

บทนำ

ความสำคัญของปัญหาและวัตถุประสงค์ในการศึกษา

สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่สำคัญยิ่งของประเทศไทย ทั้งในเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม สังคม และการปกครอง พระมหากษัตริย์ของไทยจึงทรงมีพระราชกรณียกิจมากมายทั้งในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐและในฐานะส่วนพระองค์เอง โดยเฉพาะเมื่อกล่าวถึงทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์จึงเป็นเรื่องสำคัญที่น่าจะนำมาศึกษา พระมหากษัตริย์มีความสัมพันธ์กับทรัพย์สินมากมายทั้งทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และทรัพย์สินส่วนพระองค์

ในปัจจุบันทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ถูกแบ่งโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ซึ่งแบ่งเป็น¹ 3 ประเภท คือ

ทรัพย์สินส่วนพระองค์ หมายถึง ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ว่าในทางใดและเวลาใดนอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นกษัตริย์ ทั้งนี้ รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเหล่านั้นด้วย

ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หมายถึง ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแล้ว

โดยทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับการยกเว้นการเก็บภาษีอากร ส่วนทรัพย์สินส่วนพระองค์ไม่ได้รับการยกเว้น²

¹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4

² พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 8 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวกับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 มาตรา 4

ในส่วนขององค์กรที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ³ อาจพิจารณาได้ดังนี้

ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง ส่วนทรัพย์สินอื่นนอกจากนั้นอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และทรัพย์สินส่วนพระองค์อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักงานจัดการทรัพย์สินส่วนพระองค์ซึ่งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

โดยทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น การดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ไม่ประสบปัญหาในการบริหารจัดการมากนัก แต่ที่พบปัญหามากที่สุดคือทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีทรัพย์สินในความดูแลคือ สังกหิรมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากทั้งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมทั้งรายได้หลักของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คือ รายได้จากเงินปันผลจากการลงทุนในบริษัทต่าง ๆ และรายได้จากค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะรายได้จากค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์เป็นการบริหารจัดการที่พบปัญหามากที่สุด เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีผู้เช่าในความดูแลประมาณ 37,000 สัญญา โดยอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 25,000 สัญญา และในส่วนภูมิภาคประมาณ 12,000 สัญญา⁴

การที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีคู่สัญญาในความดูแลมากกว่า 37,000 สัญญาทำให้ต้องพบปัญหาในการปฏิบัติตามสัญญาต่าง ๆ ซึ่งสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบตามสัญญาจึงมีความหลากหลาย แตกต่างกันไปตามสาระสำคัญและคู่สัญญาแต่ละประเภท ก่อให้เกิดการโต้แย้งกันระหว่างสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และคู่สัญญา และประเด็นที่พบมากที่สุดในการโต้แย้งสิทธิคือการที่คู่สัญญาไม่ทราบสถานะทางกฎหมายที่แท้จริงของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ว่าเป็นองค์กรประเภทใด เป็นหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ หรือเป็นองค์กรเอกชน ตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติฉบับใดหรือไม่ เช่น

³ พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491) มาตรา 5

⁴ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์. “การบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์.” <<http://www.crownproperty.or.th/history.php>> 21/7/2551.

- สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505⁵
- สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542⁶
- สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาความเป็นมาและปัญหาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทราบถึงสถานะทางกฎหมายที่แท้จริงของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ว่ามีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่พบในกรณีต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น

วิธีการศึกษาและขอบเขตของการศึกษา

วิธีการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำราวิชาการ บทความ เอกสารต่าง ๆ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2484 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491) พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกเว้นภาษีอากรอันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2477 รวมถึงการศึกษาค้นคว้าเจตนารมณ์และความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ศึกษากรณีปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีต่าง ๆ ตามการวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ เช่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบกับองค์กรดูแลทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้ทราบสถานะที่แท้จริงของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามกฎหมาย ตลอดจนเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

⁵ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 30/2544

⁶ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 118/2544 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 126/2546

⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 484/2547 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 60/2544