

## บทที่ 4

### ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

#### 4.1 สถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

##### 4.1.1 การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดสาระสำคัญ คือ

- 1) การแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
- 2) การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- 3) การดูแลรักษาทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

##### 1) การแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบฯ ดังกล่าวได้แบ่งทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ออกเป็น 3 ประเภท คือ<sup>1</sup>

“ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์ อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงได้มา ไม่ว่าทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นกษัตริย์ ทั้งนี้ รวมดอกผลที่เกิดจาก บรรดาทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย

“ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สินใน พระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

“ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกเหนือจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

---

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

## 2) การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดกรมคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานราชการ จนกระทั่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ทวิ จึงได้มีการแยกจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ส่วนพระมหากษัตริย์ออกจากกระทรวงการคลัง

## 3) การดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์จะแยกดูแลเป็น 3 ส่วน คือ<sup>2</sup>

(1) ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคจะอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

(2) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นอกจาก (1) จะอยู่ในความดูแลและจัดหาผลประโยชน์ ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 กำหนดให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของกระทรวงการคลัง

(3) ทรัพย์สินส่วนพระองค์ การดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 กำหนดให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักพระราชวัง

โดยสถานะความเป็นนิติบุคคลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เดิมพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2484 มิได้กำหนดให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 จึงได้กำหนดให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระราชบัญญัติมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>3</sup>

กล่าวโดยสรุป สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2484 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491 จึงถือว่าจัดตั้งองค์กรขึ้นโดยอาศัยอำนาจมหาชน โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

---

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 5

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ทวิ

และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเป็นเอกเทศแยกจากรัฐ (กระทรวงการคลัง) รวมถึงการไม่ได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาจากรัฐบาล

#### 4.1.2 ข้อพิจารณาตามลักษณะการจัดองค์กรภาครัฐ

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ให้กองทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491 จะเห็นได้ว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจมหาชนและโดยที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน แต่จะเป็นองค์กรประเภทใดจึงต้องพิจารณาถึงลักษณะการจัดองค์กรมหาชนของภาครัฐเสียก่อนจึงจะได้ทราบถึงสถานะที่ควรจะเป็นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ การจัดองค์กรในภาคมหาชนของประเทศไทยปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ส่วนราชการ
2. รัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจมหาชน
3. องค์การมหาชน

ซึ่งการจัดองค์กรทั้ง 3 ประเภทนั้น มีองค์ประกอบและลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. **ส่วนราชการ** เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ คือการดูแลความสงบเรียบร้อย รักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ รักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ รวมถึงการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ต่อมาเมื่อสังคมขยายตัวทำให้ภารกิจของรัฐขยายไปถึงการให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การส่งเสริมกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้เรียกว่าภารกิจลำดับรองของรัฐ ซึ่งทั้งภารกิจพื้นฐานของรัฐและภารกิจลำดับรองของรัฐ จะถูกกำหนดให้จัดทำโดยฝ่ายปกครอง ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาและกำหนดนโยบายของรัฐบาล การดำเนินการตามภารกิจจะใช้อำนาจพิเศษในทางปกครองหรืออำนาจมหาชน หรืออำนาจบังคับฝ่ายเดียว คือการที่ส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าววางกฎ ระเบียบ ออกประกาศ หรือ

คำสั่ง เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์<sup>4</sup> ภารกิจของส่วนราชการต่างจากการดำเนินงานของเอกชน กล่าวคือ การดำเนินการทุกอย่างต้องเป็นไปตามกฎหมาย นับตั้งแต่การจัดตั้งองค์การ การออกกฎระเบียบ อำนาจหน้าที่ขององค์การต้องกระทำภายใต้ระบบของกฎหมาย

ซึ่งอาจสรุปองค์ประกอบและลักษณะของการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะโดยส่วนราชการได้ ดังนี้<sup>5</sup>

- 1) ภารกิจนั้นมีความสำคัญและมีผลเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการดำรงอยู่ของรัฐ
- 2) การดำเนินภารกิจมีลักษณะการใช้อำนาจมหาชนหรืออำนาจบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนโดยการออกกฎข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศ ตลอดจนการออกคำสั่งเฉพาะรายบังคับแก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความยินยอมพร้อมใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการจะได้รับสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเป็นพิเศษยิ่งกว่าประชาชนทั่วไป
- 4) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการเป็นการปฏิบัติภายใต้การดูแลบังคับบัญชาโดยรัฐบาล

2. รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน<sup>6</sup> เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งองค์กรประเภทนี้เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการค้นพบพลังงานไฟฟ้า ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตในทางอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการค้าของโลกตะวันตก พัฒนาการอย่างรวดเร็วของการผลิตในระบบอุตสาหกรรมและการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของระบบการค้าทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบต่อภารกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ การจัดหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่เพียงพอสำหรับการผลิตในระบบอุตสาหกรรม รวมถึงการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการค้า ภารกิจเหล่านี้ต้องการการลงทุนที่สูงมาก และต้องการระบบการจัดการที่ไว้วางใจได้ ซึ่งรัฐเท่านั้นที่สามารถรองรับภารกิจนั้นได้ แต่หากใช้วิธีการโดยมอบภารกิจให้กับ

<sup>4</sup>สุรพล นิติไกรพจน์, ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543), น. 18-23.

<sup>5</sup>เพ็งอ้าง, น. 23-24.

<sup>6</sup>เพ็งอ้าง, น. 24-27.

ส่วนราชการหรือจัดการในระบบเดิม ไม่อาจรองรับภารกิจเหล่านั้นได้ เนื่องจากส่วนราชการไม่อาจรองรับและปรับตัวเพื่อให้เข้ากับภารกิจ เพราะไม่มีความคล่องตัวและไม่มีความยืดหยุ่นเพียงพอ สำหรับการตัดสินใจดำเนินการภารกิจในเชิงพาณิชย์

ซึ่งอาจสรุปองค์ประกอบและลักษณะของการดำเนินการภารกิจบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน ได้ดังนี้

1) รัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจมหาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจากรัฐและส่วนราชการ และมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและการบริหารงานบุคคล

2) รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนต้องประกอบกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการ เพื่อแลกกับราคาโดยไม่พึ่งพางบประมาณ

3) รัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจมหาชน ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

4) รัฐเป็นผู้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน ในเบื้องต้นก่อตั้งโดยใช้เงินลงทุนจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงต้องอยู่ภายใต้ระบบควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่าการกำกับดูแลจากองค์กรของรัฐ

จากลักษณะของรัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน เราอาจให้คำจำกัดความของคำว่ารัฐวิสาหกิจ และระบุได้ว่าองค์กรใดควรมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และองค์กรใดที่กฎหมายกำหนดให้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรใดที่มีได้เป็นรัฐวิสาหกิจและไม่เป็นส่วนราชการ แล้วอาจถูกจัดให้เป็นองค์การประเภทอื่นได้ อย่างไรก็ตาม คำว่ารัฐวิสาหกิจในบทกฎหมายของไทยยังมีได้มีคำนิยามที่แน่นอนชัดเจน และคงมีแต่กฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ 4 ฉบับ คือ

(1) พระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

(2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518

(4) พระราชบัญญัติแรงงานวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับ ต่างให้คำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจไว้แตกต่างกัน แต่สาระสำคัญมิได้แตกต่างกันมากนัก โดยความหมายที่นำไปอธิบายและกล่าวอ้างมากที่สุด

คือ ความหมายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และเราสามารถสรุปความหมายของรัฐวิสาหกิจ ตามความหมายของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว ได้แก่ องค์การ 7 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1) องค์การของรัฐบาล

ประเภทที่ 2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น

ประเภทที่ 3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ

ประเภทที่ 4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ประเภทที่ 5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ประเภทที่ 6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ประเภทที่ 7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

**3. องค์การมหาชน** เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาทางโครงสร้างของระบบองค์กรภาครัฐ เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินกิจการสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะพิเศษ แตกต่างจากที่เคยดำเนินการ เนื่องจากภารกิจของรัฐพัฒนาไปสู่งานเฉพาะด้านมากขึ้น เช่น การศึกษา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม แต่ข้อจำกัดของการมีรูปแบบองค์กรของรัฐที่มีเพียงส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ได้ส่งผลให้เกิดความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้วยการดำเนินการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐ ในรูปแบบของกรมมหาชนหรือองค์กรมหาชนอิสระขึ้นหรือองค์การของรัฐประเภทที่ 3<sup>7</sup> แต่ก็มีองค์กรมหาชนบางแห่งจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496

<sup>7</sup> เฟิงอ๋าง, น. 133-134.

ซึ่งอาจสรุปองค์ประกอบและลักษณะของการดำเนินภารกิจบริการสาธารณะ โดยองค์การมหาชน ได้ดังนี้

1) องค์การมหาชน จะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างจากรัฐและส่วนราชการ ซึ่งจะทำให้องค์การมหาชนมีความสามารถในการถือสิทธิและใช้สิทธิตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของตนเอง มีระบบบัญชี และงบประมาณต่างหาก ตลอดจนมีอำนาจบริหารจัดการกิจการของตนเองได้โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาปกติของระบบราชการ

2) มีสถานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีลักษณะการใช้อำนาจมหาชน มีอำนาจบังคับการเหนือประชาชนทั่วไป เช่น สิทธิการใช้ทรัพย์สินของแผ่นดินเช่นเดียวกับส่วนราชการ การได้รับยกเว้นภาษีอากร

3) มีภารกิจขององค์การที่มีขอบเขตจำกัดชัดเจน ไม่มีลักษณะกว้างขวางเหมือนภารกิจของส่วนราชการทั่วไป

4) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่และขอบเขตของภารกิจ

5) ระบบบริหารงานเป็นการบริหารภายใต้รูปแบบคณะกรรมการ

6) เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนจะไม่ใช่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

7) องค์การมหาชนอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ในลักษณะการกำกับดูแล

8) กำหนดระบบการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชน การชำระบัญชี การโอนทรัพย์สินและบุคลากรขององค์การไว้

#### 4.1.2.1 สถานะความเป็นส่วนราชการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และภารกิจที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 สามารถพิจารณาถึงสถานะความเป็นส่วนราชการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้ดังนี้

1) ภารกิจของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นภารกิจที่สำคัญ คือ ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งแยกทรัพย์สินออกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการใช้สอยตามพระราชอัธยาศัย ในฐานะที่ทรงเป็นพระประมุขของประเทศ จึงถือเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีผลโดยตรงต่อการดำรงอยู่ของรัฐ

2) การดำเนินภารกิจของสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ มีลักษณะการใช้ อำนาจมหาชน เมื่อพิจารณาจากการจัดตั้งสำนักงานโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มาตรา 4 ทวิ และ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยังได้รับการยกเว้นในการเก็บภาษีอากร<sup>8</sup>

3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ยังเป็นปัญหาว่าจะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับสิทธิพิเศษทางกฎหมายหรือไม่ เพราะก่อนหน้านี้ การตีความสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน นั้น ไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>9</sup> จนกระทั่งแนววินิจฉัย ตีความได้เปลี่ยนไปในกรณีการตีความสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 3<sup>10</sup> มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (8) ด้วย

4) การปฏิบัติภารกิจของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิได้ปฏิบัติ ภารกิจภายใต้การดูแลบังคับบัญชาโดยรัฐบาล เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ปฏิบัติภารกิจภายใต้การดูแลของคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย เว้นแต่ ตำแหน่งประธานกรรมการซึ่งเป็นโดยตำแหน่ง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง)

จากข้อพิจารณาดังกล่าว ไม่อาจจะกล่าวได้อย่างชัดเจนนักถึงความเป็นส่วนราชการ ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เนื่องจากการปฏิบัติภารกิจภายใต้การควบคุมของ คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิได้อยู่ในการควบคุมหรือกำกับดูแลจาก

<sup>8</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 8 วรรค 2

<sup>9</sup>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 574/2533 เรื่องหารือปัญหา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 3) และเรื่องเสรีจที่ 33/2544 เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505)

<sup>10</sup>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 118/2544

รัฐบาลรวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานหรือการรายงานผลการปฏิบัติต่อรัฐบาลหรือรัฐสภา  
แต่อย่างไรก็ตาม

#### 4.1.2.2 สถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์  
ประกอบกับลักษณะ ของความเป็นรัฐวิสาหกิจมีข้อพิจารณาได้ ดังนี้

1) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศ  
แยกต่างหากจากรัฐและส่วนราชการ รวมถึงมีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงานและ  
การบริหารงานบุคคล

2) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันประกอบกิจกรรม  
ในเชิงพาณิชย์ ในหลายกิจกรรม คือ 1) การจัดหาผลประโยชน์จากที่ดิน อาคารซึ่งได้ผลตอบแทน  
ในรูปของค่าเช่าและค่าธรรมเนียม 2) การลงทุนในบริษัทหลักทรัพย์ต่าง ๆ

3) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ยังมีวัตถุประสงค์การดำเนินงาน  
เพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะที่ยังไม่ชัดเจนนัก โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติ  
จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 มาตรา 6 วรรคสอง  
กำหนดให้รายได้ ซึ่งหักรายจ่ายแล้ว จะจำหน่ายหรือใช้สอยแต่โดยพระมหากษัตริย์ตามพระราช  
อัธยาศัย และไม่ว่ากรณีใด ๆ หรือโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้อง  
การพระราชกุศลอันเป็นสาธารณะหรือในทางศาสนา หรือราชประเพณีบรรดาที่เป็นพระราชกรณียกิจ  
ของพระมหากษัตริย์เท่านั้น

4) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แม้เริ่มแรกเมื่อจัดตั้งจะมีการโอน  
บรรดาทรัพย์สินมาจากสำนักงานพระคลังข้างที่ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งอยู่ในความดูแล  
ของกระทรวงการคลัง แต่หลังจากนั้นแล้ว ตามบทบัญญัติของกฎหมาย สำนักงานทรัพย์สิน  
ส่วนพระมหากษัตริย์มิได้อยู่ภายใต้ระบบควบคุมตรวจสอบในลักษณะที่เรียกว่าการกำกับดูแล  
จากองค์กรของรัฐ

จากข้อพิจารณาดังกล่าว สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่อาจ  
จัดเป็นองค์กรประเภทรัฐวิสาหกิจได้ เนื่องจากภารกิจที่กว้างขวางและไม่ใช้ภารกิจเพื่อประโยชน์  
สาธารณะเพียงอย่างเดียว ยังรวมถึงภารกิจตามพระราชอัธยาศัยด้วย นอกจากนี้สำนักงานฯ  
ยังมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระจากการควบคุมกำกับดูแลจากรัฐบาล

#### 4.1.2.3 สถานะความเป็นองค์การมหาชนหรือองค์การมหาชนอิสระของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่และภารกิจของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ประกอบกับ องค์ประกอบและลักษณะของความเป็นองค์การมหาชนแล้วมีข้อพิจารณา ได้ดังนี้

1) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐและส่วนราชการ ทำให้มีความสามารถในการถือสิทธิและใช้สิทธิมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นของตนเอง ระบบบัญชี ระบบงบประมาณอำนาจบริหารจัดการกิจการ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของระบบราชการ

2) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยมีการดำเนินภารกิจโดยใช้อำนาจมหาชน อาทิ การได้รับยกเว้นภาษีอากรเช่นเดียวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน

3) ภารกิจของสำนักงานทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน แม้กฎหมายจะบัญญัติอำนาจหน้าที่แต่เพียงควรดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่ภารกิจของสำนักงานมีความหลากหลาย และไม่ถูกจำกัดขอบเขตว่าทำได้เพียงใดบ้าง

4) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามอำนาจหน้าที่และขอบเขตภารกิจ

5) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีระบบการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

6) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ใช่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

7) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้อยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐบาล

8) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ถูกกำหนดให้มีระบบตรวจสอบและการประเมินผลงานเหมือนองค์การมหาชนทั่ว ๆ ไป

จากข้อพิจารณาดังกล่าวหากจะกล่าวว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นองค์การมหาชน อาจจะมีเหตุผลน้อยกว่าที่จะระบุว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุว่า แม้สำนักงานฯ จะมียุติการประกอบและลักษณะบางอย่างที่ดูเหมือนว่าจะมีสถานะเป็นองค์การมหาชน อาทิ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน มีความสามารถในการถือสิทธิและใช้สิทธิในทรัพย์สินระบบบัญชี ระบบงบประมาณ อำนาจบริหาร

จัดการกิจการโดยไม่ตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของระบบราชการ แต่ก็ยังขาดคุณสมบัติที่สำคัญหลายประการที่ไม่อาจจัดให้มีสถานะเป็นองค์การมหาชน อาทิ ภารกิจของสำนักงานฯ ไม่มีขอบเขตที่แน่นอนชัดเจน ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล รวมถึงการไม่ถูกกำหนดให้มีระบบตรวจสอบและการประเมินผลงานเหมือนองค์การมหาชนทั่วไป สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงไม่มีสถานะเป็นองค์การมหาชน

#### 4.1.3 ข้อสรุปสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

จากการพิจารณาสถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ประกอบกับองค์ประกอบและลักษณะของการจัดองค์กรภาครัฐทั้ง 3 ประเภท คือ 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน 3) องค์การมหาชน หรือองค์การมหาชนอิสระ เรายังไม่อาจที่จะชี้ได้ชัดเจนนักว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรประเภทใด แต่อย่างไรก็ดีจากการพิจารณาในเบื้องต้น แม้เราไม่อาจทราบถึงสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่ทำให้ทราบถึงข้อสรุปที่เป็นลักษณะร่วมขององค์กรของรัฐทั้ง 3 ประเภทซึ่งอาจทำให้นำไปสู่ข้อสรุปบางประการถึงสถานะที่ควรจะเป็นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ดังนี้

1) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

2) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีลักษณะการใช้อำนาจมหาชนและได้รับสิทธิพิเศษ กล่าวคือ การได้รับการยกเว้นภาษีอากรในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอาจจะถูกครอบครองประกันได้<sup>11</sup> การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อสาธารณประโยชน์จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้โอนหรือจำหน่ายได้<sup>12</sup>

<sup>11</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 784/2516

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) มาตรา 7

3) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มิได้อยู่ในการบังคับบัญชาและกำกับดูแลของรัฐบาล รวมถึงไม่มีการกำหนดระบบตรวจสอบหรือประเมินผลการปฏิบัติงานจากองค์กรใด ๆ ทั้งสิ้น

4) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีระบบการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

5) ภารกิจหลักของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ คือ การดูแลรักษา และจัดหาผลประโยชน์ทรัพย์สินพระมหากษัตริย์

อาจกล่าวสรุปได้ถึงสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการจัดองค์กรมหาชนของภาครัฐทั้ง 3 ประเภท คือ 1) ส่วนราชการ 2) รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน 3) องค์กรมหาชน แล้วจะเห็นได้ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีองค์ประกอบและลักษณะของการดำเนินงานที่มีอาจจะบ่งบอกได้ว่ามีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรประเภทใด ลักษณะที่น่าจะชัดเจนและใกล้เคียงที่สุดคือความเป็นส่วนราชการ เนื่องจากเดิมสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง การจัดตั้งสำนักงานฯ และการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 มีผลให้สำนักงานฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ แยกจากกระทรวงการคลัง รวมถึงการดำเนินในรูปแบบของคณะกรรมการไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และการควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานด้วย หรืออาจกล่าวได้ว่า เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 แล้ว เรายังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นส่วนราชการตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลจากการออกแบบโครงสร้างสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการออกแบบโครงสร้างเช่นนี้ จึงไม่น่าสอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศไทย และอาจมีปัญหาคงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าว

#### 4.1.4 ปัญหาสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เกิดจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

##### 4.1.4.1 ปัญหาตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

จากการพิจารณาศึกษาพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2484 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491 ในบทที่ 3 รวมถึงการศึกษาประวัติความเป็นมา หลักการและเหตุผล สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัตินี้

3 ฉบับแล้ว พบว่า สถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่เป็นปัญหานั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากบทบัญญัติจากราชบัญญัติฯ ในหลายประเด็น ดังนี้

### 1. การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ซึ่งในพระราชบัญญัติฯ ฉบับ พ.ศ. 2479 มิได้บัญญัติให้จัดตั้งอย่างชัดเจน เพียงแต่ให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง แต่ต่อมาพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491 จะบัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานฯ และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่พระราชบัญญัติฯ ไม่ได้กล่าวถึงการโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่กระทรวงการคลังดูแลรักษาให้มาอยู่ในความดูแลของสำนักงานฯ อย่างชัดเจน ซึ่งทรัพย์สินเหล่านั้นได้แบ่งแยกเป็น 3 ประเภทชัดเจน แต่กฎหมายไม่ได้ระบุให้โอนทรัพย์สินฯ และโอนอย่างไรบ้าง

### 2. อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นประเด็นสำคัญ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนถึงสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เมื่อทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว รัฐหรือรัฐบาลควรจะเป็นผู้ดูแลและเป็นผู้มีอำนาจใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงจะสอดคล้องกับหลักการปกครองที่ยึดถือความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 มาตรา 6 ซึ่งกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข และมาตรา 7 กำหนดให้การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ต้องได้รับพระบรมราชานุมัติ อำนาจการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยังพบปัญหา กล่าวคือ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์จะไม่ใช่ในลักษณะเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงแต่จะใช้อำนาจผ่านองค์กรของรัฐต่าง ๆ แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 โดยพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจในฐานะที่ทรงเป็นประมุข โดยจะทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล และการใช้อำนาจใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขนั้นต้องถือว่าเป็นราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามสนองพระบรมราชโองการ<sup>13</sup> ซึ่งการมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจะทำให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจนั้น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่าองค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 195

ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้<sup>14</sup> ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบแทนพระองค์คือผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปคือ อำนาจอธิปไตยใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 นั้นถูกกำหนดและจำกัดเฉพาะการใช้สอยในฐานะที่ทรงเป็นประมุข หรือการใช้สอยเพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นการใช้สอยในราชการแผ่นดิน

แต่เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2491 แล้ว ซึ่งกำหนดให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจอธิปไตยตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวจะเป็นปัญหาเนื่องจากการขยายขอบเขตการใช้อำนาจที่กว้างขวางขึ้น เนื่องจากการใช้อำนาจตามพระราชอัธยาศัยนั้นรวมถึงการใช้อำนาจที่ไม่ใช่ราชการแผ่นดินด้วย ซึ่งเมื่อการใช้อำนาจไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนจึงไม่น่าจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ให้เหมาะสมมั่นคงและรัดกุมยิ่งขึ้น รวมถึงหากพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจตามพระราชอัธยาศัยอาจจะเป็นการใช้อำนาจที่นอกเหนือรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดซึ่งทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองที่พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

### 3. องค์การบริหารสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์)

การบริหารงานของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งยกเว้นประธานกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ทำให้การบริหารงานอาจเป็นปัญหาเนื่องจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งเกือบทั้งหมด ซึ่งสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานของรัฐและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็เป็นทรัพย์สินของรัฐ รัฐควรจะได้เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการบริหารการที่กฎหมายกำหนดให้การแต่งตั้งกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์น่าจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างองค์กร โดยเฉพาะสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งมีการแต่งตั้งกรรมการส่วนใหญ่โดยพระมหากษัตริย์ การดำเนินกิจการโดยผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และรวมถึงอำนาจการใช้สอยทรัพย์สินเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด เนื่องจากการใช้สอยตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ 118/2544 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 8

มีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในอันที่จะจำหน่ายใช้สอยตามพระราชอัธยาศัยซึ่งรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หักจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ตลอดจนรวมทั้งความเป็นอิสระของการดำเนินกิจการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของรัฐบาล...สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตว่าในการเข้าไปตรวจสอบโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นจะต้องคำนึงถึงสถานะพิเศษของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยหรือที่ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตนั้นบุคคลใดไม่พึงดำเนินการสอบสวนให้เป็นที่กระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจ...

ผู้เขียนเห็นว่า องค์การบริหารกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะประเด็นการแต่งตั้งกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์น่าจะขัดต่อหลักนิติรัฐที่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างองค์กรเพื่อความโปร่งใสและควบคุมซึ่งกันและกัน กรณีที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รวมถึงผู้อำนวยการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่ขณะเดียวกันมีอำนาจใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อย่างไม่มีขอบเขตตามพระราชอัธยาศัยโดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากองค์กรใด ๆ จึงไม่น่าจะชอบด้วยหลักการของกฎหมาย พระมหากษัตริย์จึงไม่ได้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญดังที่ควรจะเป็น

#### 4. สิทธิในทางภาษีของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เป็นสิทธิพิเศษอย่างหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2479 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2491 สิทธิในทางภาษียังคงอยู่ ซึ่งจะสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้นหากกฎหมายจะกำหนดให้สำนักงานทรัพย์สินเป็นหน่วยงานของรัฐและมีสิทธิพิเศษอย่างไร

##### 4.1.4.2 ผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) ฉบับดังกล่าวได้ส่งผลทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

1) สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ไม่เป็นปัญหาในทางกฎหมาย เพราะมี

สถานะเป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งพิจารณาจากบทบัญญัติ มาตรา 5 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลังโดยปรึกษา คณะกรรมการที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานและกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ประกอบกับภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในปี พ.ศ. 2480 กระทรวงการคลังได้จัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นหน่วยงาน ระดับกอง สังกัดกรมคลัง<sup>15</sup> แต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 5 โดยกำหนดให้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ โดยสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งแยกอำนาจจากการบังคับบัญชาของกระทรวงการคลัง และเมื่อพิจารณา ประกอบกับบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ทำให้เกิดปัญหาว่าสถานะความเป็นส่วนราชการของงาน สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยังดำรงอยู่หรือไม่

2) การยกฐานะสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ตามความในมาตรา 4 ทวิ เป็นผลให้สำนักงานทรัพย์สินฯ มีความสามารถในการกระทำ นิติกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตัวเอง โดยกระทำผ่านผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สถานภาพความเป็นนิติบุคคลทำให้สำนักงานทรัพย์สินฯ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เพื่อดูแลรักษา และจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้อย่างเต็มที่ และรวมถึง สามารถในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีและถูกฟ้องเป็นจำเลยได้

### 3) การแก้ไขอำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

อำนาจในการใช้สอยทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พระราชบัญญัติฯ ฉบับปี พ.ศ. 2479 กำหนดว่ารายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว ให้นำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข<sup>16</sup> โดยแก้ไขเป็น รายได้จากทรัพย์สิน

<sup>15</sup>พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงการคลัง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2481 มาตรา 6

<sup>16</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

“มาตรา 6 รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในความดูแลรักษาของ กระทรวงการคลังตามความในมาตรา 5 วรรคสอง นั้น เมื่อได้หักรายจ่ายที่จ่ายตามข้อผูกพัน อันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รายจ่ายที่จ่ายเป็นเงินเดือน (รวมทั้งบำเหน็จบำนาญ ถ้ามี) เงินค่าใช้สอย เงินการจร และเงินลงทุน อันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และรายจ่าย เป็นเงินพระราชกุศลออกแล้ว ให้นำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงใช้จ่ายในฐานะที่ทรงเป็นประมุข”

ส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งหักรายจ่ายแล้ว จะจำหน่ายใช้สอยได้โดยพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย หรือหากใช้สอยโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์จะใช้สอยโดยเฉพาะเรื่องที่เป็น การสาธารณณะ ศาสนา หรือราชประเพณีที่เกี่ยวข้องกับพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ เท่านั้น<sup>17</sup> ผลของการแก้ไข ทำให้การใช้จ่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งเดิมใช้จ่ายในฐานะ ที่ทรงเป็นประมุข (ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ การปฏิบัติพระราชกรณียกิจในฐานะที่ทรงเป็นประมุข นั้นถือเป็นการปฏิบัติราชการแผ่นดิน) เป็นการใช้จ่ายโดยพระมหากษัตริย์ตามพระราชอัธยาศัย เป็นการขยายอำนาจและขยายขอบเขตการใช้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เกินกว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการแบ่งแยกทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ออกเป็น 3 ประเภท คือ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และทรัพย์สิน ส่วนพระองค์ อำนาจในการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนพระองค์ ซึ่งเดิมกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ สำนักพระราชวังพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 3 ได้แก้ไขให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย<sup>18</sup> ซึ่งปัจจุบัน มีสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองค์เป็นผู้ดูแลรักษา

<sup>17</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

"มาตรา 6 รายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ที่กล่าวในมาตรา 5 วรรคสองนั้น จะจ่ายได้ก็แต่เฉพาะในประเภทรายจ่ายที่ต้องจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายที่จ่ายเป็นเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ เงินรางวัล เงินค่าใช้สอย เงินการจร เงินลงทุน และรายจ่ายในการพระราชกุศล เหล่านี้ เฉพาะที่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว เท่านั้น

รายได้ซึ่งได้หักรายจ่ายตามความในวรรคก่อนแล้ว จะจำหน่ายใช้สอยได้ก็แต่โดย พระมหากษัตริย์ ตามพระราชอัธยาศัย ไม่ว่าจะกรณีใดๆ หรือโดยคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการพระราชกุศลอันเป็นการสาธารณณะหรือในทางศาสนา หรือราชประเพณี บรรดาที่เป็นพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์เท่านั้น"

<sup>18</sup>พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491

"มาตรา 5 ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ให้อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแลรักษา และจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้น การดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ ให้เป็นไปตาม พระราชอัธยาศัย"

## 4.2 องค์การดูแลทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในต่างประเทศ

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฯ ดำเนินงานและบริหารโดยคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จากการศึกษาพบว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยังขาดความชัดเจนถึงสถานะทางกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาจากหลายสาเหตุ เช่น บทบัญญัติของกฎหมาย การดำเนินงาน รวมถึงธรรมเนียมและประเพณีปฏิบัติของสังคมไทย ซึ่งทำให้ไม่อาจชี้ชัดได้อย่างชัดเจน ดังนั้นการศึกษาองค์การดูแลทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในต่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเปรียบเทียบกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของประเทศไทย โดยจะศึกษาประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law คือประเทศอังกฤษ และประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law คือประเทศญี่ปุ่น

### 4.2.1 องค์การดูแลทรัพย์สินพระจักรพรรดิของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นปกครองประเทศโดยระบอบประชาธิปไตย โดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุขของประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น สมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศญี่ปุ่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวญี่ปุ่น สมเด็จพระจักรพรรดิทรงไม่มีพระราชอำนาจใด ๆ ในรัฐบาล พระองค์ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจเฉพาะเท่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามที่รัฐสภาทูลเกล้าฯ เสนอ ทรงแต่งตั้งประธานศาลสูงสุดตามที่คณะรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอ ทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ฯลฯ ตามที่คณะรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เสนอ โดยสมเด็จพระจักรพรรดิองค์ปัจจุบันของญี่ปุ่น คือ สมเด็จพระจักรพรรดิอากิฮิโตะ เสด็จขึ้นครองราชย์เป็นสมเด็จพระจักรพรรดิพระองค์ที่ 125 ของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1989<sup>19</sup>

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายจัดการทรัพย์สินราชวงศ์อิมพีเรียล ค.ศ. 1947 มาตรา 1 วรรคสาม กำหนดให้ราชวงศ์อิมพีเรียลจะต้องไม่ใช่ทรัพย์สินโดยมุ่งหากำไร ทำให้พระจักรพรรดิไม่สามารถที่จะปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่ก่อให้เกิดรายได้แก่พระองค์และราชวงศ์ได้แต่อย่างใด รายได้หลักของพระจักรพรรดิและราชวงศ์จึงมาจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดถวายตามภารกิจที่พระองค์ทรงปฏิบัติทั้งในฐานะส่วนพระองค์และในฐานะประมุขของประเทศ

<sup>19</sup> สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, สำรวจญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร, 2551) น. 20.

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลบังคับใช้วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การเคารพในสิทธิมนุษยชน และการประกาศเลิกทำสงครามหรือคุกคามหรือใช้กำลังในการจัดการข้อขัดแย้งกับประเทศอื่น

การจัดการทรัพย์สินของพระจักรพรรดิและราชวงศ์ของญี่ปุ่นนั้นตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า “การโอนทรัพย์สินให้แก่ราชสำนัก หรือการที่ราชสำนักรับโอนทรัพย์สินหรือมอบทรัพย์สินให้โดยเสน่หา ต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของรัฐสภา” ผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทำให้ญี่ปุ่นตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดูแลจัดการทรัพย์สินของพระจักรพรรดิ 2 ฉบับ คือ

1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินราชวงศ์อิมพีเรียล ค.ศ. 1947 (The Imperial Household Economy Law of 1947)

2) กฎหมายราชวงศ์อิมพีเรียล ค.ศ. 1947 (The Imperial Household Law of 1947)

โดยกฎหมายราชวงศ์อิมพีเรียล ค.ศ. 1947 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องทั่ว ๆ ไปของราชวงศ์อิมพีเรียล อาทิ สมาชิกราชวงศ์อิมพีเรียล การสืบราชบัลลังก์ การจัดลำดับผู้สืบราชบัลลังก์ ผู้สำเร็จราชการแทน คณะกรรมการราชวงศ์อิมพีเรียล เป็นต้น

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการดูแลจัดการทรัพย์สินของพระจักรพรรดิโดยตรงคือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินราชวงศ์อิมพีเรียล ค.ศ. 1947 ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าว จะบัญญัติถึงเรื่องทรัพย์สินของราชวงศ์ องค์กรดูแลทรัพย์สินราชวงศ์ คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินของราชวงศ์อิมพีเรียล การจัดการและจัดสรรทรัพย์สินราชวงศ์ให้แก่สมาชิกราชวงศ์ เป็นต้น

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทำให้ทราบถึงองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพย์สินของพระจักรพรรดิและราชวงศ์อิมพีเรียลคือ สำนักพระราชวัง (The Imperial Household Office)<sup>20</sup> โดยมีคณะกรรมการจัดการทรัพย์สินของราชวงศ์อิมพีเรียล (The Imperial Household Economy Council)<sup>21</sup> ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการ 8 คน ดังนี้<sup>22</sup>

<sup>20</sup> The Imperial Household Economy Law of 1947, Article 1 paragraphs 1.

<sup>21</sup> The Imperial Household Economy Law of 1947, Article 1 paragraphs 2.

<sup>22</sup> The Imperial Household Economy Law of 1947, Article 8.

1. ประธานสภาผู้แทนราษฎร
2. รองประธานสภาผู้แทนราษฎร
3. นายกรัฐมนตรี
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
5. หัวหน้าสำนักพระราชวัง
6. หัวหน้าคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี
7. ประธานที่ปรึกษาสำนักพระราชวัง
8. รองประธานที่ปรึกษาสำนักพระราชวัง

#### 4.2.2 สถานะขององค์กรดูแลทรัพย์สินพระจักรพรรดิ

จากการศึกษาพบว่าองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพย์สินของพระจักรพรรดิญี่ปุ่น คือ สำนักพระราชวัง (The Imperial Household Agency) ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจาก The Imperial Household Office เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1949 ซึ่งเป็นผลจากกฎหมายจัดตั้งสำนักงาน นายกรัฐมนตรีมีผลบังคับใช้<sup>23</sup>

เดิมนั้นสำนักพระราชวังยังมีได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ในอำนาจปกครองของพระจักรพรรดิโดยตรง รวมถึงสำนักพระราชวังก็มีได้อยู่ใน กระบวนการของรัฐสภา จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี ค.ศ. 1889 พร้อมกับการ ประกาศใช้กฎหมายราชวงศ์อิมพีเรียล ค.ศ. 1889 จึงมีการก่อตั้งสำนักพระราชวังขึ้นและอยู่ใน สายการบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรีนับแต่นั้นมา

สำนักพระราชวัง (The Imperial Household Agency) มีสถานะเป็นหน่วยงาน ราชการโดยโครงสร้างขององค์กรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี เป็นผู้กำกับดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับราชวงศ์อิมพีเรียล รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระจักรพรรดิ ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 7 สำนักพระราชวังมีหน้าที่โดยตรง

---

<sup>23</sup> The Imperial Household Agency. "History of the Imperial Household Agency." <<http://www.kunaicho.go.jp/e15/ed15-01.html>> 10/10/2551.

ในการสนองงานพระจักรพรรดิในการต้อนรับเอกอัครราชทูต การบริหารงาน และการดำเนินงานพระราชพิธีต่าง ๆ ทั้งในฐานะส่วนพระองค์และในฐานะประมุขของประเทศ<sup>24</sup>

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งที่สามารถยืนยันถึงสถานะของสำนักพระราชวัง (The Imperial Household Agency) ว่าเป็นหน่วยงานราชการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี คือ บทบัญญัติของกฎหมายจัดการทรัพย์สินราชวงศ์อิมพีเรียล ค.ศ. 1947 มาตรา 1 วรรค 4 และ วรรค 5 ซึ่งบัญญัติว่า ในการดูแลทรัพย์สินของราชวงศ์อิมพีเรียล คณะกรรมการจัดการทรัพย์สินราชวงศ์อิมพีเรียล จะต้องสำรวจความจำเป็นการใช้ทรัพย์สินของราชวงศ์อิมพีเรียลในทุก ๆ 5 ปี และให้จัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายงานดังกล่าวต่อรัฐสภาทราบ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่นที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นพระประมุขของประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น

#### 4.2.3 องค์การดูแลทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษปกครองประเทศโดยระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (พระมหากษัตริย์ของอังกฤษองค์ปัจจุบันคือ พระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2 (Queen Elizabeth II) ซึ่งขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. 1952) ประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่หรือระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน (Representative Democracy) และเป็นต้นแบบในการเผยแพร่ปรัชญา หลักการและกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไปยังประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliament System) หรือรูปแบบควบอำนาจ (Fusion of Power)<sup>25</sup> โดยใช้ระบบรัฐสภาแบบ 2 สภา คือ สภาสามัญ (House of Common) และสภาขุนนาง (House of Lord)

ประเทศอังกฤษยึดถือระบบกฎหมายแบบ Common Law เป็นหลักและยังมีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยฝ่ายนิติบัญญัติรัฐสภา

<sup>24</sup> The Imperial Household Agency. "Organization and Functions of The Imperial Household Agency." <<http://www.kunaicho.go.jp/e15/ed15-02.html>> 10/10/2551.

<sup>25</sup> สมบัติ อารังชญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548) น. 2.

พระมหากษัตริย์ของอังกฤษมิได้ถูกจำกัดพระราชอำนาจในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจของพระองค์เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น การดำเนินพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์จึงดำเนินไปตามพระราชอัธยาศัยโดยยึดธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาในแบบฉบับของอังกฤษ ในบางกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงปฏิบัติอย่างไร แต่โดยจารีตประเพณีพระมหากษัตริย์จะระมัดระวังในการปฏิบัติพระราชกรณียกิจเพื่อมิให้เสื่อมเสียพระเกียรติในฐานะประมุขของประเทศและราชวงศ์ ตัวอย่างเช่น การจัดทำรายงานประจำปีของสำนักพระราชวังจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้สาธารณะเกิดความมั่นใจว่าเงินของสาธารณะจะถูกใช้จ่ายไปอย่างชาญฉลาดและมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยในรายงานดังกล่าวจะมีรายละเอียดของค่าใช้จ่ายทั้งในฐานะประมุขของรัฐและราชวงศ์<sup>26</sup>

ในประเทศอังกฤษทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะมีองค์กรหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดูแลจัดการแทนพระมหากษัตริย์ โดยองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่รับใช้พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษมีหลายองค์กร อาทิเช่น สำนักงานส่วนพระองค์ (The Queen's Household) สำนักพระราชวัง (The Royal Household) และสำนักงานของพระราชวงศ์อื่น แต่องค์กรที่มีบทบาทในการดูแลจัดการทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์โดยตรงคือ สำนักพระราชวัง (The Royal Household)

สำนักพระราชวัง (The Royal Household) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติพระราชกรณียกิจของพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2 อย่างเป็นทางการ และเป็นองค์กรที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของพระมหากษัตริย์มายาวนาน แม้องค์กรจะตั้งมาเป็นเวลานาน แต่การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักพระราชวังมีระบบงานที่ทันสมัยเพื่อสนองงานสมเด็จพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 2 ได้ตามอำนาจหน้าที่ ภารกิจของสำนักพระราชวังเหล่านี้มีรากฐานมาจากราชสำนัก ซึ่งมีการพัฒนามากกว่าศตวรรษ ด้วยเหตุนี้หลาย ๆ ภารกิจจึงมีความเป็นประเพณีของอังกฤษและบางครั้งบางภารกิจก็มีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย อย่างไรก็ตาม ในลักษณะของภารกิจนั้น ๆ ยังจำเป็นต้องมีบุคคลที่มีทักษะของมืออาชีพที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน<sup>27</sup>

สำนักพระราชวัง (The Royal Household) แบ่งส่วนงานออกเป็น 5 แผนก ซึ่งทั้งหมดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการพระราชวัง (The Lord Chamberlain) และ

<sup>26</sup> The Royal Household "Royal Finances." <<http://www.royal.gov.uk/output/page4680.asp>,>16/7/2551.

<sup>27</sup> The Royal Household "Overview The Royal household." <<http://www.royal.gov.uk/output/page4681.asp>,> 16/7/2551.

สมาชิกอาวุโสของสำนักงานส่วนพระองค์ (The Senior Member of The Queen's Household) ทั้ง 5 แผนกดังกล่าว ประกอบด้วย<sup>28</sup>

1. The Private Secretaries Office.
2. The Master of the Household's Department.
3. The Lord Chamberlain's Office.
4. The Royal Collection Department.
5. The Privy Purse and Treasurer's Office

แผนกส่วนใหญ่ตั้งอยู่ที่พระราชวังบัคกิงแฮม (Buckingham Palace) แม้ว่าจะมีสถานที่ทำงานอยู่ที่ St.James's Palace, Windsor Castle, The Palace of Holyroodhouse และ The Royal Mews. ด้วยก็ตาม

#### 4.2.4 สถานะของสำนักพระราชวังของประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษหน่วยงานที่ดูแลจัดการทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ คือ สำนักพระราชวัง (The Royal Household) ซึ่งแบ่งส่วนงานออกเป็น 5 แผนก ทั้ง 5 แผนกนั้นประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างมืออาชีพ และมีระเบียบวินัย ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และมีระบบแบบแผนทางการบัญชีและการจัดการ เจ้าหน้าที่ของสำนักพระราชวังปฏิบัติหน้าที่มายาวนานและสำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดีในฐานะข้าราชการ และเช่นเดียวกันไม่ว่าจะเป็นสำนักงานส่วนพระองค์ (The Queen's Household) สำนักพระราชวัง (The Royal Household) หรือราชสำนักอื่น ๆ สมาชิกของราชวงศ์จะอยู่ภายใต้สัญญาประชาคมหมายถึงการปฏิบัติพระราชกรณียกิจเพื่อประโยชน์ของประเทศอังกฤษและประชาชนชาวอังกฤษ

ในบรรดา 5 แผนกของสำนักพระราชวัง แผนกที่มีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์คือสำนักงานพระคลังข้างที่ (The Privy Purse and Treasurer's Office) โดยสำนักงานพระคลังข้างที่มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการเงิน การบริหารงานบุคคล เทคนิค และจัดการดูแลทรัพย์สินของสำนักพระราชวัง ชื่อสำนักงานพระคลังข้างที่อาจจะค่อนข้างโบราณ แต่สำนักงานพระคลังข้างที่มีระบบบริหารจัดการที่ทันสมัยและเป็นระบบประกอบไปด้วยระบบ

---

<sup>28</sup> The Royal Household "Royal Household Departments." <<http://www.royal.gov.uk/output/page4977.asp>,> 16/7/2551.

คอมพิวเตอร์ และเจ้าหน้าที่ที่เป็นมืออาชีพด้านการบัญชี การตรวจสอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงถึงความสามารถในการจัดการบริหารงานและการจัดการทรัพย์สินได้เป็นอย่างดี

ผู้อำนวยการพระคลังข้างที่และเจ้าหน้าที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการดูแลพระราชวังที่ประทับ และบริเวณพระราชวัง การบริหารค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การบริหารงานบุคคล การใช้เทคโนโลยีในสำนักพระราชวังและสำนักงานส่วนพระองค์ รวมถึงการจัดหาผลประโยชน์และการลงทุนของสำนักพระราชวัง<sup>29</sup> ผู้อำนวยการพระคลังข้างที่จะควบคุมดูแลงบประมาณซึ่งมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (The Grants-in-Aid) และเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์ (The Civil List) ซึ่งรายละเอียดของการใช้จ่ายสำนักพระราชวังจะแถลงเป็นรายงานประจำปี

เมื่อพิจารณาจากระบบกฎหมายของอังกฤษที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่เป็นจารีตประเพณี ประกอบกับโครงสร้างการจัดองค์กรของสำนักพระราชวัง (The Royal Household) และสำนักงานพระคลังข้างที่ (The Privy Purse and Treasurer's Office) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างของสำนักพระราชวัง และมีหน้าที่ดูแลจัดการทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ทั้งในฐานะส่วนพระองค์และในฐานะประมุขของประเทศ งบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับภารกิจในสำนักพระราชวังทั้งหมดซึ่งมาจากกองทุนสาธารณะ (เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินงบประมาณพระมหากษัตริย์) ซึ่งถือเป็นเงินแผ่นดินและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักพระราชวังก็ยังปฏิบัติงานในฐานะข้าราชการ สำนักพระราชวังจึงมีฐานะเป็นส่วนราชการของประเทศอังกฤษ

#### 4.3 ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

เนื่องจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงถือว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน และถือเป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นองค์กรประเภทใด ทำให้ไม่ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพราะการมีสถานภาพนิติบุคคลนั้นไม่ว่านิติบุคคลในกฎหมายเอกชนหรือนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนย่อมจะต้องมีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบตามขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ๆ รวมถึงสิทธิพิเศษที่องค์กรนั้น ๆ จะได้จากกฎหมายและความเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรมหาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่

<sup>29</sup> The Royal Household "The Privy Purse and Treasurer's Office." <<http://www.royal.gov.uk/output/page4983.asp>,> 10/14/2008.

ภายในองค์กรนั้น ๆ ด้วย หากมีการกระทำผิดกรรมใด ๆ จะมีผลผูกพันต่อองค์กรนั้นหรือไม่ โดยเฉพาะสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น แม้แต่หน่วยงานของรัฐเองยังไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นองค์กรประเภทใด ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายกับประชาชน หรือหน่วยงานที่มีนิติสัมพันธ์กับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในการเป็นคู่กรณีในการโต้แย้งสิทธิหรือเป็นคู่ความในศาล แม้แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็มีความยากลำบากในการวินิจฉัยว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร ควรจะจัดให้เป็นองค์กรประเภทไหน ถึงกับมีการตีความในครั้งหนึ่งว่าเป็น “เอกชน” ซึ่งขัดกับความรู้สึกและสามัญสำนึกว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อยู่ในการจัดการอย่างเด็ดขาดของเอกชนได้อย่างไร<sup>30</sup> ปัญหาดังกล่าวจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

#### 4.3.1 สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

##### 4.3.1.1 สภาพปัญหา (กรณีนายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง)

นายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง เข้าที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จำนวน 71.68 ตารางวา เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยในอัตราเดือนละ 27 บาท ตั้งแต่วันที่ 21 กรกฎาคม 2508 ต่อมาเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2541 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้แจ้งให้ทำสัญญาเช่าใหม่ในอัตรา ตารางวาละ 6 บาท รวมเป็นเงิน 432 บาท ต่อเดือน โดยเริ่มคิดอัตราเช่าใหม่ตั้งแต่เดือนมกราคม 2538 เป็นต้นไปกำหนดสัญญาเช่าคราวละ 3 ปี นายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง ได้ยื่นเรื่องต่อสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อขอลดหย่อนค่าเช่า และได้ร้องเรียนเรื่องเจ้าของที่ดินข้างเคียงซึ่งเป็นผู้เช่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เช่นกัน (นางเย็นจิตร ถาวรวัฒน์) ปลุกต้นไม้และรั้วลูก้าที่ดินของนายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ยินยอมลดค่าเช่าให้ ส่วนเรื่องเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้เจรจาเพื่อให้รื้อถอนรั้วต้นไม้ นางเย็นจิตร ถาวรวัฒน์ ได้ยินยอมรื้อรั้วและต้นไม้ แต่นายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง ยังติดใจเนื่องจากเรื่องค่าเสียหายซึ่งยังตกลงกันไม่ได้

กรณีค่าเช่าที่ดินนายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง ได้ยอมทำสัญญาเช่าใหม่ในเดือนมกราคม 2542 แต่ยังคงยื่นเรื่องขอลดหย่อนต่อสำนักงานทรัพย์สินฯ

<sup>30</sup> สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์คืออะไร?”, วารสารฟ้าเดียวกัน ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มีนาคม 2549) : 88.

ต่อมาเดือนพฤศจิกายน 2543 นายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง ได้ยื่นร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทั้ง 2 กรณี

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้ทำหนังสือหาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2543 ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะถือว่าเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐ มาตรา 16 หรือไม่ อย่างไร

#### 4.3.1.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>31</sup>

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้รับฟังการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “หน่วยราชการ” “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีความเห็นดังนี้

คำว่า “หน่วยราชการ” ตามมาตรา 3<sup>32</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีความหมายว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม การจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นนั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

<sup>31</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 118/2544

<sup>32</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ของรัฐสภา มิได้กำหนดไว้เป็นพิเศษจึงต้องถือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ เป็นการเฉพาะโดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานนั้นเป็นส่วนราชการ ส่วนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น แม้จะจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 และเป็นนิติบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 ก็ตาม แต่ก็ได้มีการจัดให้เป็น “หน่วยราชการ” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายอื่น ๆ ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงมิใช่หน่วยราชการ

ส่วนที่ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือไม่ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กำหนดนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ให้หมายถึง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 แล้ว สรุปได้ว่า รัฐวิสาหกิจได้แก่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือกิจการหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สำหรับฐานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 2) ได้เคยให้ความเห็นในกรณีขอให้มีการตีความว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 หรือไม่ ว่า “เมื่อได้พิจารณาถึงฐานะและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมิได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน และมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และบทบัญญัติที่ถวายพระราชอำนาจในอันที่จะจำหน่ายใช้สอยตามพระราชอัธยาศัยซึ่งรายได้จากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เมื่อได้หักรายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว รวมตลอดทั้งความเป็นอิสระของการดำเนินกิจการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับของรัฐบาล ดังปรากฏในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช 2479 แล้ว เห็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ” ซึ่งแม้ความเห็นดังกล่าวจะเป็นการวินิจฉัยความหมายของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจฯ ก็ตาม แต่นิยาม “รัฐวิสาหกิจ”

ในพระราชบัญญัติดังกล่าวและในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ก็ได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ฉะนั้น จึงมีความเห็นในทำนองเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 2) ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ

สำหรับปัญหาที่ว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือไม่นั้น เมื่อได้พิจารณานิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ แล้ว ได้กำหนดให้หมายถึง หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น การที่บัญญัติไว้เช่นนี้กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้มีความหมายอย่างกว้าง โดยหน่วยงานของรัฐจะหมายถึงกิจการของรัฐทุกส่วนที่รวมกันขึ้นเป็นรัฐ ซึ่งมีได้หมายถึงแต่คณะรัฐมนตรีหรือองค์การบริหารเท่านั้นแต่รวมถึงสถาบันอื่น เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐด้วย ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่ดูแลจัดหาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ จึงถือได้ว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นพิเศษมิได้ขึ้นอยู่กับของคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรมใด และด้วยเหตุนี้ ผู้อำนวยการ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นพนักงานหรือลูกจ้างตามมาตรา 16<sup>33</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ ส่วนคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น โดยที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณะกรรมการจึงมิใช่พนักงานหรือลูกจ้างตามมาตราดังกล่าว

<sup>33</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

อนึ่ง การที่มีความเห็นว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานของของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีข้อสังเกตว่า ในการเข้าไปตรวจสอบโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องคำนึงถึงสถานะพิเศษของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามพระราชอัยยาศัยหรือที่ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตนั้น บุคคลใดไม่พึงดำเนินการสอบสวนให้เป็นที่กระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจ ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 8 ซึ่งการจะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เพียงใดนั้น ควรต้องเป็นไปตามพระราชประสงค์และต้องไม่เป็นการกระทบต่อองค์พระมหากษัตริย์ด้วย

#### 4.3.1.3 วิเคราะห์ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยกรณีฐานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่หน่วยราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายอื่น เหตุที่คณะกรรมการกฤษฎีกาอ้างกฎหมายฉบับอื่นเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มิได้กำหนดความหมายของหน่วยราชการไว้เป็นพิเศษ

2) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ โดยอ้างความเห็นเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้เคยให้ความเห็นไว้ กรณีตีความสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 หรือไม่<sup>34</sup> ซึ่งให้เหตุผลไว้ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งเป็นการเทียบเคียงความเห็น เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 3 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

<sup>34</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 16/2518

คณะกรรมการกฤษฎีกาให้เหตุผลการเทียบเคียงว่า แม้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ของพระราชบัญญัติฯ ทั้ง 2 ฉบับจะแตกต่างกันแต่ไม่ได้แตกต่างกันในสาระสำคัญ

3) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญเนื่องจากที่ผ่านมามีคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เคยให้ความเห็น เช่น ความเห็นที่ 118/2544 ซึ่งความเห็นที่ผ่านมามีดังนี้

เรื่องเสรีจที่ 30/2544 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 13 ทวิ (3)

เรื่องเสรีจที่ 63/2537 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่ส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมีใช้รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และมีใช้หน่วยงานอื่นใดภายใต้รัฐบาล เพราะมิได้อยู่ในการควบคุมหรือกำกับของรัฐบาล ดังนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นเอกชน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

เรื่องเสรีจที่ 574/2533 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 3 และเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นได้มีความเห็นและเหตุผลที่น่าสนใจซึ่งแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ<sup>35</sup> ฝ่ายเสียงข้างมากให้เหตุผล ดังนี้

1. สำนักงานทรัพย์สินฯ ไม่ได้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไว้ตามกฎหมาย

2. การจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินฯ แม้จะจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเสมอไป เช่น พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502

3. การได้รับยกเว้นภาษีนั้นเป็นเพียงนโยบายของรัฐเท่านั้น การได้รับการยกเว้นไม่อาจทำให้ผู้ได้รับการยกเว้นมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

<sup>35</sup> บันทึกการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1 ครั้งที่ 3 (70/2533) 48/2533 วันพฤหัสบดีที่ 12 กรกฎาคม 2533

4. การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจบัญชีของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพราะสำนักงานทรัพย์สินฯ ร้องขอไม่ใช่เพราะสำนักงานทรัพย์สินเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมาย

การที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ มิได้มีผลให้สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ส่วนเหตุผลของเสียงข้างน้อยสรุปได้ว่า สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นหน่วยงานของรัฐ เพราะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นประมุข นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับสนองฯ ในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ และบรรดาทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะต้องขึ้นทะเบียนไว้คู่กับสถาบันพระมหากษัตริย์ และใช้สอยในฐานะที่ทรงเป็นประมุขจึงไม่ใช่เรื่องที่กระทำในฐานะส่วนพระองค์

เรื่องเสรีจที่ 16/2518 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เพราะสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จัดตั้งโดยมิได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานทรัพย์สินฯ มีความเป็นอิสระของการดำเนินกิจการไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐบาล และรายได้ของสำนักงานทรัพย์สินฯ เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการใช้สอยได้ตามพระราชอัธยาศัย

แต่สำหรับกรณีความเห็นที่ 118/2544 นี้มีเหตุผลที่สำคัญและน่าสนใจที่ทำให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

นิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ หมายถึง หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น การที่บัญญัติไว้เช่นนี้ กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้มีความหมายอย่างกว้าง โดยหน่วยงานของรัฐจะหมายถึงกิจการของรัฐทุกส่วนที่รวมกันขึ้นเป็นรัฐ ซึ่งมีได้หมายถึงแต่คณะรัฐมนตรีหรือองค์การบริหารเท่านั้น แต่รวมถึงสถาบันอื่น เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐด้วย ฉะนั้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่ดูแลจัดหาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ จึงถือได้ว่าเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฯ โดยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นพิเศษมิได้ขึ้นอยู่กับของคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรมใด และด้วยเหตุนี้ ผู้อำนวยการ พนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นพนักงานหรือ

ลูกจ้างตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่วนคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น โดยที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในรูปคณะกรรมการจึงมิใช่พนักงานหรือลูกจ้างตามมาตราดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป เหตุผลสำคัญของคณะกรรมการกฤษฎีกาคือ การตีความหมายของหน่วยงานของรัฐอย่างกว้าง คือ หมายรวมถึง สถาบันพระมหากษัตริย์ด้วยทำให้การทำหน้าที่ของสำนักงานทรัพย์สินฯ ซึ่งทำหน้าที่แทนสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานของรัฐด้วย

#### 4) ตามข้อสังเกตในตอนท้ายของความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ในการเข้าไปตรวจสอบโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น จะต้องคำนึงถึงสถานะพิเศษของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยหรือที่ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตนั้น บุคคลใดไม่พึงดำเนินการสอบสวนให้เป็นที่กระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 8 ซึ่งการจะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เพียงใดนั้น ควรต้องเป็นไปตามพระราชประสงค์และต้องไม่เป็นการกระทบต่อองค์พระมหากษัตริย์ด้วย”

ผู้เขียนเห็นว่า ข้อสังเกตดังกล่าวนี้น่าจะทำให้เหตุผลของความเห็นขัดแย้งกันเองในประเด็นที่ว่าหากสำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นหน่วยงานของรัฐแล้วเหตุใด จึงไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการได้เหมือนองค์กรของรัฐอื่น ๆ หากสำนักงานทรัพย์สินฯ ใช้อำนาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนแล้วจะดำเนินการอย่างไรกับสำนักงานทรัพย์สินฯ เพราะการอ้างความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญนี้น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะสำนักงานทรัพย์สินฯ นั้นกระทำนิติกรรมต่าง ๆ แทนสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเปรียบเสมือนผู้รับสนองงานหากมีข้อผิดพลาดผู้ที่รับผิดชอบคือผู้รับสนองงานหาใช่พระมหากษัตริย์ไม่ เหตุผลดังกล่าวเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ในเรื่องของการใช้สอยทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยซึ่งเดิมพระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจในการใช้สอยในฐานะที่ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีความเกี่ยวพันและสอดคล้องกับหลักที่คณะกรรมการกฤษฎีกาใช้อธิบายว่า สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐทำให้สำนักงานทรัพย์สินฯ เป็นหน่วยงานของรัฐมากกว่า

#### 4.3.1.4 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 126/2546 (กรณีนายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง)

นายสุชัย ยอดโพธิ์ทอง ได้นำข้อโต้แย้งกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองใน 2 ประเด็น คือ 1) การขึ้นค่าเช่าของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่มีผลย้อนหลัง 2) การรुक้าของผู้เช่าข้างเคียงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย โดยขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งยกเลิกสัญญาเช่าเลขที่ 442/2542 ลงวันที่ 26 มกราคม 2542 และคืนค่าเช่าที่ดินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานทรัพย์สินฯ) บังคับผู้เช่าข้างเคียง (นางเย็นจิตร ถาวรวัฒน์) ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า “เหตุแห่งการฟ้องคดีเนื่องมาจากสัญญาเช่าที่ดินอันเป็นข้อพิพาททางแพ่งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่าหาได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองไม่ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องที่ขอให้ศาลเพิกถอนสัญญาเช่าที่ไม่เป็นธรรมและสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าเช่าย้อนหลังที่เรียกเก็บจากผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีบังคับให้ผู้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี กับขอให้ศาลลงโทษเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ละเลยต่อหน้าที่นั้น ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ แต่ก็มีอำนาจหน้าที่เพียงดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเป็นความสัมพันธ์ในฐานะผู้ให้เช่ากับผู้เช่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะออกคำสั่งให้ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้ความเสียหายที่ผู้กระทำต่อผู้เช่ารายอื่นได้ แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2545 ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ”

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ คำสั่งว่า ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการรังวัดสอบเขตและออกหนังสือแจ้งนางเย็นจิตรให้ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีใช้เวลาปฏิบัติงานถึงเกือบ 3 ปี และไม่ได้แจ้งผลการรังวัดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่กลับเรียกผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญาเช่าใหม่อายุสัญญาครั้งละ 3 ปี โดยเรียกเงินค่าธรรมเนียมต่อสัญญา 2 หน (6 ปี) แต่ทำสัญญาเพียงครั้งเดียว ค่าเช่าที่ดินตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2545 พนักงานเก็บเงินไม่มาเก็บ ผู้ฟ้องคดีต้องส่งให้ทางไปรษณีย์และผู้ถูกฟ้องคดีรับราชการหลายตำแหน่งดูแลไม่ทั่วถึง

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และข้อเท็จจริงที่ยกมากล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ไม่เป็นสาระอันควรได้รับ

การวินิจฉัยตามความในข้อ 49/1 ประกอบกับข้อ 101 และข้อ 108 วรรคสอง แห่งระเบียบของ  
ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

จึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ  
จากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด มีข้อพิจารณา  
ดังนี้

1) ศาลปกครองชั้นต้น ไม่ได้อธิบายถึงสถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในประเด็นของสัญญาเช่า แต่อธิบายถึงการทำสัญญาเช่านั้นไม่ได้เป็นการ  
ใช้อำนาจทางปกครองเพราะเป็นสัญญาทางแพ่ง ศาลจึงไม่รับฟ้องไว้พิจารณา ส่วนในกรณี  
การลู่กล้าที่ดินนั้น ศาลได้อธิบายว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะไปบังคับผู้ท่าละเมียด (นางเย็นจิตร  
ถาวรวัฒน์) ให้ชดใช้ค่าเสียหายได้

2) ศาลปกครองสูงสุด ก็ไม่ได้อธิบายถึงสถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพียงแต่ให้เหตุผลของคำสั่งว่า เหตุที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเนื่องจาก  
ข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์นั้นไม่ได้กล่าวอ้างในศาลปกครองชั้นต้น และไม่ใช่อุทธรณ์เกี่ยวกับความสงบ  
เรียบร้อยฯ คำอุทธรณ์จึงไม่เป็นภาระอันควรได้รับวินิจฉัย ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ  
ศาลปกครองสูงสุดฯ เท่านั้น ทำให้สถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์  
ยังไม่ได้รับวินิจฉัยในศาลปกครอง

#### 4.3.2 สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สถานะของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นปัญหาที่ยากลำบากในการ  
ตีความสถานะทางกฎหมายได้ องค์กรที่อาจจะช่วยตีความให้สถานะของสำนักงานทรัพย์สิน  
ส่วนพระมหากษัตริย์มีความชัดเจนมากขึ้นคือองค์กรตุลาการ โดยเฉพาะศาลปกครองที่มีอำนาจ  
วินิจฉัยคดีของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี ที่ผ่านมามีคดีความของ  
สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขึ้นสู่ศาลปกครองดังนี้

##### 4.3.2.1 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 60/2544 (นางหลั่น งามโยธิน ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้ถูกฟ้องคดี)

ข้อเท็จจริงในคดี ผู้ฟ้องคดีเช่าอาคารตามสัญญาเช่าเลขที่ 1435-1436/2531  
เพื่อประกอบการค้าและที่อยู่อาศัยตั้งแต่วันที่ 6 กรกฎาคม 2531 ต่อมาวันที่ 4 สิงหาคม 2536  
ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งบอกเลิกสัญญา เนื่องจากอาคารดังกล่าวถูกเวนคืนจากการทางพิเศษ

แห่งประเทศไทย และผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้รับเงินค่าชดเชยความเสียหายจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย แต่ไม่ได้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าชดเชยและค่าตอบแทนอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491 เป็นหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ให้กองทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยเฉพาะตามมาตรา 5 และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งกรรมการเกือบทั้งหมดพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งด้วยพระองค์เอง ยกเว้นประธานที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นโดยตำแหน่งตามมาตรา 4 ตริ การดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐบาล ฐานะของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และมีใช้รัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อีกทั้งมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็นเอกชน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2544 ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ในประเด็นสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐตามบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และขอให้ศาลเรียกการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเข้ามาในคดี

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ แม้จะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติแต่ก็มีได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดตั้งและดำเนินกิจการ ไม่ว่าจะในรูปของรายได้หรือเงินอุดหนุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการหักจากรายได้ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่ารัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐก็ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีดังเช่นกระทำกับองค์การของรัฐหรือกิจการของรัฐ แม้จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์โดยตำแหน่ง แต่ก็มีอำนาจหน้าที่เพียงในฐานะกรรมการคนหนึ่ง การดำเนินการใด ๆ ต้องกระทำในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งกรรมการทั้งหมด

ยกเว้นประธานกรรมการพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้แต่งตั้งด้วยพระองค์เอง ดังนั้น โดยอำนาจหน้าที่ตามปกติถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม ปราบกฏข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและเอกสารประกอบคำฟ้องว่า ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษ สายแจ้งวัฒนะ-บางโคล่ และสายพญาไท-ศรีนครินทร์ ในท้องที่อำเภอปากเกร็ด อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางซื่อ เขตจตุจักร เขตพญาไท เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2535 นั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งรวมถึงเงินค่าทดแทนส่วนต่อเติมอาคารให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนำไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวไว้แล้ว ปราบกฏตามบันทึกการรับเงินค่าทดแทนทรัพย์สินเพิ่ม บันทึกที่ ผกพ/ป/3271 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2536 โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยมิได้จ่ายเงินค่าทดแทนในส่วนที่ผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจะพึงได้รับให้แก่ผู้เช่าโดยตรงตามมาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อผู้เช่าได้แย้งคัดค้านการจ่ายเงินค่าทดแทนดังกล่าว การทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้ผู้เช่าไปเรียกร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดี มีการประชุมร่วมกันสามฝ่าย ระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้เช่า ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีรับที่จะพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้เช่า และผู้ถูกฟ้องคดีได้ขอเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับราคาค่าตกแต่งอาคารและโครงสร้างของอาคารแต่ละรายจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเพื่อประกอบการดำเนินการ และได้มีการพิจารณาให้เงินช่วยเหลือและเงินชดเชยให้แก่ผู้เช่าบางรายไปบ้างแล้ว ปราบกฏตามรายงานการประชุมการให้ความช่วยเหลือผู้เช่าและการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ครั้งที่ 2/2536 วันที่ 30 กรกฎาคม 2536 ดังนั้น การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมิได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าโดยตรงตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ได้จ่ายเงินค่าทดแทนทั้งหมดให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี แล้วให้ผู้เช่าไปเรียกร้องเอาจากผู้ถูกฟ้องคดี โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ติดต่อประสานงานและอำนวยความสะดวกช่วยเหลือตลอดมาเป็นลำดับ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงที่จะจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้เช่า จากข้อเท็จจริงที่ฟังได้ในเบื้องต้นดังกล่าวถือได้ว่า เงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะช่วยเหลือนั้นเป็นเงินค่าทดแทนที่ผู้เช่ามีสิทธิจะได้รับเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามมาตรา 18 (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ถือได้ว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้เป็นผู้พิจารณาและดำเนินการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองในคดีนี้ตามบทนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้

นอกจากนี้ คดีเป็นคดีที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา และเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่เช่าเนื่องจากถูกเวนคืนโดยไม่ได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และอาจต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองจึงมีอำนาจกำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีนี้ได้ ตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีปกครองที่โอนมาจากเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2544

จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไป โดยกำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองชั้นต้น โดยศาลปกครองกลางมีคำสั่ง 349/2544 (สั่งเมื่อ 28 เมษายน 2547) พิพากษายกฟ้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าภายหลังจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในการที่จะออกจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

**4.3.2.2 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 484/2547 (นายสหชัย สุภมิตรกฤษฎณา กับพวกรวม 6 คน ผู้ฟ้องคดี กับ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระองค์ที่ 1 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดี)**

ข้อเท็จจริงในคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบปกปิดเอกสารฎีกาซึ่งทรงมีพระราชวินิจฉัย และทำการฟ้องขับไล่นางยับซ็อ แซ่ยับ มารดาของผู้ฟ้องคดีทั้งหกให้ออกจากที่ดินที่เช่าอาศัยเป็นที่ทำกินมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เป็นเหตุให้ครอบครัวพี่น้องของผู้ฟ้องคดีต้องไร้ที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน เหตุเกิดเมื่อปี พ.ศ. 2513 จนกระทั่งปัจจุบันผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นเงินจำนวน 760,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยทบต้นอัตราร้อยละ 12.5 ต่อปี เป็นเวลา 33 ปี

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้ว มีคำสั่งสรุปได้ดังนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 2 มิใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เพราะผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้อาศัยเงินงบประมาณในการดำเนินกิจการรวมถึงรัฐไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินกิจการดังกล่าวด้วย

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอุทธรณ์ในประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 2 เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วมีคำสั่งเห็นพ้องด้วยกับศาลชั้นต้น โดยให้เหตุผลว่า การจะพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานทางปกครอง จะต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าหน่วยงานดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลในลักษณะใด เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แล้วไม่มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจในลักษณะของอำนาจทางปกครอง

#### 4.3.2.3 วิเคราะห์คำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้ง 2 กรณี

1. ข้อพิจารณาเบื้องต้นของศาลที่จะพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองอันจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่นั้น คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>36</sup> ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเดิมเคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 24/2543 วินิจฉัย

<sup>36</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง  
(2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

เป็นบรรทัดฐานว่าฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจศาลปกครองนั้น ต้องเป็นฝ่ายปกครองที่อยู่ใน การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ทำให้ความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าหน่วยงานอื่น ที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลจะไม่อาจใช้อำนาจทางปกครองได้ และ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ต่อมาจึงได้พิจารณา แบ่งหน่วยงานทางปกครองออกเป็น 2 ลักษณะ คือ หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ และหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหา<sup>37</sup>

ก. หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางรูปแบบ หมายถึง หน่วยงาน ของรัฐในฝ่ายบริหารอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะ เป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ พระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ หน่วยงานเหล่านี้ถือเป็น หน่วยงานทางปกครองตามรูปแบบของกฎหมาย กล่าวคือ กระทรวงและกรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมต่าง ๆ ส่วนรัฐวิสาหกิจซึ่งแม้จะมี การจัดตั้งได้หลายรูปแบบ แต่เฉพาะที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ที่ถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง

ข. หน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหา หมายถึง หน่วยงาน ที่ไม่อยู่ในโครงสร้างองค์กรของฝ่ายบริหาร แต่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

ซึ่งในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 60/2544 (กรณี นางหลั่น งามโยธิน) ศาลได้พิจารณาความเป็นหน่วยงานทางปกครองในลักษณะทางเนื้อหา เนื่องจากสำนักงาน ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับค่าชดเชยจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยแทนผู้ฟ้องคดี เช่นเดียวกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 484/2547 (กรณี นายสหชัย ศุภมิตรกฤษณา) ซึ่งหาก พิจารณาได้ว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ใช้อำนาจในลักษณะเป็นอำนาจทาง การปกครองหรือได้รับมอบหมายทางการปกครองแล้ว สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

<sup>37</sup> มุลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, หน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : บพิธ การพิมพ์, 2551). น.1-3.

อาจเป็นหน่วยงานทางปกครองได้โดยไม่พิจารณาเกณฑ์การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว

2. คำสั่งศาลปกครอง ที่ 60/2544 เป็นคำสั่งที่ทำให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการพิจารณาและจ่ายเงินทดแทนให้แก่ผู้เช่าจึงถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าศาลยังไม่ได้พิจารณาถึงว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อาจเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ หมายถึงเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองได้ด้วยตัวเองของสำนักงานเอง ซึ่งจะทำให้สถานะทางกฎหมายของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีความชัดเจนมากขึ้น