้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่กาฬสินธุ์ ได้มีหนังสือ ที่ กค 0307.33/889 ถึงมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ พิจารณาอนุญาตให้ตัดต้นไม้สักจำนวน ๑๒ ต้น ตามที่ขอได้ แต่เนื่องจากเรื่องของการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุการจำหน่ายอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างที่จะทำการรื้อถอน หรือจำหน่ายวัสดุที่รื้อถอนแล้ว หรือการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยที่ได้มาจากที่ราชพัสดุ สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลยังต้องปฏิบัติตามข้อ 19 ข้อ 20 ข้อ 21 และข้อ 22 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ดังนั้น จึงให้นำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักดังกล่าวส่งเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน จึงหารือว่าจะต้องนำเงินรายได้ส่งให้กรมธนารักษ์ ตามข้อ 19 ข้อ 20 ข้อ 21 และข้อ 22 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 หรือไม่หรือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน จะนำเงินจากการจำหน่ายต้นไม้สัก จำนวน 12 ต้นมาเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ และกรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน) แล้วเห็นว่า มาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 บัญญัติให้บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็น

กรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดินแล้ว มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ตามที่กำหนดไว้ใน (1) - (6) รวมทั้งมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น ซึ่งบรรดารายได้และผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย เบี้ยปรับที่เกิดจากการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาลาศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือสัญญาจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

กรณีตามข้อหารือ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานวิทยาเขตกาฬสินธุ์ ได้รับงบประมาณปี พ.ศ. 2551 เพื่อก่อสร้างอาคารและปฏิบัติการเครื่องกลพร้อมครุภัณฑ์ 1 หลัง จึงจำเป็นต้องตัดต้นไม้สักจำนวน 12 ต้น ที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวซึ่งเป็นที่ราชพัสดุนั้น เมื่อพิจารณามาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 แล้ว เห็นได้ว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของมหาวิทยาลัยนั้นได้เอง โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น และมหาวิทยาลัยอาจมีรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล หรือใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งกรณีเงินรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวย่อมหมายความถึง เงินหรือผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยได้รับจากการดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย โดยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุในที่นี้ย่อมหมายถึงการนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดหาประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุนั้น แต่ตามข้อหารือนี้เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ จะตัดต้นไม้สักที่ปลูกในบริเวณซึ่งเป็นที่ราชพัสดุแล้วจำหน่ายต้นไม้สักดังกล่าว จึงไม่ใช่การนำที่ราชพัสดุไปดำเนินการในลักษณะที่เป็นการจัดหาประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่และวัตถุ ประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่จะเข้าเงื่อนไขไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตกาฬสินธุ์ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่นๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุตามที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้ได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แล้ว โดยข้อ 22 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้นำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้ ดิน หรือวัสดุอื่นๆ ที่ได้มาจากที่ราชพัสดุให้นำส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ ดังนั้น เงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักจำนวน 12 ต้น จึงไม่เป็นรายได้และผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ.

2548 และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานวิทยาเขตกาฬสินธุ์ จะต้องนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายต้นไม้สักดังกล่าวส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม 2551

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - ชื่อสกุล	นายภัทร ไวยรัชพานิช
วัน เดือน ปีเกิด	5 กุมภาพันธ์ 2527
สถานที่เกิด	อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2549 ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2550 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ สภาทนายความ, 2551
ตำแหน่งหน้าที่การงาน	17 มีนาคม 2557 ถึง ปัจจุบัน ทนายความ บริษัท ลีกัล สปิริต จำกัด