



อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในระยะเริ่มแรก มักจะกำหนดวัตถุประสงค์หรือภารกิจหลักเพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา แต่เมื่อได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยมาจนถึงปัจจุบันเกิดเป็นความลอดคล้องในหลักการแห่งวัตถุประสงค์หรือภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยรวม 4 ประการ คือ ส่งเสริมวิชาการและวิชาชั้นสูง ทำการลอบทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

ภายใต้วัตถุประสงค์ 4 ประการดังกล่าว เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยสามารถทำกิจกรรมได้หลายประการ ทั้งอาจเป็นการหารายได้ที่หน่วยราชการอื่นทำได้ยาก เช่น การรับทำการวิจัย และการให้บริการต่าง ๆ โดยคิดค่าตอบแทน เพราะถือว่าเป็นการบริการทางวิชาการแก่สังคม นอกจากนี้กฎหมายมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งยังกำหนดให้มหาวิทยาลัยจัดการดูแลทรัพย์สินและหารายได้อื่นเข้ามาวิทยาลัย ได้อีกด้วย

อำนาจของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการ

ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ จำต้องอาศัยปัจจัยหลักในการบริหารงานที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย
2. ระเบียบปฏิบัติ ซึ่งหมายถึง ระเบียบของราชการที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินงานในแต่ละเรื่อง เช่น การบริหารงานบุคคล ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น
3. เงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการของส่วนราชการในแต่ละปี

ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายเหมือนส่วนราชการอื่น ๆ โดยทั่วไป กล่าวคือ เริ่มจากการจัดทำรายละเอียดขอตั้งงบประมาณแผ่นดินเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลมหาวิทยาลัยโดยตรง และโดยเฉพาะในกิจการเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มาตรา 4 (5) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยและ

สถาบันในสังกัด¹ ทั้งนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจที่จะเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณทั้งในระดับทบวงมหาวิทยาลัยและในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อสนับสนุนแผนงานในโครงการที่ดีของมหาวิทยาลัย เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

ต่อจากนั้น สำนักงบประมาณจะทำหน้าที่พิจารณาถ่วงดุลรายละเอียตการขอตั้งงบประมาณว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด และเมื่อสำนักงบประมาณพิจารณาจัดทำงบประมาณประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะตัดทอน หรือเพิ่มเติมงบประมาณที่มหาวิทยาลัยขอตั้งไว้ได้และมหาวิทยาลัยก็ต้องปฏิบัติตาม²

เมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ หรือได้รับอนุมัติปีงบประมาณแล้ว การใช้จ่าย เงินงบประมาณจะต้องดำเนินการตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 ข้อ 53 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า "เจ้าของงบประมาณจะจ่ายเงินหรือก่องหนผู้กันได้แต่เฉพาะตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง"³ กล่าวคือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการใด มหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการ หรือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นต้น และหลังจากที่ดำเนินการตามระเบียบ และเบิกจ่ายเงินไปแล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานทางการเงินต่าง ๆ ว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็นการถูกต้องตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ หากพบว่ามีการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทักท้วงต่อมหาวิทยาลัยเพื่อแก้ไขให้ถูกต้อง

ส่วนการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นที่ราชพัสดุจะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 อำนาจจัดการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเป็นของกระทรวงการคลังทั้งหมด

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520,"
ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 311.

² สุรินทร์ จิรวินิจ, "วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 165.

³ กรมบัญชีกลาง, รวมกฎหมายและระเบียบการคลัง, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด
สามเจริญพาณิชย์, 2528), หน้า 167.

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยใน
 ส่วนที่เป็นราชการนั้น อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของทางราชการโดย
 ลมบูรณ์ แม้ว่า มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจตั้งชื่อ ล้างจ้าง หรือล้งจ่ายเงินได้ภายในวงเงินที่กำหนด
 และตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขของระเบียบราชการ แต่ก็อาจถูกควบคุมตรวจสอบโดยส่วนราชการอื่น
 ที่เกี่ยวข้องได้เสมอ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเห็นว่าทำให้การบริหารมหาวิทยาลัย
 ไม่สามารถมีอิสระเต็มที่ จึงได้เกิดมีการเสนอจัดตั้งมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่ทั้งส่วน
 ราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังเช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โดย
 กำหนดให้เงินส่วนที่รัฐจัดสรรให้เป็น "เงินอุดหนุน" ที่จัดสรรให้เป็นก่อนไม่ใช่เป็นรายการอย่าง
 ปรากฏในวิธีการงบประมาณของส่วนราชการอื่น

อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย มักจะมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง เช่น
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย จำนวน 1,196 ไร่
 32 ตารางวา ตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน อันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบล
 บ่อหว้น อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482⁴
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน จำนวน
 29,599 ตารางเมตร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณโรงพยาบาล
 กองพันทหารราบที่ 4 ตำบลท่าพระจันทร์ ให้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง
 พุทธศักราช 2477⁵ และยังได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินอีก 11,529 ตารางเมตร ตามพระราชบัญญัติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴"พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482," ราชกิจจานุเบกษา
 56 (30 ตุลาคม 2482) : 1364.

⁵"พระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณโรงพยาบาล กองพันทหารราบที่ 4
 ตำบลท่าพระจันทร์ ให้แก่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2477,"
ราชกิจจานุเบกษา 50 (14 เมษายน 2478) : 25.

โอนที่ดิน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบริเวณคลังแล่ง ตำบลท่าพระจันทร์ อำเภอพระนคร จังหวัดนครพนธ์ พุทธศักราช 2479^๕ และโดยอาศัยหลักแห่งกรรมสิทธิ์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นมีอำนาจจัดการหารายได้จากทรัพย์สินดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจจัดการเงินรายได้ด้วย หลักการนี้ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 มาตรา 11 (๘) ซึ่งกำหนดให้ลภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่รักษาและจัดการเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นของมหาวิทยาลัย และในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่น โดยมีบทบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ จนกระทั่งปี พ.ศ. 251๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 251๘^๖ จัดระบบการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐทั้งหมด กำหนดให้ที่ดินของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตกเป็นที่ราชพัสดุ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และควบคุมทางทะเบียน รวมทั้งควบคุมดูแลการใช้ที่ดินเพื่อจัดหาผลประโยชน์ จึงเกิดเป็นปัญหาเรื่องอำนาจจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและยังคงหาข้อยุติไม่ได้ ในที่สุดกระทรวงการคลังก็ได้ผ่อนปรนโดยการออกกฎกระทรวง มอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดการดูแลและหาผลประโยชน์จากที่ดินที่มหาวิทยาลัยปกครองดูแลรักษาอยู่ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดวิธีผ่อนปรนดังกล่าว ไม่ได้ทำให้ปัญหาเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของมหาวิทยาลัยยุติลงโดยเด็ดขาด ทางด้านมหาวิทยาลัยที่มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย หลังปี พ.ศ. 251๘ ก็ได้พยายามแก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองอำนาจการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้มั่นคงยิ่งขึ้น และเื่ออำนวยความสะดวกการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2530

"มาตรา 11 นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ดังนี้

- (1) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่างๆ ของมหาวิทยาลัย
- (2) ทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕"พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบริเวณคลังแล่ง ตำบลท่าพระจันทร์ อำเภอพระนคร จังหวัดนครพนธ์ พุทธศักราช 2479," ราชกิจจานุเบกษา 53 (21 มีนาคม 2479) : 1364.

^๖"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477," ราชกิจจานุเบกษา 50 (21 เมษายน 247๗) : 87.

^๗"พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 251๘," ราชกิจจานุเบกษา 92 (4 มีนาคม 2518) : 2.

(3) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครองดูแล หรือใช้ประโยชน์

(4) รายได้หรือผลประโยชน์อื่นๆ

ใหม่มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยทั้งที่ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและที่เป็นทรัพย์สินอื่น

รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ^๕

บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการขยายขอบเขตการใช้อำนาจของมหาวิทยาลัยให้สามารถใช้อำนาจจัดการหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่เป็นที่ราชพัสดุได้ด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อถกเถียงกันว่าปัจจุบันที่ดินที่มหาวิทยาลัยมีอยู่อาจมีสถานะทางกฎหมายต่างกันเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกที่ดินดังกล่าวมีฐานะเป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุโดยตรง ซึ่งที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยทั้งหลาย การปกครอง ดูแล รักษา และหาประโยชน์จากที่ดินประเภทนี้ จึงต้องอาศัยกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎกระทรวงตามกฎหมายดังกล่าว ประกอบกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย แต่ที่ดินประเภทที่สอง คือ ที่ดินซึ่งไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นที่ราชพัสดุอย่างกรณีที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลทุ่งวัน อำเภอทุ่งวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย น.ศ. 2482^๖ นั้น ต้องถือว่าในกรณีดังกล่าวมหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์และอำนาจจัดการและหาผลประโยชน์ได้อยู่โดยตรง ตามกฎหมายจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หากจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแต่ประการใดไม่

นอกจากนี้ เงินรายได้หรือผลประโยชน์จากการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ก็ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ น.ศ. 2530," ราชกิจจานุเบกษา 104

(28 ธันวาคม 2530) : 26-27.

^๖ ลมศักดิ์ ช่วญแก้ว, "ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 169-177.

จะเห็นข้อแตกต่างที่สำคัญคือ หากส่วนราชการอื่นจะดำเนินการจัดหาผลประโยชน์จากรายพัสดุ เช่น นำที่ดินไปให้เช่า จะต้องขออนุญาตกระทรวงการคลังก่อน และผลประโยชน์ที่ได้มาจะต้องนำส่งเป็น รายได้แผ่นดินทั้งหมดจะหักเงินไว้เพื่อการใด ๆ ไม่ได้เลย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงิน คงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งกำหนดว่า "...บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะ เป็น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย..."¹¹ และมาตรา 24 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดว่า "บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีอื่น ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือ ได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น"¹² ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยได้รับการยกเว้นโดยกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้ ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

ขอบเขตการใช้อำนาจของมหาวิทยาลัย

ในเมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่มหาวิทยาลัยที่จะจัดการทรัพย์สิน และเงินรายได้ของ มหาวิทยาลัยแล้ว ประเด็นที่น่าพิจารณาคือว่า คือ อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของ มหาวิทยาลัยดังกล่าว เป็นอำนาจโดยอิสระ หรือต้องอยู่ในบังคับของกฎหมาย หรือมีขอบเขตการใช้ อำนาจอย่างไร หรือไม่

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับจะกำหนดวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัยไว้ รวม 4 ประการ คือ

¹¹ "พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491," ราชกิจจานุเบกษา 65 (13 กุมภาพันธ์ 2491) : 3.

¹² "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา 81 (16 พฤษภาคม 2517) : 3.

1. ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชั้นสูง
2. ทำการสอน ทำการวิจัย
3. ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม
4. ทะนุบำรุงศิลปะ และวัฒนธรรม

และยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องจัดการทรัพย์สิน และเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือตามวัตถุประสงค์ของผู้ที่บริจาคทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 มาตรา 12 กำหนดว่า "บรรดารายได้ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังระบุไว้ในมาตรา 7 หรือตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้ถือทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้"³

โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สรุปได้ว่าการใช้อำนาจจัดการทรัพย์สิน และเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย มีข้อจำกัดการใช้อำนาจอยู่ 2 ประการ คือ

1. วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และ
2. วัตถุประสงค์ของผู้ที่บริจาคทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัย

กรณีข้อจำกัดตามวัตถุประสงค์ของผู้ที่บริจาคทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัย เป็นเรื่องที่มีมักจะไม่มีปัญหาในการพิจารณาคำเนิ่นการ ตัวอย่างเช่น มีผู้บริจาคเงินให้แก่วิทยาลัยจำนวนหนึ่ง เพื่อตั้งเป็นกองทุนหาดอกผล หรือจัดสรรเป็นทุนการศึกษาให้แก่บัณฑิตศึกษา หรือบริจาคที่ดินโดยระบุเนืองว่าแล้วแต่มหาวิทยาลัยจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา เป็นต้น มหาวิทยาลัยก็จะพิจารณาคำเนิ่นการไปตามเจตนาของผู้บริจาค

แต่กรณีข้อจำกัดตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เป็นเรื่องที่น่าศึกษาวิเคราะห์อย่างยิ่ง เพราะหลักการที่ว่า มหาวิทยาลัย เป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ภาระหน้าที่หรือขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยนั้น นัยหนึ่ง หมายถึงว่า ภาระหน้าที่และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เป็นหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของมหาวิทยาลัยที่อยู่นอกเหนือภาระหน้าที่หรือขอบวัตถุประสงค์ ย่อมถือว่าไม่ผูกพันมหาวิทยาลัยตามหลัก *ultra vires* แต่อีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า

³ "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522." ราชกิจจานุเบกษา

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยนั่นเอง ทำให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างมากมาย ทั้งนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรง (powers) ของมหาวิทยาลัย เช่น จัดการเรียนการสอน ทำวิจัย ให้บริการทางวิชาการ และรวมถึงกิจกรรมที่มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ตามหลักอำนาจหน้าที่โดยปริยาย (implied powers) เช่น อำนาจจัดการทรัพย์สิน และหาผลประโยชน์เพื่อนำไปใช้จ่ายสนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

หลักการดังกล่าว ได้รับการยอมรับในการพิจารณาคดีของศาลไทยด้วยว่า ถ้าการใดเป็นปริยายว่ากระทำไปเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลแล้ว นิติบุคคลย่อมมีอำนาจกระทำได้ดังจะยกตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวประกอบการพิจารณาเทียบเคียงกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 553/2497 วินิจฉัยว่า การกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ย่อมนับเนื่องเข้าในวัตถุประสงค์นั่นเอง แม้จะมีได้ระบุให้ชัดเจนก็ตาม

คำพิพากษาฎีกาที่ 1056/2511 สัญญาที่นักเรียนจำทำไว้กับกองทุนเรือว่าเมื่อเรียนสำเร็จจะต้องรับราชการไม่น้อยกว่า 5 ปี มิฉะนั้น ต้องเสียค่าตอบแทนนั้น หากนักเรียนจำผู้นั้นทำผิดวินัยจนถูกลงปลดก่อน 5 ปี ก็ต้องเสียค่าตอบแทนตามสัญญาไม่ว่ากองทุนเรือบอกเลิกสัญญา หรือบอกปิดการชำระหนี้ของลูกหนี้

คดีฟ้องเรียกเงินค่าตอบแทนเช่นนี้ ไม่อยู่ในอายุความ 2 ปี ตามมาตรา 165 (11) (12) (13)

กองทุนเรือมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือ และป้องกันราชอาณาจักร ฉะนั้น การจัดตั้งสถานศึกษาฝึกคนเตรียมกำลังไว้จึงเป็นหน้าที่ และการทำสัญญาให้ผู้ศึกษารับราชการตามกำหนดเวลาจึงอยู่ในอำนาจของกองทุนเรือที่จะทำได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 702/2517 กรมไปรษณีย์โทรเลขอนุญาตให้บุรุษไปรษณีย์ขั้บรถของกรมรับส่งข้าราชการในกรมนอกเวลาปฏิบัติราชการปกติของทางราชการ เพื่อข้าราชการจะไม่ต้องมาปฏิบัติราชการสาย และเป็นการอำนวยความสะดวกและประหยัดแก่ข้าราชการอื่นเป็นการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการ และเป็นประโยชน์แก่ราชการของกรมด้วย การขั้บรถของบุรุษไปรษณีย์จึงเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ และเป็นการทำงานตามทางหน้าที่จ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลข แม้บุรุษไปรษณีย์จะได้รับค่าจ้างพิเศษรายเดือนเป็นค่าทำงานล่วงเวลาจากข้าราชการผู้โดยสารรถยนต์ด้วยก็ไม่ทำให้การขั้บรถนั้นมีใช้ราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลข เมื่อการขั้บรถนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

คำพิพากษาฎีกาที่ 1322/2519 เรื่องการฟ้องคดีไม่จำต้องมิระบುವไว้ในวัตถุประสงค์
ของห้างหุ้นส่วน จำกัด ซึ่งเป็นนิติบุคคล

คำพิพากษาฎีกาที่ 307/2523 จำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดทำสัญญาค้าประกันจำเลย
ที่ 1 ในการขายลดเช็คไว้ต่อโจทก์ แม้วัตถุประสงค์ของจำเลยที่ 3 ตามที่กำหนดไว้ในหนังสือ
บริดท์ไลน์จึงมิได้กล่าวถึงการค้าประกัน แต่ปรากฏตามข้อ 3 (6) ว่ามีวัตถุประสงค์ในการจำหน่าย
ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการค้าประกันเมื่อชำระหนี้ ดังนั้น ต้องถือว่าการค้าประกันอยู่ในวัตถุประสงค์
ของจำเลยที่ 3 ด้วย

การจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยนั้น กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้
กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว โดยวิธีการกำหนดเป็นระเบียบ
บริหารการเงินและทรัพย์สิน และในที่นี้คำว่า "การเงินและทรัพย์สิน" ย่อมมีความหมายเฉพาะเงิน
และทรัพย์สินที่เป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยเท่านั้น ส่วนเงินและทรัพย์สินที่มหาวิทยาลัยได้มาโดยผ่าน
วิธีการงบประมาณ ในฐานะที่เป็นส่วนราชการไม่อยู่ในอำนาจจัดการของสภามหาวิทยาลัย เพราะ
จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการของทางราชการอย่างเคร่งครัด

การใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้จัดตั้งให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้
ของมหาวิทยาลัย โดยมีข้อจำกัดเงื่อนไขการใช้อำนาจดังกล่าวว่า จะต้องดำเนินการภายใน
ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สิน
และเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยใน 2 ลักษณะ คือ

1. พิจารณาอนุมัติงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

กล่าวคือ มหาวิทยาลัยจะมีรายได้จากเงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
ซึ่งเป็นรายได้ที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตาม
กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวมหาวิทยาลัยได้ถือปฏิบัติ
ทำนองเดียวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยกำหนดให้คณะสภามัน ศูนย์ และหน่วยงานในสังกัดจัดทำ
รายละเอียดและเสนอขอตั้งงบประมาณประจำปี เสนอขออนุมัติต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ใน
การควบคุมการใช้จ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามแผนการพัฒนามหาวิทยาลัย

2. วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

เท่าที่ผ่านม สภามหาวิทยาลัยได้พิจารณาอนุมัติระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน
การเงิน และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไว้มากมายและมีความหลากหลายในเนื้อหา วัตถุประสงค์

รวมทั้งรูปแบบวิธีดำเนินการต่าง ๆ กัน ซึ่งอาจพิจารณาแบ่งแยกระเบียบดังกล่าวได้เป็น 5 ประเภท¹⁴ คือ

2.1 ระเบียบการบริหารเงินรายได้ และระเบียบการจ่ายค่าตอบแทน

ค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นระเบียบที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการบริหารเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ประเภทอัตราค่าใช้จ่ายต่าง ๆ โดยจำลองแบบโครงสร้างการบริหารการเงินจากกฎหมายและระเบียบของราชการในส่วนที่กล่าวถึงเงินงบประมาณแผ่นดิน และกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินรายได้บางประเภทเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ส่งเสริมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จึงถือได้ว่าเป็นระเบียบบริหารเงินรายได้ที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่การที่สภามหาวิทยาลัยใช้อำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยได้เพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาศึกษากฎหมายระเบียบการเงิน การคลัง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐต่อไป

2.2 ระเบียบว่าด้วยการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการ และลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

การจัดสวัสดิการให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างของมหาวิทยาลัยอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

2.2.1 สวัสดิการพื้นฐานที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างประจำเงินงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาลสำหรับตนเอง และบุคคลในครอบครัว ค่าบำรุงการศึกษาบุตร ค่าช่วยเหลือบุตร ฯลฯ มหาวิทยาลัยจะจัดเป็นสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยด้วย โดยอนุโลมตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่กำหนดตามระเบียบของราชการ

2.2.2 สวัสดิการพิเศษของมหาวิทยาลัย เป็นสวัสดิการที่มหาวิทยาลัยจัดให้มีขึ้นนอกเหนือจากสวัสดิการพื้นฐานตามระเบียบราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้สวัสดิการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สวัสดิการบางอย่างจัดให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำเงินงบประมาณแผ่นดิน และลูกจ้างเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยแบบเปิดกว้าง เช่น สวัสดิการเงินกู้ยืมพิเศษสงเคราะห์ ซึ่งข้าราชการและลูกจ้างทุกคนที่ปฏิบัติงานครบ 5 ปี และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดสามารถขอรับสวัสดิการเงินกู้ยืมเพื่อซื้อ หรือปลูกสร้างอาคารที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้โดยเสีย

¹⁴ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , รวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศต่าง ๆ
เกี่ยวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527 (พระณคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528)

ลอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าดอกเบี้ยของธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น แต่สวัสดิการบางอย่างจะมีการจำกัดสิทธิบุคลากรบางประเภท เช่น สวัสดิการศึกษาลงเคราะห์การเข้าศึกษาในโรงเรียนลาสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะให้สิทธิเฉพาะบุตรข้าราชการ และบุตรของลูกจ้างเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ดำรงตำแหน่งอาจารย์ในโรงเรียนลาสิตเท่านั้น

การจัดสวัสดิการให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นปัจจัยเสริมที่ช่วยให้ข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีผลเพิ่มพูนประสิทธิภาพ เสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ อันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้วย จึงเป็นกิจการที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย หลักการดังกล่าวเป็นที่ยอมรับในการพิจารณาตัดสินของศาล ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 702/2517 ซึ่งวินิจฉัยว่า กรมไปรษณีย์โทรเลขอนุญาตให้บุตรไปรษณีย์ชั้นบรรดของกรมรับส่งข้าราชการในกรมนอกเวลาปฏิบัติราชการปกติของทางราชการ เพื่อข้าราชการจะไม่ต้องมาปฏิบัติราชการสาย และเป็นการอำนวยความสะดวกและประหยัดแก่ข้าราชการ อันเป็นการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการ และเป็นประโยชน์แก่ราชการของกรมด้วยการชั้นบรรดของบุตรไปรษณีย์ จึงอยู่ภายในวัตถุประสงค์ และเป็นการทำงานตามทางการที่จ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลข แม้บุตรไปรษณีย์จะได้รับค่าจ้างพิเศษรายเดือนเป็นค่าทำงานล่วงเวลาจากข้าราชการผู้โดยสารรถยนต์ด้วย ก็ไม่ทำให้การชั้นบรรดนั้นมีใช้ราชการของกรมไปรษณีย์โทรเลข เมื่อการชั้นบรรดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น กรมไปรษณีย์โทรเลขจึงต้องร่วมรับผิดชอบด้วย และนอกจากนี้ยังปรากฏว่า คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2522 ให้ความเห็นชอบตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาลงเสริมสวัสดิการแก่ข้าราชการ ที่กำหนดมาตรการส่งเสริมสวัสดิการของข้าราชการ ให้ส่วนราชการใช้เพื่อที่อาคารสถานที่ของทางราชการ เพื่อการจัดสวัสดิการได้โดยไม่เรียกเก็บเงินค่าตอบแทน และให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปมีอำนาจอนุมัติให้ใช้น้ำ และกระแสไฟฟ้าของส่วนราชการเพื่อการสวัสดิการได้โดยประหยัด¹⁵

2.3 ระเบียบว่าด้วยทุนการศึกษา และส่งเสริมทางวิชาการ

มหาวิทยาลัยมีนโยบายสนับสนุนให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยได้มีโอกาสไปศึกษาวิชาเพิ่มเติม ณ ต่างประเทศ เพื่อเพิ่มคุณวุฒิ และพัฒนาความรู้ทางด้านวิชาการ อันจะเป็น

¹⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ ลร 0202/ว.65 เรื่อง การส่งเสริมสวัสดิการของข้าราชการ," 19 เมษายน-2522.

ประโยชน์โดยตรงแก่การดำเนินงานตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่การเรียนการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการ โดยวิธีการให้ทุนไปศึกษาต่อระดับปริญญาเอก หรือเทียบเท่า หรือปริญญาสูงสุตในแต่ละสาขาวิชา ให้ทุนระยะสั้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในต่างประเทศ และมีเงื่อนไขว่าผู้รับทุนจะต้องกลับมาปฏิบัติราชการชดใช้ทุนเป็นเวลาอย่างน้อย 3 เท่า ของเวลาที่ไปศึกษา ต่างประเทศ การให้เงินยืมเพื่อการศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ แล้วผ่อนชำระคืนมหาวิทยาลัยโดยไม่เสียดอกเบี้ย และให้เงินอุดหนุนการเรียนการสอนเพื่อเสริมประสบการณ์ รวมทั้งเงินอุดหนุนโครงการวิจัยต่างๆ ฯลฯ ระเบียบการให้ทุนการศึกษาและส่งเสริมวิชาการดังกล่าว เป็นการจัดการเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ทางด้านส่งเสริมวิชาการ และเป็นกิจการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ตามคำนิยามภาควิชาที่ 1056/2511

2.4 ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงาน และการบริหารงาน

มหาวิทยาลัยของรัฐ 19 แห่ง มีฐานะเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แต่ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้น จำต้องมีการจัดระเบียบบริหารราชการภายในมหาวิทยาลัย โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นหน่วยงานต่างๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และอาศัยการประสานงานร่วมกันตามลำดับชั้นของหน่วยงานและสายงานการบังคับบัญชา เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายร่วมกัน คือ ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

การแบ่งส่วนราชการ มีความหมายรวมถึงการจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกหน่วยงานต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และอัตรากำลังของราชการ สามารถแยกตามลักษณะ และวิธีการจัดตั้งได้เป็น 3 ลำดับ คือ

(1) หน่วยงานที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง^{๑๖}

ได้แก่

- บัณฑิตวิทยาลัย
- คณะ
- วิทยาลัย
- แผนกอิสระ

^{๑๖} "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒", หน้า ๕.

- สถาบัน
- ศูนย์
- หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(2) หน่วยงานที่จัดตั้งโดยประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 9

วรรคสอง¹⁷ ได้แก่

- ภาควิชา
- กอง
- สำนักงานเลขานุการ
- แผนก
- ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(3) หน่วยงานที่จัดตั้งโดย มติ ก.ม. ได้แก่การแบ่งส่วนราชการในกอง

หรือสำนักงานเลขานุการ ออกเป็นงาน หรือฝ่าย

ทั้งนี้ การเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานตามข้อ (1) รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานในข้อ (2) จะต้องเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อการตราพระราชกฤษฎีกา หรือประกาศทบวงมหาวิทยาลัยจัดตั้งหน่วยงาน แล้วแต่กรณี แต่การจัดตั้งส่วนราชการเหล่านี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 เพราะต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินและอัตรากำลังก็เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดังนั้น ในส่วนนี้สภามหาวิทยาลัยจึงห้ามอำนาจเด็ดขาดที่จะพิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการเหล่านี้ไม่

นอกจากนี้จากการจัดตั้งหน่วยงานราชการทั้ง 3 ลักษณะแล้ว

สภามหาวิทยาลัยยังได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นภายในมหาวิทยาลัยโดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรืออัตรากำลังของทางราชการ แต่จัดการบริหารและดำเนินงานโดยใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคลของลูกจ้าง เงินรายได้ไว้โดยเฉพาะ หน่วยงานดังกล่าวจะมีความหลากหลายต่างกัน ทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรูปแบบและวิธีดำเนินงาน ซึ่งอาจจัดประเภทของหน่วยงานดังกล่าวได้ดังนี้

¹⁷ เรื่องเดียวกัน .

(1) หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดการหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(2) โรงพิมพ์ของมหาวิทยาลัย

(3) ร้านหนังสือของมหาวิทยาลัย

(4) ร้านค้าสวัสดิการจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ

(5) หอนักสวัสดิการสำหรับข้าราชการ ลูกจ้าง และนิสิตนักศึกษา

(6) หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประสานงานการให้บริการวิชาการ

(7) ร้านค้าที่จัดตั้งขึ้นเพื่อฝึกภาคปฏิบัติทางวิชาการ

(8) หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำการสอนและให้ปริญญาบัณฑิตศึกษา

หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว ได้เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของ

สภามหาวิทยาลัย และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด และผลจากการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญทางกฎหมายหลายประการ ซึ่งจะได้ศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไปในหัวข้อเรื่องปัญหาและแนวการพิจารณาเรื่องอำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

ปัญหาและแนวการพิจารณาเรื่องอำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้อำนาจสภามหาวิทยาลัย ที่จะดำเนินการบริหารจัดการทรัพย์สินเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ivo อย่างกว้างขวาง โดยมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขเพียงประการเดียว ว่าจะต้องดำเนินการภายใต้ภาระหน้าที่หรือขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ปรากฏว่าในทางปฏิบัติสภามหาวิทยาลัยหลายแห่งได้ใช้อำนาจหน้าที่จัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงาน เป็นไปเพื่อการส่งเสริมและให้บริการทางวิชาการ แต่ลักษณะการดำเนินงานเป็นแบบธุรกิจ มีรายได้และผลกำไรจากการดำเนินงานจึงเกิดปัญหาทางกฎหมายที่ต้องพิจารณาหลายประการ

ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายดังกล่าว จะได้แยกพิจารณาเฉพาะประเด็นปัญหาที่สำคัญรวม 4 ประการ คือ

1. อำนาจการจัดตั้งและสถานะของหน่วยงาน
2. สถานะของบุคลากรในหน่วยงาน
3. ลักษณะของกิจกรรม
4. ปัญหาการเลือกภาษีและการขอใบอนุญาตประกอบกิจการ

1. อำนาจการจัดตั้งและสถานะของหน่วยงาน

1.1 อำนาจการจัดตั้งหน่วยงาน

เมื่อนิยามตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งหน่วยงานที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เพียงพิจารณาการจัดตั้งหน่วยงานเท่านั้น แสดงว่าอำนาจการจัดตั้งหน่วยงานที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ไม่ได้สำเร็จในระดับมหาวิทยาลัย

แต่โดยอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย กำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 มาตรา 17 (10) ซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย^๕ สภามหาวิทยาลัยจึงได้วางระเบียบจัดตั้งหน่วยงานให้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ในลักษณะของการให้บริการส่งเสริมทางวิชาการ จัดการหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ฯลฯ ปัญหาตามกฎหมายที่ควรพิจารณาก็คือ การใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย โดยให้จัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมหรือไม่ มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานหรือไม่

โดยที่ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานได้หรือไม่ ในการพิจารณาจึงต้องอาศัยหลักการตีความตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยว่า การจัดตั้งหน่วยงานเช่นว่านั้นเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินกิจการให้บริการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยโดยใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ย่อมถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานและการจัดการทรัพย์สินเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจวางระเบียบจัดตั้งหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยได้

เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ในโอกาสต่อไปหากจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ก็ควรที่จะกำหนดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับให้ชัดเจนว่า ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานภายในที่ดำเนินการโดยใช้ทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

1.2 สถานะของหน่วยงาน

สำหรับปัญหาเรื่องสถานะของหน่วยงาน ที่จัดตั้งโดย สภามหาวิทยาลัยนั้น ค่อนข้างชัดเจนว่าหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนั้นไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ โดยเทียบเคียงได้กับกรณีโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ 1478/2525 วินิจฉัยไว้ว่า

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาตรา 7 ซึ่งใช้ในขณะนั้น และยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 210 ได้บัญญัติไว้ว่าการแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่เคยมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครองให้โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นเป็นราชการของกรมการปกครอง และไม่เป็นส่วนราชการของกรมการปกครองตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ด้วย เมื่อโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นไม่เป็นส่วนราชการของกรมการปกครอง เลิกแล้ว เหตุต่าง ๆ ตามที่โจทก์ยกขึ้นกล่าวอ้างก็ไม่อาจทำให้โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นส่วนราชการของกรมการปกครองไปได้

จำเลยทั้งเจ็ดซึ่งเป็นกรรมการดำเนินงานของโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น โดยตำแหน่งตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่เป็นเจ้านักงาน ไม่อาจกระทำความผิดฐานเป็นพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้"

การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 210 ลงวันที่ 29 กันยายน 2519 ข้อ 6 และประกาศฉบับนี้ได้อยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งมาตรา 7 ได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ถ้าศาลจะพิจารณาเพียงว่าการแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจะเป็นราชการเท่านั้นแล้ว เห็นจะไม่ถูกต้องเสมอไป เพราะการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรม เป็นเพียงราชการทั่วไปส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังมีราชการทั่วไปของกรมที่ไม่ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกมากมาย ราชการเหล่านี้ก็ต้องถือว่าเป็นราชการตามหลักทั่วไป หากว่ากิจการที่กระทำนั้นอยู่ในวัตถุประสงค์ของกรมหรือที่เรียกกันว่า วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ราชการทั่วไปจึงยังมีความหมายที่กว้าง มิใช่มีความหมายอย่างแคบ เฉพาะที่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น"

ในคำพิพากษาศาลฎีกาตั้งกล่าว เป็นการวินิจฉัยความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โดยพิจารณาคำว่า "เมื่อไม่เคยมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครองให้โรงเรียนส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการของกรมการปกครอง" จำเลยทั้งเจ็ดซึ่งเป็นคณะกรรมการดำเนินงานของโรงเรียนส่วนท้องถิ่นโดยตำแหน่ง ตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่เป็นเจ้าพนักงานไม่อาจกระทำความผิดตามที่ถูกฟ้องได้ หลักการที่ชัดเจนก็คือ สถานะความเป็นส่วนราชการจะต้องมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ เทียบกับกรณีปัญหาหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยซึ่งจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศทบวงแบ่งส่วนราชการในมหาวิทยาลัย หน่วยงานภายในดังกล่าวจึงไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการ แต่กิจการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวจะถือว่าเป็นราชการหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ตัวอย่างเช่น คณะที่ไม่แบ่งภาควิชา แม้ว่าจะไม่มีประกาศทบวงมหาวิทยาลัยแบ่งส่วนราชการในคณะ แต่กิจการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในคณะ เช่น การจัดการเรียนการสอน การสอบของนิสิตนักศึกษา เป็นการดำเนินงานตามภาระหน้าที่ ซึ่งอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และถือได้ว่าเป็นงานราชการอย่างชัดเจน ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้มีการแบ่งส่วนราชการในคณะแต่อย่างใด

ปัญหาต่อไปที่นำพิจารณาคือ หน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยดังกล่าว จะมิใช่ฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องดังกล่าวจะขอยกตัวอย่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ความหมายของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ไว้ เช่น

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย

เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502

"รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้น เป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลหรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาล หรือ หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่ องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ"

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจล้มพันธ์ พ.ศ. 2534

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของ รัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐ เป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และนอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่ให้นิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" อีก เช่น พระราชบัญญัติคุณแลสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เป็นต้น

จากบทนิยามของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว แล้วนั้น อาจพิจารณาแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจได้ 7 ประเภท คือ

- (1) องค์การของรัฐบาล
- (2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- (3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ
- (6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุน รวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ²⁰

นับพวว่า หน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือไม่ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง ฐานะของโรงเรียนมหาวิทยาลัยไว้ว่า "การที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐในกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นใด มีฐานะเป็น "รัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ" หรือไม่นั้น นอกจากจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์และลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นแล้ว สิ่งสำคัญซึ่งต้องพิจารณาก็คือ วัตถุประสงค์ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ ส่วนราชการที่จัดตั้งหน่วยงานนั้นขึ้นหรือที่หน่วยงานนั้นสังกัดอยู่ด้วยว่า มีวัตถุประสงค์ในการดำเนิน ธุรกิจหรือมีอำนาจหน้าที่ ในอันที่จะจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้หรือไม่ โดยต้องพิจารณาจาก กฎหมายซึ่งจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการนั้น ๆ นั้นเอง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐวิสาหกิจ ประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนั้น หากได้มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดวิธีการ จัดตั้งไว้แต่อย่างใด เพียงแต่เท่าที่ปรากฏการจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้มักจัดตั้งโดยอาศัยมติ ของคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้จัดตั้งและให้ทุนดำเนินการเท่านั้น เช่น กรณีของโรงงานยาสูบ และ โรงงานกระดาษ กระดาษการคลัง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี การที่หน่วยงานใดจะมีสภาพเป็น รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องมีการจัดตั้งโดยกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่เป็นองค์การของรัฐบาล หรือจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายในกรณีที่เป็นบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วน นิติบุคคล ดังเช่นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4²¹ หรือ ถ้าเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและมีได้มีฐานะ เป็นนิติบุคคลอย่างน้อยก็ต้องมีมติ คณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งขึ้น เพราะการที่จะถือว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาล ก็ควรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลในการจัดตั้ง ความเป็นรัฐวิสาหกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หากได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติไม่

²⁰ เฉลิมพล ศรีหงษ์, การบริหารรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2529), หน้า 88.

²¹ "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502," ราชกิจจานุเบกษา 76 (27 ตุลาคม 2502) : 456.

ดังนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง น.ศ. 2514 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด แต่เมื่อมหาวิทยาลัยรามคำแหงมิได้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร และทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใด หรือมติคณะรัฐมนตรีให้อำนาจมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในหน่วยราชการของตนแล้ว แม้ว่ามหาวิทยาลัยรามคำแหงโดยสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ใช้อำนาจตามมาตรา 14 (1) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง น.ศ. 2514 ตราข้อบังคับจัดตั้งโรงพิมพ์ โดยให้อำนาจดำเนินการในอันที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ใช้กับส่วนราชการทั่ว ๆ ไป เพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินการ และแม้ว่าสภามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้อนุมัติให้โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงรับนิมนต์งานของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่นได้ด้วยก็ตาม ก็ไม่ทำให้โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ เพราะรัฐวิสาหกิจที่จะได้ชื่อว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ดังเช่น โรงงานยาสูบ หรือโรงงานกระสอบ กระทรวงการคลัง ได้นั้น จะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามมาติคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้จัดตั้งขึ้นดังได้กล่าวมาแล้ว เพียงแต่สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ตราข้อบังคับขึ้นให้จัดตั้งโรงพิมพ์ ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจที่จัดตั้งโดยรัฐบาลหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ เพราะมหาวิทยาลัยรามคำแหงมิได้มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล หรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้กระทำการจัดตั้งโรงพิมพ์แทนรัฐบาลดังเช่นกระทรวงการคลัง²² ..."

กรณีของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า ในข้อบังคับว่าด้วยการจัดตั้งโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้กำหนดให้โรงพิมพ์ฯ มีวัตถุประสงค์ในการรับจ้างพิมพ์หนังสือ เอกสารและสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของส่วนราชการ โรงงาน สถาบันการศึกษา ของทางราชการ องค์การของรัฐ และบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ายข้อบังคับดังกล่าวไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง น.ศ. 2514

สรุปได้ว่าหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยนั้น แม้จะใช้ทุนดำเนินการด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ก็ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท

²² "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม น.ศ. 2534." ราชกิจจานุเบกษา

หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพราะมิได้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แม้จะถือว่าหน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ และไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณก็จริง แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยที่บริหารงานโดยวิธีการที่ไม่ใช่ราชการได้ หน่วยงานดังกล่าวไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากมหาวิทยาลัย ดังนั้นการติดต่อลำพันธ์กับหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก จะต้องดำเนินการในนามของมหาวิทยาลัยเท่านั้น

2. สถานะของบุคลากรในหน่วยงาน

ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาวิทยาลัย จะได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และมีฐานะเป็นลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีปัญหาที่น่าพิจารณาคือลูกจ้างเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจลัมพันธ์ กฎหมายแรงงาน และกฎหมายประกันสังคมหรือไม่ เพราะเหตุใด

2.1 สถานะของบุคลากรกับกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจลัมพันธ์

ปัญหาว่าลูกจ้างของหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัย จะอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจลัมพันธ์หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจลัมพันธ์ พ.ศ. 2534 จะพบว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ คือ "โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศชาติและประชาชน และมีหลายรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่ประชาชน มีความลัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แตกต่างจากความลัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในกิจการของเอกชน สมควรมีกฎหมายกำหนดความลัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับรัฐ การจัดตั้งลามาคนพนักงานรัฐวิสาหกิจตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการอื่นข้อ เสนอและข้อร้องทุกข์ องค์การที่ทำหน้าที่พิจารณาและชี้ขาดข้อ เสนอ เป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานลัมพันธ์ที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์การของเอกชน" จึงอาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจลัมพันธ์ มุ่งบังคับใช้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีความลัมพันธ์กับรัฐในลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานลัมพันธ์ที่บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์การของเอกชน

ปัญหาที่พิจารณาต่อไปก็คือ ลูกจ้างของหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วย

พนักงานรัฐวิสาหกิจล้มพันธ์หรือไม่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจล้มพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้ให้ความหมายของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" และ "พนักงาน" ไว้ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

"พนักงาน" หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ แต่ไม่หมายความรวมถึงฝ่ายบริหาร

จากการวิเคราะห์ลักษณะของหน่วยงานในหัวข้อ 2.2 สรุปว่า

โรงเรียนของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ไม่ใช่หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ จึงไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่จะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจล้มพันธ์ พ.ศ. 2534 หรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับใช้ข้อความคล้ายกัน ระหว่างคำว่า "หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ" กับคำว่า "หน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ" ซึ่งหากพิจารณาตามความหมายทั่วไป หน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยจะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจทุกกรณี แต่แนวการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาถือว่าความเป็นรัฐวิสาหกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หาได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติไม่ การที่จะถือว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างน้อยก็ต้องมีมติคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งขึ้น แม้ว่าถ้อยคำของกฎหมายสองฉบับจะแตกต่างกันระหว่างคำว่า "รัฐ" กับ "รัฐบาล" แต่ผลการพิจารณาไม่น่าจะแตกต่างกัน เพราะมหาวิทยาลัยมิได้มีฐานะเป็นตัวแทนหรือรับมอบอำนาจจากรัฐให้มีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจที่เป็นรัฐวิสาหกิจต่างจากกระทรวงการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 9 ความว่า "กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการ ซึ่งจะเป็นลัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้ลัตยอำนาจ รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ" ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของมหาวิทยาลัยไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานดังกล่าว จึงไม่ต้องอยู่ใน

บังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจล้มพันธ์

2.2 สถานะของบุคลากรกับกฎหมายแรงงานล้มพันธ์

กฎหมายแรงงานล้มพันธ์ฉบับปัจจุบันนี้ จะใช้บังคับกับงานทุกประเภท
กิจการ ไม่ว่าจะเป็นงานอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ขนส่ง หรืองานด้านให้บริการอื่นใดก็ตาม
ยกเว้นกิจการนี้ได้รับการยกเว้นตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานล้มพันธ์
พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานล้มพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ความว่า

"มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

- (1) ราชการส่วนกลาง
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานคร

และเมืองพัทยา

- (4) กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ล้มพันธ์

- (5) กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา"

จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายแรงงานล้มพันธ์ เป็นกฎหมายที่
บังคับใช้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในองค์กรของเอกชนเท่านั้น หากได้มีผลบังคับใช้แก่ลูกจ้างของ
ส่วนราชการไม่ และความล้มพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับส่วนราชการไม่ได้เป็นไปตามสัญญาจ้างตาม
กฎหมายแห่ง เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 1896/2522 ระเบียบว่าด้วยลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2516 ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ลูกจ้างประจำตามระเบียบนั้นไม่อยู่ในบังคับตาม
สัญญาจ้างตามกฎหมายแห่ง กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมืองสั่งให้ลูกจ้างออกจากงานตาม
ระเบียบ เป็นการใช้ดุลพินิจของราชการฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่น จะขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเป็นการ
ก้าวก้าวอำนาจของจำเลยมิได้โจทก์มิได้เรียกค่าเสียหาย เพราะจำเลยกลับแก้สั่ง ไม่มีประเด็น
เรื่องละเมิดสำหรับลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัย ถึงแม้จะรับเงินเดือน
ค่าจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย แต่ก็มีหน้าที่ปฏิบัติงานอันเป็นภาระกิจตามวัตถุประสงค์ของ
มหาวิทยาลัย และลูกจ้างนั้นมีความล้มพันธ์โดยตรงกับมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการ จึงมีฐานะ
เป็นลูกจ้างของส่วนราชการ ที่ได้รับการยกเว้นว่าไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงาน
ล้มพันธ์ด้วย

2.3 สถานะของบุคลากรกับกฎหมายประกันสังคม

กฎหมายประกันสังคมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีขอบเขตบังคับใช้แก่การจ้างแรงงานทุกประเภท ยกเว้น

ข้าราชการและลูกจ้างประจำของส่วนราชการ และเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้นิยามให้ความหมายของคำว่า "ลูกจ้างประจำ" ไว้ว่าจะต้องเป็นลูกจ้างประจำที่รับค่าจ้างจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น จึงได้มีการหาหรือบัญญัติกฎหมายดังกล่าวปรากฏว่าสำนักงานประกันสังคม ได้มีหนังสือที่ มท 1607/5861 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2534 ตอบข้อหารือของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยให้ความเห็นว่า "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ลูกจ้างประจำ เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้บังคับระเบียบของมหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ออกตามความในมาตรา 17 (10) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 ซึ่งโดยหลักการอนุโลมใช้ตามหลักเกณฑ์ของลูกจ้างประจำ เงินงบประมาณแผ่นดิน และราชการ มีผลให้ลูกจ้างประจำ เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเช่นเดียวกับลูกจ้างประจำ เงินงบประมาณแผ่นดิน จึงเห็นว่า ลูกจ้างประจำ เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยเป็นลูกจ้างประจำของส่วนราชการตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 4 (1)"

ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายยกเว้นไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง แต่ก็ยังมีสภาพเป็นเงินราชการประเภทหนึ่ง ซึ่งมหาวิทยาลัยสามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามระเบียบที่มหาวิทยาลัยกำหนดได้คล่องตัวกว่า เงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ลูกจ้างประจำของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะรับเงินค่าจ้างจากงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย จึงควรได้รับการปฏิบัติและรับรองตามกฎหมายในฐานะที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างประจำ เงินงบประมาณแผ่นดินไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม ลูกจ้างประจำ เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยก็ควรได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม เช่นเดียวกัน

ลักษณะของกิจกรรม

การดำเนินกิจกรรมที่บริหารงานด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยนั้น มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า ลักษณะของกิจกรรมเป็นการกระทำที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ เพราะการดำเนินกิจการดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดการทรัพย์สินหารายได้เข้ามหาวิทยาลัย ส่งเสริม และให้บริการทางด้านวิชาการและพัฒนาความรู้ด้านบริหารธุรกิจระดับบัณฑิตศึกษา แต่ในการบริหารหรือดำเนินงานของมหาวิทยาลัยดังกล่าว บางครั้งก็มีความกำกวมกับคำว่า "การดำเนินงานที่เป็นธุรกิจ หรือทางการค้า" อยู่ด้วย เช่น การจัดการทรัพย์สินเพื่อหารายได้ย่อมมีลักษณะของการดำเนินงานแบบธุรกิจอยู่ในตัวเอง รวมทั้งการรับนิมนต์งานทางวิชาการ จำหน่ายเอกสารตำรา

ต่าง ๆ ก็จะต้องเรียกเก็บค่าบริการที่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและอาจได้ผลกำไรจากการดำเนินงานอยู่บ้างตามสมควรอันเป็นลักษณะตามธรรมชาติของการประกอบการค้าโดยทั่วไป

สำหรับแนวความคิดที่ว่า ส่วนราชการทำการค้าได้หรือไม่ นักกฎหมายไทยหลายท่านมีความเห็นว่า ส่วนราชการจะทำการค้าโดยตรงไม่ได้ และถ้าส่วนราชการใดทำการค้าแล้ว จะต้องถือว่ากิจการค้านั้น เป็นกิจการที่อยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของส่วนราชการอันไม่มีผลในทางกฎหมาย และผู้ดำเนินการจะต้องรับผิดชอบเองเป็นส่วนตัว โดยส่วนราชการจะไม่ต้องรับผิดชอบในการนั้นด้วย เพราะเป็นกรณีเกินอำนาจหน้าที่ของรัฐ แนวความคิดนี้ได้รับความเชื่อถืออย่างหนักแน่นตั้งแต่ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 950/2491 ซึ่งในคดีนั้น กระทรวงพาณิชย์ฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดอันเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นในกระทรวงพาณิชย์ตามมติของคณะรัฐมนตรี ศาลฎีกาวินิจฉัยว่ากระทรวงพาณิชย์ไม่มีอำนาจฟ้อง โดยให้เหตุผลว่า โดยที่กระทรวงพาณิชย์เป็นนิติบุคคลจึงตกอยู่ในกรอบของมาตรา 69 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือมีสิทธิหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของตน ดังที่กำหนดในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง มิใช่มีอำนาจทำอะไรได้ทุกอย่าง และเห็นว่าตามวัตถุประสงค์ของกระทรวงพาณิชย์นั้น กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่ "เกี่ยวกับการพาณิชย์" ตามมาตรา 17 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช 2495 และเมื่อวิเคราะห์ถึงส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวงพาณิชย์ในมาตรา 17 ทรี แล้ว เห็นว่าไม่มีกรมหรือส่วนราชการใดที่จัดไว้สำหรับทำการค้าหรือหากำไร จึงต้องเข้าใจว่า "การพาณิชย์" อันเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์นั้น มีความหมายแต่ในทางควบคุมส่งเสริมและสนับสนุนการพาณิชย์ของประเทศ ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขึ้นควบคุมการทำงานของบริษัทต่าง ๆ เมื่อแสดงไม่ได้ว่ากรณีอยู่ในอำนาจของกรมกองใดในกระทรวง การจัดตั้งสำนักงานนั้น จึงอยู่นอกอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขึ้น แต่มติของคณะรัฐมนตรีก็ไม่มีผลทำให้กระทรวงพาณิชย์มีสิทธิหน้าที่ใดมากกว่าที่กฎหมายกำหนด²³

เมื่อมีคำพิพากษาศาลฎีกา 950/2491 ขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่าองค์กรต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่แล้วนั้นจะทำอย่างไร และมีฐานะอย่างไร ต่อมาในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1130/2493

²³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, "ส่วนราชการทำการค้าได้หรือไม่," วารสารกฎหมาย (กันยายน-ธันวาคม 2521) : 37-38.

ประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 950/2491 จึงเป็นอันถูกกลับโดยหลักในคำพิพากษาลงขั้นนี้ แต่คำพิพากษาลงขั้นนี้ยังได้วางกรอบควบคุมอำนาจในทางการค้าของรัฐขึ้นชั้นหนึ่งว่า กิจกรรมค้านั้นต้องมีใช้กิจการที่มุ่งเอาแต่กำไร ท่านองว่ารัฐมีหน้าที่ปกครองให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข การหากำไรมิใช่หน้าที่ของรัฐ แต่การค้าหากำไรอาจกระทำได้ภายในขอบเขตที่ว่า ผลสุดท้ายจะเป็นประโยชน์ในทางบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎร²⁴

เมื่อนพิจารณาเทียบเคียงกับแนวความคิดเรื่องส่วนราชการประกอบการค้าได้หรือไม่ โดยผลของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว จึงอาจสรุปเป็นแนวพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยได้ว่า ในเมื่อรัฐสามารถทำการค้าหากำไรได้ ถ้าการค้าค้านั้นมิใช่มุ่งแต่จะหากำไรเพียงอย่างเดียว แต่ทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการเปรียบเสมือนตัวแทนหรือแขนขาของรัฐ ย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกับรัฐ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และหากจะมีผลพลอยได้เป็นส่วนกำไรจากการดำเนินการ ก็ยังถือได้ว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

ในปัจจุบัน สภามหาวิทยาลัยได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าววางระเบียบบริหารหรือจัดตั้งหน่วยงานให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กันในหลายรูปแบบ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

3.1 การจัดการและหารายได้จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ได้แก่ การให้เช่าที่ดินของมหาวิทยาลัยและมีรายได้จากเงินค่าเช่า หรือนำเงินของมหาวิทยาลัยไปหาประโยชน์ โดยการซื้อพันธบัตรรัฐบาล ฝากธนาคาร และสถาบันการเงินโดยมีธนาคารอาวัล ซึ่งจะได้ผลประโยชน์เป็นดอกเบี้ยเงินฝาก กิจกรรมลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย เช่น ซึ่งได้มาโดยพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2482 มีหลักฐานปรากฏตามคำประกาศเจตนารมณ์ในการขอออกพระราชบัญญัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะนั้นว่า "รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหลักการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร รวมเนื้อที่ 1,196 ไร่ 32 ตารางวา ให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เหตุผลก็เนื่องจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เช่าทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อันอยู่ในบัญชีสินบาทบริจาริกาในรัชกาลที่ 5 และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-48.

ประสงค์ที่จะได้ที่ดินแปลงนี้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์ เพื่อจัดหาประโยชน์บำรุงมหาวิทยาลัย การโอนที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของพระมหากษัตริย์ ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติของรัชกาลที่ 5 กำหนดให้ที่ดินนี้เป็นที่ดินอยู่ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาจะกระทำได้แต่โดยพระราชบัญญัติ จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์แห่งการอุดมศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และในที่สุดปรากฏในคำปรารภแห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า "สภาพที่แทนราษฎรลงมติว่า ลมควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของพระมหากษัตริย์ คำบลพท่มวัน อำเภอบท่มวัน จังหวัดนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นสถานศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ และเพื่อจะส่งเสริมวิชาชีพชั้นสูงและทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติสืบไป"²⁵ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้จัดการปกครองดูแลและดำเนินการในที่ดินที่ได้รับโอนมาตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้โดยตลอด โดยได้นำที่ดินไปใช้ปลูกสร้างเป็นสถานศึกษา สนามกีฬา ฯลฯ และส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ปลูกสร้างสถานศึกษา ก็ได้นำไปจัดให้เช่าหารายได้บำรุงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยอาศัยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งให้อำนาจในการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ต่อมาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้พิจารณาออกระเบียบว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน เมื่อประโยชน์แก่การบริหารและจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาให้ความเห็นตอบข้อหารือของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามหนังสือที่ ลร 0801/2453 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2518 โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นแล้ว เห็นว่ามาตรา 12 (1) บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดวางระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยได้ ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสำนักงานจัดการทรัพย์สินที่ได้จัดสร้างขึ้นนี้ ถือได้ว่าเป็นระเบียบที่วางไว้เพื่อประโยชน์แก่การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 4 ฉะนั้นสภามหาวิทยาลัยจึงย่อมจะออกระเบียบในเรื่องนี้ตามมาตรา 12 (1) ได้

สรุปว่า มหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบเพื่อการบริหารและจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย แต่ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ การจัดหาประโยชน์โดยวิธีการให้เช่าที่ดินหารายได้บำรุงมหาวิทยาลัยนั้น จะมีข้อจำกัดหรือขอบเขตการดำเนินงานเพียงใดหรือไม่ เช่น เมื่อมีการเช่าที่ดินจากมหาวิทยาลัยแล้ว ผู้เช่าจะใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยการสร้างศูนย์การค้า โรงแรม โรงภาพยนตร์ ห้องอาหาร สถานเริงรมย์ต่าง ๆ ได้หรือไม่

ถ้าหากวิเคราะห์ถึงอำนาจจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2486 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497 ซึ่งกำหนดไว้ว่า "บรรดาทรัพย์สินของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัย หรือตามวัตถุประสงค์ ของมหาวิทยาลัย ดังระบุไว้ในมาตรา 4" จะเห็นได้ว่า การจัดการทรัพย์สินให้เช่าที่ดิน เพื่อนำ รายได้บำรุงมหาวิทยาลัยนั้น ประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยจะได้รับคือ เงินค่าเช่า เทียบได้กับการนำ เงินไปฝากธนาคาร หรือสถาบันการเงิน แล้วได้รับประโยชน์เป็นเงินดอกเบี้ย ส่วนที่ผู้เช่าจะใช้ ประโยชน์จากที่ดินด้วยประการใด ๆ เป็นเรื่องที่จะต้องทำความตกลงเป็นเงื่อนไขในสัญญาเช่าไว้ ล่วงหน้า และย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่จะพิจารณาให้เช่าที่ดิน โดยอยู่ใน ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยด้วย ๆ เพราะเหตุว่าการที่กฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยมี อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ได้นั้น ก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการตามภาระหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ของมหาวิทยาลัยได้ล่วงหน้า จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเป็นวิธิตำเนินงาน โดยมีเป้าหมายหลักคือ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังนั้น การจัดการทรัพย์สินหรือ เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม ถ้าเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ มหาวิทยาลัย ย่อมเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

3.2 การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกิจการเฉพาะอย่าง เช่น โรงพิมพ์ ร้านหนังสือ ร้านค้า- สวัสดิการ สถานีบริการน้ำมัน ร้านอาหาร หอพัก หรือจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่จัดการศึกษา และให้บริการของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้รับการรับรองจาก ก.น. เป็นต้น ลักษณะกิจกรรมของแต่ละ หน่วยงานนั้นจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อให้บริการ ส่งเสริมการพิมพ์ และจำหน่าย หนังสือ ตำรา เป็นสวัสดิการแก่บุคลากรหรือนิสิตนักศึกษา ส่งเสริมวิชาการชั้นสูง เป็นต้น ประเด็น หลักที่น่าพิจารณาก็คือ การดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจ หน้าที่ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะต้องอยู่ในภาระหน้าที่หรือขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังกล่าว มาแล้วในหัวข้อเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจของมหาวิทยาลัยหรือไม่ แม้ว่ากิจกรรมหลายอย่างจะได้ ดำเนินการแบบหน่วยธุรกิจ มีผลกำไรจากการดำเนินงาน แต่ก็ควรตระหนักอยู่เสมอว่า หน่วยงาน ดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามภาระหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังนั้น การ ดำเนินงานของหน่วยงานนั้นก็ควรจำกัดอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยด้วยเช่นกัน แม้ว่า หน่วยงานดังกล่าวจะดำเนินงานแบบหน่วยธุรกิจ แต่ก็ไม่อาจดำเนินธุรกิจแบบเอกชนที่มุ่งเป็นการค้า หากำไรเพียงอย่างเดียว เพราะเหตุว่ามหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ทางด้านจัดการศึกษา วิจัย ส่งเสริมและให้บริการทางวิชาการ ดังนั้น กิจการค้าหากำไรแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้มุ่งที่จะ ทำให้ภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของมหาวิทยาลัย 4 ประการบรรลุผล จึงเป็นเรื่องที่

อยู่นอกเหนือขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และผู้ที่พิจารณาอนุมัติหรือใช้อำนาจหน้าที่จัดให้มีการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว การดำเนินกิจกรรมของมหาวิทยาลัยอีกรูปแบบหนึ่งที่นำพิจารณา คือ การจัดการเรียนการสอนระดับบัณฑิตศึกษา โดยใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยเปรียบเสมือนการจัดให้มีระบบการศึกษาที่ไม่เป็นราชการอยู่ในมหาวิทยาลัย โดยให้ได้รับปริญญาจากมหาวิทยาลัย และได้รับการรับรองคุณวุฒิจาก กน. ด้วยรูปแบบของการดำเนินงาน อาจเนื่องตลอดว่า การเป็นมหาวิทยาลัยอิสระที่ไม่ต้องอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน จะสามารถเป็นจริงได้หรือไม่ โดยสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน สามารถออกระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้ปฏิบัติภายในหน่วยงานได้เอง และจากการที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมายอำนาจหน้าที่หรือให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนั้น หน่วยงานดังกล่าวก็ได้บริหารดำเนินงานและจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ร้านอาหาร หอพัก ฯลฯ ขึ้น และมีรายได้จากการดำเนินงานแยกต่างหากจากมหาวิทยาลัย เปรียบเสมือนกับมีมหาวิทยาลัยอิสระซ่อนอยู่ในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนระดับบัณฑิตศึกษา โดยใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่จากจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยทางด้านจัดการศึกษา และส่งเสริมวิชาการ และหน่วยงานดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่หรือความเป็นอิสระในการดำเนินงานได้ภายในกรอบแห่งวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยเท่านั้น เพราะหน่วยงานนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ยังคงเป็นหน่วยงานหนึ่งของมหาวิทยาลัยซึ่งจะต้องปฏิบัติและดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยด้วย

3.3 การนำเงินไปลงทุนในกิจการของเอกชน

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว มีลักษณะเป็นการดำเนินโดยมหาวิทยาลัย และใช้ทุนดำเนินการทั้งหมดจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย แต่ปรากฏว่าปัจจุบันมหาวิทยาลัยได้เข้าไปมีส่วนร่วมลงทุนในกิจการในบริษัทเอกชน เช่น โดยการซื้อหุ้นหรือร่วมลงทุนในกิจการของเอกชน ซึ่งมีประเด็นที่นำพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวอยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ เนื่องจากกิจการของเอกชนมีวัตถุประสงค์ที่มีได้เกี่ยวข้องกับหรือมีภาระหน้าที่ทางด้านการจัดการอุดมศึกษา และการที่มหาวิทยาลัยนำเงินรายได้ไปซื้อหุ้นนั้น ไม่ใช่การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย แต่เป็นการลงทุนซึ่งมีความเสี่ยงทางธุรกิจ และหากเกิดความเสียหายเป็นตัวเงินจากการลงทุนในธุรกิจเอกชน ผลจะเป็นอย่างไร

ปัญหาในข้อนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักอำนาจหน้าที่และขอบวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่ากิจการค้าหากำไรของเอกชนนั้น เป็นเรื่องทีนอกเหนือ

จากภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนำเงินรายได้ไปลงทุนในกิจการของเอกชน แต่กรณีจะแตกต่างกันหากว่ามีผู้บริจาคหุ้นของบริษัทเอกชนให้แก่มหาวิทยาลัยและกรณีเป็นหุ้นที่ชำระเต็มมูลค่าแล้ว ดังนี้ การจัดการเกี่ยวกับหุ้นดังกล่าว ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ซึ่งมหาวิทยาลัยจะได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะผู้ถือหุ้นโดยไม่ต้องรับภาระเสี่ยงภัยจากธุรกิจของบริษัทเอกชนนั้น เพราะหากเกิดความเสียหายขึ้น ความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยในฐานะผู้ถือหุ้นจะจำกัดตามมูลค่าของหุ้นที่ถืออยู่เท่านั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถรับบริจาคหุ้นของบริษัทเอกชนได้ แต่ถ้ามีผู้บริจาคเงินให้แก่มหาวิทยาลัย แล้วมหาวิทยาลัยนำเงินบริจาคไปซื้อหุ้นของบริษัทเอกชน ผลการพิจารณาจะเหมือนกับการนำเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไปลงทุนซื้อหุ้น เพราะเหตุว่าเมื่อมีผู้บริจาคเงินและลงมอบให้มหาวิทยาลัยแล้ว เงินของผู้บริจาคย่อมถือว่าเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะอยู่ในเงื่อนไขว่า ต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เว้นแต่ผู้บริจาคจะได้ระบุวัตถุประสงค์ในการบริจาคเงินไว้ว่า เพื่อให้มหาวิทยาลัยนำไปลงทุนซื้อหุ้นในบริษัทเอกชน มหาวิทยาลัยจึงจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาคเงินนั้นได้

สำหรับกรณีการร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัท ปรากฏว่าปัจจุบันมหาวิทยาลัยบางแห่งได้ร่วมลงทุนกับเอกชนจัดตั้งบริษัท เพื่อดำเนินกิจการที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการ "ให้บริการทางวิชาการ โดยคิดค่าตอบแทนแบบธุรกิจเอกชน" ปัญหาในเรื่องการดำเนินงานลักษณะดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ถือเป็นภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ และในทางปฏิบัติมหาวิทยาลัยก็ได้ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น จัดการฝึกอบรมสัมมนาให้ความรู้ทางวิชาการ รับผิดชอบ ทดสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์ และรับทำการวิจัยสำรวจข้อมูลในโครงการต่าง ๆ ฯลฯ ทั้งนี้โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2531 อนุมัติให้มหาวิทยาลัยของรัฐได้รับสิทธิพิเศษเกี่ยวกับการให้บริการด้านวิชาการ และการวิจัยในขอบเขต สาขาที่จัดให้มีการเรียนการสอนภายในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ โดยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติให้ฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐลี้จ้าง หรือให้บริการด้านวิชาการ และการวิจัยจากมหาวิทยาลัยของรัฐดังกล่าวได้โดยวิधिकิพิเศษ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการให้บริการทางวิชาการได้โดยไม่ต้องขึ้นของประกวดราคาแข่งขันเอกชน จึงอาจกล่าวได้ว่าในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยสามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ทางด้านให้บริการทางวิชาการได้ โดยได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลให้สิทธิพิเศษดังกล่าว และไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการในรูปของการร่วมลงทุนกับเอกชน ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า บริษัทที่จัดตั้งขึ้นนั้นมิใช่เป็นนิติบุคคลในกฎหมาย

เอกชน ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหากำไรแบ่งปันระหว่างสมาชิกผู้ถือหุ้น แต่ต่างจากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่มุ่งให้บริการทางวิชาการมากกว่าที่จะประสงค์ต่อผลกำไร การร่วมลงทุนจัดตั้งบริษัทดังกล่าวจึงน่าจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ตามหลัก *ultra vires* ซึ่งผู้ใช้อำนาจหน้าที่อนุมัติให้ดำเนินการจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หากว่าบริษัทดำเนินงานไปแล้วประสบภาวะขาดทุนหรือเกิดความเสียหายด้วยประการใด ๆ จากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว

4. ปัญหาภาษีและการขอใบอนุญาตประกอบการ

เมื่อมหาวิทยาลัยมีเงินได้จากการจัดการทรัพย์สินอื่น ปัญหาที่น่าพิจารณาคือ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่จะต้องเสียภาษีประการใด หรือไม่ และการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเป็นหน่วยธุรกิจ จะอยู่ในบังคับต้องดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบการหรือไม่ โดยจะแยกพิจารณาเป็น 2 เรื่อง คือ

4.1 หน้าที่การเสียภาษีของมหาวิทยาลัย

ตามประมวลรัษฎากรมีภาษีหลักอยู่ 3 ประเภท คือ

(1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา คิดคำนวณจากเงินได้ คือ เงินได้ของบุคคลธรรมดา ในปีหนึ่งได้เท่าไร แล้วหักด้วยค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมาย กำหนด และหักด้วยค่าลดหย่อนอีก แล้วจึงคิดเป็นจำนวนเงินภาษี

(2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล กฎหมายคิดจากกำไรสุทธิของนิติบุคคล กำไรสุทธิก็คือเงินได้หักด้วยรายจ่าย ซึ่งกฎหมายมิได้จำกัดเหมือนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ถ้าเป็นรายจ่ายที่ต้องห้ามตามกฎหมายจะนำมาคิดหักเป็นรายจ่ายไม่ได้ เมื่อหักรายจ่ายแล้วจึงเป็นกำไรสุทธิของนิติบุคคล ซึ่งจะนำไปคำนวณหาภาษีเงินได้นิติบุคคล

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นระบบการจัดเก็บภาษีที่ใช้แทนที่ภาษีการค้า โดยคำนวณจากฐานภาษี คือ มูลค่าทั้งหมดที่ผู้ประกอบการได้รับหรือพึงได้รับจากการขายสินค้าหรือการให้บริการและนอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งกำหนดเรื่องภาษีโรงเรือน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยด้วย เพราะเป็นภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินประเภทโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นและที่ดินโดยคิดคำนวณจากค่ารายปี หมายถึงค่าเช่า ซึ่งได้รับหรืออาจได้รับในระยะเวลาหนึ่งปี

โดยหลักของความเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยไม่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และไม่มีกำไรสุทธิที่จะเป็นฐานคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคล อีกทั้งไม่ได้ประกอบกิจการที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีโรงเรือน แต่เมื่อกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีทรัพย์สินเป็นของตนเองและมีรายได้จากการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ปัญหาที่ตามมาคือมหาวิทยาลัยจะมีหน้าที่ต้องเลือกปฏิบัติหรือไม่

ปัญหาเรื่องภาษีของส่วนราชการ มีตัวอย่างคำวินิจฉัยกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งอาจใช้เป็นแนวพิจารณาเทียบเคียงได้ 2 เรื่อง คือ

(1) กรณีการจัดสรรที่ดินของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปัญหาว่าเป็น การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือเป็นการดำเนินการของคณะบุคคล และกรุงเทพมหานครต้องเลือกภาษีเงินได้ในการจัดสรรที่ดินของตนหรือไม่ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครได้ดำเนินการเพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ข้าราชการและประชาชนทั่วไป สามารถมีที่ดินเป็นของตนเองได้ในราคาถูกและไม่หวังผลกำไร กิจการอันนี้จึงตกมาเป็นของกรุงเทพมหานคร เมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายใหม่ให้มีกรุงเทพมหานครขึ้นแล้ว กรมสรรพากรเห็นว่ากรณีไม่มีบทกเว้นตามประมวลรัษฎากรและไม่อยู่ในเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรี จึงต้องเลือกภาษีอากรในนามคณะบุคคลแต่กรุงเทพมหานครเห็นว่ากรุงเทพมหานครไม่อยู่ในข่ายจะต้องเลือกภาษีในการดำเนินการจัดสรรที่ดิน จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการร่างกฎหมาย

(คณะที่ 7) ได้วินิจฉัยว่า การจัดสรรที่ดินของกรุงเทพมหานครตามข้อเท็จจริงที่ชี้แจงว่าเป็นการช่วยเหลือให้ข้าราชการและประชาชนได้มีที่ดินในราคาถูกนั้น ถือได้ว่าเป็นการลงเคราะห์เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยอันเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของกรุงเทพมหานคร มิใช่การดำเนินการโดยคณะบุคคลที่จะต้องเลือกภาษีในฐานะที่เป็นคณะบุคคลแต่อย่างใด และโดยที่กรุงเทพมหานครมิใช่บุคคลธรรมดาและมีใช้นิติบุคคลตามประเภทที่ระบุในประมวลรัษฎากร กรุงเทพมหานครจึงไม่ต้องเลือกภาษีเงินได้ในกิจการนี้

ประเด็นในเรื่องนี้อยู่ที่ว่าธุรกิจที่ดำเนินการนั้นกระทำโดยหน่วยงานของรัฐหรือแอบอ้างแต่ชื่อของหน่วยงานของรัฐ หากได้ความว่าเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐโดยตรงก็ไม่เข้าข่ายจะต้องเลือกภาษีเงินได้ตามประมวลรัษฎากรและจะกลับมาบังคับให้ต้องเลือกภาษีในฐานะของคณะบุคคลที่จัดการไม่ได้ เรื่องธุรกิจอุปกรณที่หน่วยงานของรัฐต่างๆ จัดทำกันอยู่เท่าที่ทราบมา ยังมีแนวทางในการเลือกภาษีไม่แน่ชัด หลายหน่วยงานของรัฐมักจะไม่เลือกภาษีเงินได้ เช่น ในการจัดทำวารสารนั้นกรมสรรพากรเพียงแห่งเดียวที่จัดทำวารสารสรรพากรลาเล่นโดยมีการเลือกภาษีเงินได้ในฐานะบุคคลผู้จัดทำ ซึ่งการถือปฏิบัติเช่นนั้นอาจมีข้อครหาที่ขัดแย้งกัน

ได้ว่ากาที่เป็น เช่นนั้นแสดงว่างานนั้นมีใช้งานราชการ ดังนั้นจะไม่กลายเป็นการเอาเวลาราชการ หรือเอาสถานที่ราชการไปทำงานอื่นหรือ?

(2) ปัญหาว่าหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 หรือไม่

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า มหาวิทยาลัยขอนแก่นมีหอพักนักศึกษา และได้เรียกเก็บค่าหอพักจากนักศึกษาเป็นเทอม เทอมละ 300 บาทต่อคนบ้าง 1,000 บาทต่อคนบ้าง ลักษณะเช่นนี้จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่เทศบาลเมืองขอนแก่นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) เห็นว่า จากข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงมหาดไทยหรือ หอพักนักศึกษาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเป็นส่วนราชการของรัฐบาล หอพักนักศึกษาวิทยาลัยขอนแก่นจึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล แต่การที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขอเข้าพักอาศัยในหอพักจากนักศึกษาตามระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าด้วยค่าธรรมเนียมการศึกษาสำหรับนักศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2533 จะถือว่าเป็นการใช้ทรัพย์สินในกิจการของรัฐบาลอันจะทำให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ ตามมาตรา 9(2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหอพัก และการพิจารณาการเข้าพักในหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นแล้ว จะเห็นได้ว่าการที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นจัดให้มีหอพักแก่นักศึกษานั้น เป็นการดำเนินการเพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับนักศึกษาที่มีภูมิลำเนาอยู่ห่างไกลจากมหาวิทยาลัยฯ จะได้มีที่พักอาศัยที่ปลอดภัย สะดวกในการเดินทางไปศึกษา และเป็นการฝึกหัดให้นักศึกษารู้จักการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบวินัย ผู้ที่จะเข้าพักในหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น จะต้องเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น หรือบุคคลที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นอนุญาต นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยขอนแก่นยังได้กำหนดข้อบังคับมหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยหอพักนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2521 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้อาศัย การเปลี่ยนหอพัก ย้ายหอพัก และย้ายออกจากหอพัก หัวหน้าและรองหัวหน้าหอพัก อาจารย์ที่ปรึกษาประจำหอพัก คณะกรรมการหอพัก บทลงโทษ ฯลฯ จึงจะเห็นได้ว่าการดำเนินการก็แตกต่างจากหอพักอื่น ๆ โดยทั่วไป ที่ดำเนินการทางการค้า ดังนั้น

²⁶ ลมศักดิ์ คุ้มชเลข (ผู้รวบรวม), "คำวินิจฉัยทางปกครอง : อรรถกถาของหน่วยงานราชการกับการเสียภาษีเงินได้," วารสารกฎหมายปกครอง 3 (เมษายน 2507) : 95-96.

การจัดตั้งและการดำเนินการของหอรั้งนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น จึงเป็นการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2521 กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาอื่นชั้นสูง ทำการลอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการขอเข้าพักอาศัยในหอรั้งนักศึกษาก็เข้ากันตามระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าด้วยค่าธรรมเนียมการศึกษาสำหรับนักศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2533 นั้น เป็นการเรียกเก็บทำนองเดียวกับค่าบำรุงห้องสมุด ค่าบำรุงลิ้มรสนักศึกษา และค่าบำรุงกีฬา ล้วนกรณีที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้อยู่เข้าพักอาศัยในหอรั้งนักศึกษาก็เข้ากันตามระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าด้วยค่าธรรมเนียมและข้อปฏิบัติกรณีการขอเข้าพักอาศัยในหอรั้งนักศึกษาก็เข้ากันตามระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2522 นั้น เป็นข้อยกเว้นพิเศษเป็นกรณีไป และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าพักอาศัยก็จะต้องมีการกระทำกิจกรรมกับมหาวิทยาลัยฯ จึงถือได้ว่าหอรั้งนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล ที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลตามมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534

อนึ่ง มาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้... (3) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะ และโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรล้วนบุคคลและใช้เฉพาะในการรักษานายาบาลและในการศึกษา" ซึ่งเห็นวามหาวิทยาลัยขอนแก่นยังอาจถือได้ว่าเป็นโรงเรียนสาธารณะและหอรั้งนักศึกษาก็เป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534 ด้วย

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) เห็นว่าการจัดให้มีหอรั้งนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นส่วนหนึ่งของการให้การศึกษา และเป็นการให้บริการทางวิชาการ ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ดังนั้น หอรั้งนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยฯ จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลและยังถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งใช้เฉพาะในการศึกษาได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

การวินิจฉัยปัญหา เรื่องการเสียภาษีเงินได้จากการจัดสรรที่ดินของกรุงเทพมหานคร และการเสียภาษีโรงเรือนของหอรั้งนักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นมีหลักการร่วมที่คล้ายคลึงประการหนึ่ง คือ ข้อวินิจฉัยว่าการจัดสรรที่ดินของกรุงเทพมหานคร และการ

จัดการหอพักนักศึกษาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และอยู่ใน
ขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล จึงอยู่ในข่ายที่ได้รับการยกเว้นภาษี

หลักการดังกล่าวอาจนำมาพิจารณาเทียบเคียงกับปัญหาการเสียภาษี
ของมหาวิทยาลัย ได้ว่าการดำเนินงานจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ถ้าเป็นการ
กระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย กิจการนั้นย่อมได้รับการยกเว้นภาษี
แต่กิจการใดจะอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาตามสภาพของกิจการหรือ
ลักษณะของการดำเนินงานในแต่ละเรื่องเป็นราย ๆ ไป เพราะเหตุว่าหอพักนักศึกษาของ
มหาวิทยาลัยบางแห่ง เปิดให้บุคคลภายนอกเข้าพักได้ ไม่ได้จำกัดเฉพาะนิสิตนักศึกษาหรือเจ้าหน้าที่
ผู้เกี่ยวข้อง และหอพักนักศึกษาบางแห่ง อาจจัดให้มีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในห้องพักเป็นอย่างดี
และคิดค่าบริการในอัตราที่ใกล้เคียงกับโรงแรมของเอกชน กิจการหอพักลักษณะดังกล่าวนี้ถือว่าไม่ได้
จัดให้มีขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย จึงเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนือขอบวัตถุประสงค์
หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและไม่ได้รับการยกเว้นภาษีดังกล่าว

นอกจากภาษีเงินได้และภาษีบำรุงท้องที่ดังกล่าวแล้ว ยังมีระบบการ
จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีปัญหาว่ากิจการที่มีรายได้ของมหาวิทยาลัยจะอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้น
ไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มหรือไม่

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 81 แห่งประมวลรัษฎากรแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดการยกเว้นภาษี
มูลค่าเพิ่ม จะเห็นได้ว่าการประกอบกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มที่เกี่ยวข้องกับการ
ดำเนินงานของมหาวิทยาลัย มีดังนี้คือ

- (๑) การขายหนังสือพิมพ์ นิตยสาร และตำราเรียน
- (๒) การให้บริการการศึกษาของสถานศึกษาของทางราชการ
สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสถานบันอุดมศึกษา เอกชนหรือโรงเรียน เอกชนตามกฎหมายว่าด้วย
โรงเรียนเอกชน
- (๓) การให้บริการด้านรักษาพยาบาลของสถานพยาบาลตาม
กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล
- (๔) การให้บริการวิจัยหรือการให้บริการทางวิชาการ ทั้งนี้ใน
สาขาและลักษณะการประกอบกิจการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี"

จากบทบัญญัติดังกล่าวแลดูว่าการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่มี
รายได้นั้น บางอย่างเป็นกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น ร้านหนังสือ ซึ่งดำเนิน
กิจการขายหนังสือ นิตยสาร หรือตำราเรียน ได้รับการยกเว้นตาม (๑) การให้บริการวิจัย

หรือการให้บริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ได้รับการยกเว้นตาม (ฎ) เป็นต้น แต่การ
ดำเนินงานของมหาวิทยาลัยบางอย่าง แม้จะเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่
ของมหาวิทยาลัย เช่น การจัดให้เช่าที่ดินของมหาวิทยาลัยและมีรายได้เป็นค่าเช่า ก็ไม่อยู่ในข่าย
ของกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มแต่อย่างใด

4.2 การขอใบอนุญาตประกอบการ

สำหรับปัญหาการขอใบอนุญาตประกอบการนั้น ถ้าการดำเนินงานของ
มหาวิทยาลัยบางอย่างมีลักษณะเป็นกิจการที่อยู่ในความควบคุมของกฎหมายอื่น เช่น การใช้อาคาร
เพื่อกิจการ

- (1) คลังสินค้า โรงมหรสพ โรงแรม หรือสถานพยาบาล
- (2) ณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่น

ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
พ.ศ. 2522 กิจการของมหาวิทยาลัยดังกล่าวที่จะอยู่ในข่ายต้องดำเนินการขอใบอนุญาตจาก
กรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของท้องถิ่นหรือไม่

ปรากฏว่าตามกฎทวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2529) ออกตามความใน
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดข้อยกเว้นให้ไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตาม
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในกรณีต่อไปนี้คือ

- "(1) อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อ
สาธารณประโยชน์
- (2) อาคารของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อ
สาธารณประโยชน์
- (3) อาคารขององค์การของรัฐ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่ใช้ในกิจการของ
องค์การ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์
- (4) โบราณสถาน วัดวาอาราม หรืออาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการศาสนา
ซึ่งมีกฎหมายควบคุม การก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ
- (5) อาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศ หรืออาคารที่ทำการ
ของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ
- (6) อาคารที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลต่างประเทศ"

ปัญหาการขอใบอนุญาตประกอบการของหน่วยงานธุรกิจของมหาวิทยาลัยนั้น
เห็นว่าประเด็นหลักคงต้องพิจารณาก่อนว่าควรใช้อาคารของมหาวิทยาลัย เพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ
เป็นกิจการที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ เพราะวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของ

มหาวิทยาลัยคือการจัดทำบริการสาธารณะด้านอุดมศึกษาของรัฐ ได้แก่ การสอน วิจัย ส่งเสริม วิชาการ และทุนบำรุงศิลปวัฒนธรรมของมหาวิทยาลัย ซึ่งถือว่าการใดที่อยู่ใน ขอบวัตถุประสงค์หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ย่อมเป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์ด้วย ดังนั้น อาคารของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยดังกล่าว ย่อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตตาม (1) รวมทั้งกิจการของหน่วยงานภายในของ มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เช่น โรงพิมพ์ของ มหาวิทยาลัย ร้านหนังสือ ก็น่าจะอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตาม (1) ด้วย แต่กรณีอาคารพาณิชย์ ของมหาวิทยาลัยซึ่งจัดให้เช่าเพื่อนำรายได้บำรุงมหาวิทยาลัยนั้น เห็นว่ามีลักษณะแตกต่างจาก 2 กรณีแรก และไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการขออนุญาต ตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เพราะอาคารพาณิชย์ที่ให้เช่าดังกล่าว มหาวิทยาลัยหรือหน่วยงาน ภายในของมหาวิทยาลัยไม่ได้ใช้เพื่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่ ผู้เช่าซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเป็นผู้ใช้อาคารเพื่อกิจการของตนเอง เช่น ใช้เป็นที่อยู่อาศัยประกอบการค้า หรือทำธุรกิจส่วนตัว เป็นต้น มิได้ใช้อาคารเพื่อประโยชน์สาธารณะอันจะอยู่ในข่ายได้รับ ยกเว้นแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าอำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยเป็น อำนาจพิเศษของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย ซึ่งมีขึ้นเพื่อส่งเสริมการดำเนินงาน ให้สามารถปฏิบัติภาระหน้าที่ บรรลุตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ แต่การจัดการ ทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ก็อยู่ในบังคับว่าจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ภายใน ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยด้วย ปราบกฏว่าในการดำเนินงานเพื่อจัดการทรัพย์สินและเงิน รายได้ของมหาวิทยาลัยนั้น หากวิเคราะห์จากลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ลักษณะของกิจกรรมและปัญหาความสัมพันธ์กับกฎหมายภาษี หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีปัญหา ในการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายบางเรื่อง ตัวอย่างเช่น ปัญหาเรื่องอำนาจการจัดตั้ง และ สถานะของหน่วยงาน อำนาจการดำเนินการกิจกรรมบางอย่าง ซึ่งแม้จะอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ก็ยังคง อยู่ในขอบข่ายที่จะต้องเสียภาษีหรือดำเนินการขอใบอนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ดังนั้น จึงถือเป็นข้อควรระวังในการใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ ของมหาวิทยาลัย หรือการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานภายในที่ดำเนินการด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ว่า โดยหลักการควรจัดตั้งหน่วยงานตามความจำเป็นเพื่อดำเนินงานภายในขอบวัตถุประสงค์ของ มหาวิทยาลัยเท่านั้น และหลีกเลี่ยงการประกอบกิจการที่มีลักษณะ เป็นทางการค้าหรือธุรกิจ ซึ่งอาจมีปัญหาว่า เป็นการกระทำนอกขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ รวมทั้งปัญหาเรื่องภาษีและการขอ ใบอนุญาต ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย