

(สำเนา)

ที่ น.๒๕๖๒/๒๕๙๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำข้างวังหน้า

๓๐ ธันวาคม ๒๕๙๓

เรื่อง การยกฐานะสำนักงานพระคลังข้างที่ขึ้นเป็นนิติบุคคล

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามที่กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยหนังสือ
ลับ - ตัวนมาก ที่ ๒๕๖๒/๒๕๙๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๙๓ ว่าได้รับรายงานจากสำนัก
พระราชวังว่า เนื่องจากงานของสำนักงานพระคลังข้างที่ส่วนมากล้วนแต่เกี่ยวกับนิติกรรมต่าง ๆ
เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของท่านนายกรัฐมนตรีมีต้องเสนอขอให้ส่งหรือลงนามในหนังสือสำคัญ
ทุกเรื่องทุกรายไป และเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังมิได้พิจารณาในปัญหาบางประการ จึง
ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเรื่องต่าง ๆ ดังข้อความพิสดารปรากฏ
อยู่แล้วนั้น

๑. สำนักพระราชวังมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงการเมือง หรือกรม หรืออะไร

๒. เลขาธิการพระราชวังเทียบและมีอำนาจเท่าปลัดกระทรวงใช้หรือไม่หรือเทียบ
ได้อย่างไร และถ้าเทียบได้หรือมีอำนาจเท่าปลัดกระทรวงแล้ว เลขาธิการ (ในฐานะ
ปลัดกระทรวง) จะมีอำนาจกระทำการในนามของกระทรวง (สำนักพระราชวัง) โดยอำนาจของ
ปลัดกระทรวงที่มีอยู่ตามกฎหมายหรือไม่

๓. เลขาธิการพระราชวังมีอำนาจลงนามในนิติกรรมซึ่งเป็นงานประจำ(ของ
สำนักงานพระคลังข้างที่ซึ่งเป็นส่วนราชการของสำนักพระราชวัง) ของสำนักพระราชวังในนามของ
สำนักพระราชวังได้หรือไม่

๔. ถ้าทำตามข้อ ๓ ไม่ได้ ก็ขอทราบว่ ท่านนายกรัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาสำนัก
พระราชวังจะมอบอำนาจให้เลขาธิการพระราชวังกระทำโดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบ
ราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๖ วรรค ๕ ได้หรือไม่

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้พิจารณา
วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนสำนักพระราชวัง (นายสุจิน ลदानุกรม) เข้าร่วมปรึกษา
ด้วยแล้ว จึงได้จัดทำบันทึกความเห็นขึ้นฉบับหนึ่งและเสนอมาพร้อมกับหนังสือนี้

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล
(นายเสริม วินิจัยกุล)
เลขาธิการ

(สำเนา)

บันทึก

เรื่อง การยกฐานะสำนักงานพระคลังข้างที่ขึ้นเป็นนิติบุคคล

ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ ๒๔๖๗/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๔๙๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับฐานะของสำนักงานพระคลังข้างที่บางประการที่ยังมิได้เคยพิจารณานั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาว่าสำนักพระราชวังมีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงการเมือง หรือกรม หรืออะไรนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๒๔ สำนักพระราชวังหาใช่เป็นกระทรวงหรือกรมไม่ แต่เป็นทบวงการเมืองอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาตรา ๗๒

๒. ปัญหาว่า เลขาธิการพระราชวังเทียบและมีอำนาจเท่าปลัดกระทรวงใช้หรือไม่ หรือเทียบได้อย่างไร ถ้าเทียบได้หรือมีอำนาจเท่าปลัดกระทรวงแล้ว เลขาธิการพระราชวัง (ในฐานะปลัดกระทรวง) จะมีอำนาจกระทำการในนามของกระทรวง (สำนักพระราชวัง) โดยอำนาจของปลัดกระทรวงที่มีอยู่ตามกฎหมายหรือไม่นั้น

สำหรับปัญหาตอนแรก คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้บัญญัติให้จัดระเบียบราชการของกระทรวงออกเป็น สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีสำนักงานปลัดกระทรวง และกรมต่าง ๆ เมื่อสำนักพระราชวังไม่ใช่กระทรวงดังกล่าวแล้วในข้อ ๑ และทั้งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๘๔ ดังกล่าวแล้วนั้น ก็ได้กล่าวถึงตำแหน่งเลขาธิการพระราชวังเลย เลขาธิการพระราชวังจึงมีอำนาจเช่นปลัดกระทรวงได้ไม่ สำหรับปัญหาตอนหลังคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้กล่าวรวมกับปัญหาในข้อต่อไป

๓. ปัญหาว่า เลขาธิการพระราชวังมีอำนาจลงนามในนิติกรรมซึ่งเป็นงานประจำ (ของสำนักงานพระคลังข้างที่ซึ่งเป็นส่วนราชการของสำนักพระราชวัง) ในนามของสำนักงานพระราชวังได้หรือไม่นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอให้ระลึกว่า ตำแหน่งเลขาธิการพระราชวังนั้นหาได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๘๔ อันเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจ

หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ แต่ตำแหน่งนี้ปรากฏขึ้นโดยกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๕๐ และ ๑๕๑ ซึ่งออกตามอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๘ ให้เทียบเท่าอธิบดี เมื่อเช่นนี้อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการพระราชวัง จึงไม่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หากเป็นแต่มีเพียงตำแหน่งในทางระเบียบราชการพลเรือนให้เท่าอธิบดีเท่านั้น ฉะนั้น การปฏิบัติราชการของเลขาธิการพระราชวังจึงเป็นไปในฐานะเป็นตัวแทน (Agent) ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสำนักพระราชวัง และมีฐานะเป็นผู้แทน (Representative) ของสำนักพระราชวัง ผิดกับปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวง

๔. ปัญหาว่า นายกรัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาสำนักพระราชวังจะมอบอำนาจให้เลขาธิการพระราชวังกระทำโดยอาศัยวรรค ๕ ของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าทำไม่ได้ เพราะสำนักพระราชวังมิได้มีฐานะเป็นกระทรวงหรือกรม และเลขาธิการพระราชวังก็มิได้มีฐานะเป็นปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรมใดตั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น จึงอาศัยกฎหมายดังกล่าวซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจในการสั่งหรือการอนุญาตหรือการให้อนุมัติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติราชการตามกฎหมายใด ๆ จะมอบให้ปลัดกระทรวงทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ และถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะจะมอบให้อธิบดีกรมนั้น ๆ ทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้” หาได้ไม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการของอธิบายเพิ่มเติมว่า แม้การตั้งตัวแทนจะเป็นการที่กฎหมายยอมให้ทำได้เป็นปกติก็ตาม แต่ก็ตั้งตัวแทนและมอบอำนาจได้เฉพาะในเรื่องซึ่งตามกฎหมายเป็นเรื่องที่อาจมอบกันได้ การบางอย่างที่เป็นเรื่องเฉพาะตัวจะมอบหาได้ไม่ อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสำนักพระราชวัง เป็นสิ่งที่กฎหมายมอบให้แก่ผู้เป็นนายกรัฐมนตรีอื่นเห็นได้ว่ามอบเฉพาะตัว จะตั้งและมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นแทนต่อไปไม่ได้

๕. ปัญหาที่ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นว่าการใดทำในนามของสำนักพระราชวัง ท่านนายกรัฐมนตรีจะต้องลงนามเองนั้น หมายถึงเพียงไร

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ตามบันทึกซึ่งได้ส่งมายังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.๖๘๐/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๙๐ ว่า “ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช ๒๔๘๔ สำนักพระราชวังเป็นทบวงการเมืองอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และตามพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักพระราชวัง พ.ศ. ๒๔๘๘ สำนักงานนี้เป็นเพียงส่วนราชการหน่วยหนึ่งในสังกัดสำนักพระราชวังเท่านั้น จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ฉะนั้นการที่สำนักงานนี้เป็นโจทก์ฟ้องคดีก็ดี หรือจะทำนิติกรรมสัญญา หรือหนังสือสำคัญต่าง ๆ ที่ผูกพันในฐานะเป็นคู่กรณีกับบุคคลภายนอกก็ดี จึงต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายอันได้แก่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น (พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖) การที่จะมอบฉันทะให้เลขาธิการพระราชวังลงนามแทนนั้นมิใช่เป็นแต่เพียงมอบให้ลงนามแทนอย่างเดียว แต่เป็นการมอบอำนาจและความ

รับผิดชอบซึ่งกฎหมายมอบไว้ให้เฉพาะนายกรัฐมนตรีไปยังผู้อื่น โดยมีได้รับอำนาจตามกฎหมายด้วย จึงเป็นฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวแล้ว” ทั้งนี้หมายความว่านายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักพระราชวังให้แก่ผู้ใดไม่ได้ จะมอบได้ก็แต่เฉพาะให้ผู้หนึ่งผู้ใดไปกระทำการแทนในฐานะตัวแทน (Agent) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวแทนเท่านั้น

๖. คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สำนักงานพระคลังข้างที่ก็ดี ตำแหน่งเลขธิการสำนักพระราชวังก็ดี อยู่ในฐานะอันไม่แน่นอน และการปฏิบัติหน้าที่อาจประสบความยุ่งยากขึ้นได้ จึงสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้เสียให้ชัดเจนเพื่อความสะดวกและเรียบร้อยต่อไป

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๔๙๓