

บันทึก

เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร ๐๘๐๕/๑๒๐๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยสำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติงานในหน้าที่หลายประการ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาแล้วมีปัญหาทางข้อกฎหมายว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งหมายถึงคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นจะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. และผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว ข้อเท็จจริงได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ป. ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง มีความเห็นว่า คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วยเหตุผลดังนี้

(๑) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิใช่หน่วยงานของรัฐตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๔) เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๒๔

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) มีความเห็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่เป็น รัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ เพราะไม่เป็นองค์การของรัฐหรือกิจการของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้ง ๒ ฉบับ เป็นการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังไม่เคยวินิจฉัยว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ และคณะกรรมการฯ ผู้อำนวยการฯ พนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ หรือไม่ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้วเห็นว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้น คณะกรรมการฯ ผู้อำนวยการฯ พนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๒) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงร่วมกันเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ให้มีคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นไม่น้อยกว่า ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

(๓) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นของสถาบันพระมหากษัตริย์จะนำไปใช้ได้เฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่พระมหากษัตริย์ จะนำไปใช้เป็นการส่วนพระองค์ไม่ได้ และทรัพย์สินดังกล่าวไม่เป็นมรดกตกทอดไปยังทายาท

(๔) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๔๔/๒๕๑๖ (ที่ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยว่า การขายที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นราชการแผ่นดิน ฉะนั้น การดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็ต้องเป็นราชการแผ่นดินด้วย

(๕) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับการยกเว้นจากการเก็บภาษีอากรเช่นเดียวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่ใช่เป็นของรัฐแล้วก็ต้องเสียภาษี แม้แต่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ยังต้องเสียภาษีอากร

(๖) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องทำการตรวจสอบบัญชีการเงินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทั่วไป

ผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ชี้แจงว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ใช้งบประมาณของตนมิได้ใช้งบประมาณแผ่นดิน ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และคณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งโดยรัฐบาลมิได้เป็นผู้เสนอแต่ประการใด ส่วนการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้กำหนด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓^๒ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ส่วนคือ ระเบียบบริหารราชการ

^๑ มาตรา ๒ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๓ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

(๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดเรื่องการแบ่งส่วนราชการของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไว้ในข้อ ๔^๓ ข้อ ๕^๔ ข้อ ๕๗^๕ ข้อ ๕๕^๖ และข้อ ๖๑^๗ ซึ่งในข้อ ๔ กำหนดว่า “การแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณแห่งราชการนั้น ๆ ด้วย” ดังนั้น การแบ่งส่วนราชการของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจึงต้องกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไว้ด้วย แต่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิได้มีการแบ่งส่วนราชการ และมีได้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนไว้ตามกฎหมายสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ข้อ ๖๕^๘ การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของราชการส่วนท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด เพราะฉะนั้น

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

^๓ ข้อ ๔ การแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณแห่งราชการนั้น ๆ ไว้ด้วย

การบรรจุและการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

“ข้อ ๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

“ข้อ ๕๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ

๖ ข้อ ๕๕ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด ดังนี้

(๑) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น

ผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

๗ ข้อ ๖๑ ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอ ดังนี้

(๑) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

๘ ข้อ ๖๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล

จึงไม่อาจถือได้ว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการ ส่วนคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” นั้น เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มิได้มีบทนิยามไว้เป็นพิเศษ จึงต้องเข้าใจตามที่เข้าใจกันทั่ว ๆ ไปว่าหมายถึงหน่วยงานที่มีได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีใช้รัฐวิสาหกิจ

๒. ก่อนมีการจัดตั้งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๙^๙ (พ.ศ. ๒๔๓๓) กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่สำหรับจ่ายรักษาเงินแผ่นดินทั้งสรรพราชพัสดุที่ปวงกับถือบาญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นแผ่นดินตลอดทั่วทั้งพระราชอาณาจักร มีกรมพระคลังกลาง กรมสารบาญชี กรมตรวจ และกรมพระคลังข้างที่ เป็นต้น สังกัดอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงเป็นส่วนราชการในขณะนั้น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ โดยจัดระบบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงค์จะแยกการจัดการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ออกจากส่วนราชการให้เป็นเอกเทศ ดังนั้น ในพระราชบัญญัตินี้จึงไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นส่วนราชการ การที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นมิได้หมายความว่าต้องเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเสมอไป เช่น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

๓. แม้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะได้รับยกเว้นภาษีอากรตามมาตรา ๘^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ การที่มีกฎหมายยกเว้นภาษีอากรให้ขึ้นเป็นนโยบายของรัฐที่จะยกเว้นภาษีให้แก่ผู้ใดก็ได้ ตามมาตรา ๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ก็ได้ยกเว้นภาษีให้แก่

(๔) องค์การบริหารส่วนตำบล

^๙ คูประวัติสำนักงานพระคลังข้างที่ โรงพิมพ์พระจันทร์ ๒๕๒๖ หน้า ๕-๗

^{๑๐} มาตรา ๘ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมได้รับความยกเว้นจากการเก็บภาษีอากร

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ย่อมได้รับความยกเว้นจากการเก็บภาษีอากรเช่นเดียวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน

ทรัพย์สินส่วนพระองค์ ย่อมไม่อยู่ในข่ายแห่งความยกเว้นดังกล่าวแล้ว

^{๑๑} มาตรา ๙ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

(๑) พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน

(๒) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ

(๓) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะซึ่งกระทำการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลในการศึกษา

(๔) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์

โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีการค้า (ฉบับที่ ๕๒) เรื่อง กำหนดองค์การ สถานสาธารณกุศล สถานพยาบาล และสถานศึกษาตามมาตรา ๔๗ (๗) (ข) และมาตรา ๗๙ ตี (๘) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๑ ก็ได้ประกาศให้องค์การ สถานสาธารณกุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษาดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษี การได้รับยกเว้นภาษีจึงไม่ทำให้ผู้ได้รับยกเว้นมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ

๔. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจบัญชีของ “หน่วยรับตรวจ” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มิได้เป็น “หน่วยรับตรวจ” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งจากการสอบถามผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ความเพิ่มเติมว่า สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีหนังสือขอให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไปตรวจสอบบัญชีของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังตรวจบัญชีให้แก่สมาคมปราบวัณโรคแห่งประเทศไทย แพทยสภา มูลนิธิราชประชานุเคราะห์ตามที่มีหนังสือขอมา และตรวจสอบบัญชีให้แก่สถาบันการเงินที่กระทรวงการคลังขอให้ตรวจสอบเป็นพิเศษ ได้แก่บริษัทเงินทุนไทยเซฟวิ้งทรัสต์จำกัด บริษัทเงินทุนทรัพย์ทวีทรัสต์จำกัด เป็นต้น ฉะนั้น การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบบัญชีการเงินของสำนักงานหรือบริษัทใดแล้ว จะถือว่าสำนักงานหรือบริษัทนั้นเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจย่อมจะไม่ถูกต้อง

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการแล้ว ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่

(๕) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้า ในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน

^{๑๒} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(๑) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงหรือกรม

(๒) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(๓) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๕) หน่วยงานอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนด หรือนายกรัฐมนตรีสั่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔ ทวิ^{๙๓} แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๑ มีหน้าที่ปฏิบัติการตามความในมาตรา ๕^{๙๔}วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และตามมาตรา ๔ تري^{๙๕} บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และในจำนวนกรรมการนี้จะได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หนึ่งคน ทั้งนี้ การที่ทรงแต่งตั้งกรรมการดังกล่าวทรงเป็นพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ มิใช่รัฐบาลเป็นผู้เสนอแนะในการแต่งตั้งแต่ประการใด การที่มิใช่รัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งดังกล่าวก็เป็นเพียงการปฏิบัติการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มิได้มีผลทำให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และการจัดการทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นก็มิใช่เป็นการปฏิบัติราชการ ดังเช่นการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐแต่ประการใด

จากเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จึงไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔^{๙๖} แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และมาตรา ๔^{๙๗} แห่ง

^{๙๓} มาตรา ๔ ทวิ ให้ตั้งสำนักงานขึ้นสำนักงานหนึ่งเรียกว่า “สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” มีหน้าที่ปฏิบัติการตามความในมาตรา ๕ วรรคสอง

ให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^{๙๔} มาตรา ๕ ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคให้อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๕} มาตรา ๔ تري ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้ง และในจำนวนนี้จะได้ทรงแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หนึ่งคน

ให้คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีอำนาจหน้าที่ดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มอบหมาย และมีอำนาจลงชื่อเป็นสำคัญผูกพันสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

^{๙๖} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น คณะกรรมการทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนลูกจ้างของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีได้เป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓^๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๓

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๗} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- (๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีใช้ธุรกิจ
- (๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ
- (๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวงทบวงกรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ/หรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)