

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าทรัพย์

: ศึกษาเฉพาะกรณีการเช่าอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์¹

จารุณี พรหมแสน²

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าทรัพย์ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิวัฒนาการความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการเช่าทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเอกเทศสัญญาว่าด้วยการเช่าทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 รวมถึงศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับเอกเทศสัญญาว่าด้วยการเช่าทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในเรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้เช่าทรัพย์ไม่ชัดเจน ขาดมาตรการในการให้เช่าทรัพย์ระยะยาว และการใช้สัญญาเช่าทรัพย์สำเร็จรูป ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น และปรับใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมต่อคู่สัญญา ซึ่งการศึกษาดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจในมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเอกเทศสัญญาว่าด้วยการเช่าทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 อันเป็นแนวคิดทฤษฎีของกฎหมายเช่าทรัพย์ รวมทั้งวิวัฒนาการของการเช่าทรัพย์ประเภทอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเช่าทรัพย์ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสัญญาเช่าทรัพย์ ทำให้ทราบว่าที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ที่มีกฎหมายกำหนดว่าไม่ใช่ที่ราชพัสดุ โดยมีหน่วยงานของรัฐ คือ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลและจัดให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการครอบครองดูแลและใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้เป็นที่ตั้งที่ทำการของหน่วยงานราชการ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย ที่ดินที่เป็นราชพัสดุที่เหลือ กรมธนารักษ์จะนำไปจัดหาประโยชน์เพื่อนำผลประโยชน์มาเข้าคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายยกเว้นไว้เป็นพิเศษ เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือสถาบันการศึกษาที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นราชพัสดุและเป็นทรัพย์สินอื่นด้วย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเช่าทรัพย์ : ศึกษาเฉพาะการเช่าอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของสถาบันอุดมศึกษาที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2558 เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์ให้บริการทางวิชาการ การศึกษาแก่สังคม พัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ทุนบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อนำพาชุมชน สังคมและประเทศชาติไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งตามตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2558 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีอำนาจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์และให้รวมถึงการซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง เช่า ให้เช่า หรือทำนิติกรรมใดๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัยในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมีทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย การที่มหาวิทยาลัยมีนโยบายให้ความสำคัญกับการจัดหาประโยชน์โดยให้เอกชนเช่า ก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีรายได้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอต่อการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และภารกิจตามอำนาจหน้าที่ต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2558 โดยมุ่งเน้นการจัดหาประโยชน์และพัฒนาทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้เกิดประโยชน์สูงสุด สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง เช่น การให้เช่าที่ดิน อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง การให้เช่าป่าชายประชาสัมพันธ์ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญต่อกองคลังของมหาวิทยาลัยไม่น้อย แม้ว่ารายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินมีไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา แต่ถ้าหากว่ามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้นำทรัพย์สินที่มีอยู่และยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไร มาดำเนินการจัดหาประโยชน์ให้บุคคลหรือนิติบุคคลเช่า ด้วยระบบการบริหารจัดการที่ดีและเป็นธรรมก็จะเพิ่มรายได้ให้แก่มหาวิทยาลัยรองจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม การศึกษาและค่าอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา มหาวิทยาลัยจึงได้ดำเนินการนำทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ให้เอกชนที่สนใจเช่า เพื่อให้เกิดรายได้แก่มหาวิทยาลัย เป็นการดูแลรักษาและบริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยให้เกิดประโยชน์ อย่างไรก็ตามรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น อัตราค่าเช่า ระยะเวลาเช่า เงื่อนไขสัญญาเช่าและกระบวนการขั้นตอนการเช่า

ปัจจุบันการนำทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยไปจัดหาประโยชน์ให้เอกชนเช่า ซึ่งเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยสร้างรายได้ให้แก่มหาวิทยาลัย ยังมีทรัพย์สินที่ให้เช่ามากเท่าไร ก็จะก่อให้เกิดรายได้จากการเช่ามากขึ้นตามไปด้วย หากมหาวิทยาลัยมุ่งเน้นให้มีระบบการบริหารจัดการที่ดีอย่างเป็นระบบและเป็นธรรม ย่อมทำให้มหาวิทยาลัยมีรายได้ แต่ในทางกลับกันหากระบบการบริหารจัดการไม่ดี ไม่เป็นระบบ ไม่เป็นธรรม ขาดประสิทธิภาพ ก็จะทำให้มหาวิทยาลัยเสียผลประโยชน์หรืออาจได้รับผลประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม