

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างอาคารสำหรับการปฏิบัติการกิจ
ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล*

ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) มีหนังสือ ที่ นร ๕๔๐๖/๗๓๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่ ศรชล. มีความจำเป็นต้องใช้ที่ราชพัสดุในบริเวณกองบัญชาการกองทัพเรือ พื้นที่วังนันทอุทยาน เพื่อก่อสร้างอาคารกองบัญชาการ ศรชล. และอาคารจอดรถพร้อมที่พักกำลังพล สำหรับรองรับการยกระดับ ศรชล. เป็นศูนย์อำนวยการและบูรณาการการใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกับส่วนราชการ ได้แก่ กองทัพเรือ กรมศุลกากร กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกองบังคับการตำรวจน้ำ ศรชล. จึงได้ขออนุญาตใช้ประโยชน์ ที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อกองทัพเรือ ซึ่งกองทัพเรือพิจารณาแล้วไม่ขัดข้อง และยินยอมให้ ศรชล. ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุบางส่วนร่วมกับกองทัพเรือโดยมีเงื่อนไข ทั้งนี้ กองทัพเรือยังคงเป็นส่วนราชการ ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว โดยกองทัพเรือได้มีหนังสือแจ้งความเห็น และความยินยอมดังกล่าวไปยังกรมธนารักษ์

ต่อมา กรมธนารักษ์มีหนังสือถึงกองทัพเรือ สรุปความได้ว่า โดยที่มาตรา ๔ และมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ “ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่รับผิดชอบ งานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือศาลหรือองค์กรอัยการหรือรัฐสภา ทั้งนี้ ส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุ ให้แจ้งวัตถุประสงค์ในการใช้ ที่ราชพัสดุและขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อ ศรชล. จัดตั้งขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ โดยมีหน้าที่ และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล แต่ไม่ได้มีการบัญญัติให้ เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ศรชล. จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะขอใช้ที่ราชพัสดุได้ ดังนั้น หาก ศรชล. ประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ กท.๐๒๖๗ (เดิม กท.๐๑๐๒๖๗) เพื่อก่อสร้างอาคารกองบัญชาการ ศรชล. และอาคารจอดรถพร้อมที่พักกำลังพล ก็ขอได้แจ้งให้สำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาติที่เป็นส่วนราชการระดับกรม และเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานธุรการ และการประชุมของคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามพระราชบัญญัติ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นผู้ดำเนินการขอใช้ที่ราชพัสดุต่อไป

อย่างไรก็ตาม ศรชล. มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของกรมธนารักษ์ โดยมีความเห็น สรุปได้ดังนี้

๑. ศรชล. เป็นส่วนราชการที่สามารถขอใช้ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้ เนื่องจาก ศรชล. จัดตั้งขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ โดยมีหน้าที่ และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติ

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๑๑๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทางทะเลฯ การปฏิบัติราชการของ ศรชล. เป็นรูปแบบรัฐปกครองบังคับบัญชาที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรม และ ศรชล. ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการกิจ โดยมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลฯ บัญญัติให้ ศรชล. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง รวมทั้งบุคลากรของ ศรชล. ซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนภารกิจ ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง พนักงานราชการซึ่งได้รับการจ้างให้ปฏิบัติงานใน ศรชล. ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำสั่งจากหน่วยงานของรัฐให้ไปปฏิบัติหน้าที่ใน ศรชล. นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างอาคารในกรณีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางราชการและไม่มุ่งแสวงหากำไร ทั้งนี้ หากมีการตีความว่า ศรชล. เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ย่อมส่งผลให้ ศรชล. มีค่าใช้จ่ายในการเช่าที่ราชพัสดุจำนวนมาก และเป็นภาระด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปีในทุกปี

๒. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไม่มีการกิจ หน้าที่ และอำนาจในการดำเนินการแทน ศรชล. เนื่องจากมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลฯ บัญญัติให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบงานธุรการและงานประชุมของคณะกรรมการนโยบายการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งการดำเนินงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลสามารถมอบอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้รองผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลปฏิบัติราชการแทนได้ โดยการมอบอำนาจเป็นไปตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐

ศรชล. จึงขอหารือดังนี้

๑. ศรชล. เป็นส่วนราชการที่สามารถขอใช้ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้หรือไม่

๒. หาก ศรชล. ไม่สามารถขอใช้ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้ ศรชล. จะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้สามารถขอใช้ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ในบริเวณกองบัญชาการกองทัพเรือ พื้นที่วังนันทอุทยาน เพื่อก่อสร้างอาคารกองบัญชาการ ศรชล. และอาคารจอดรถพร้อมที่พักกำลังพล รวมถึงการขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างอาคารของ ศรชล. ในที่ดินกองทัพเรือปกครอง และที่ราชพัสดุของส่วนราชการในพื้นที่อื่น ๆ เพื่อปฏิบัติภารกิจของ ศรชล. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลฯ ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของ ศรชล. โดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและ ศรชล.) และผู้แทน กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุ

^๒มาตรา ๑๙ ที่ราชพัสดุให้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะขอใช้ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ราชพัสดุและขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เพื่อประโยชน์ในทางราชการในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แจ้งวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ราชพัสดุและขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ บัญญัติบทนิยามคำว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือศาลหรือองค์กรอัยการหรือรัฐสภา ดังนั้น การขอใช้ที่ราชพัสดุตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙^๔ ดังกล่าวจึงต้องเป็นกรณีที่ส่วนราชการตามบทนิยามในมาตรา ๔ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ขอ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางราชการในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับกรณีตามข้อหารือนี้ แม้ว่ามาตรา ๑๗^๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้จัดตั้ง ศรชล. ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และมาตรา ๑๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ ศรชล. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง แต่การที่ ศรชล. จะใช้อำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของ ศรชล.

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือศาลหรือองค์กรอัยการหรือรัฐสภา

าลาฯ

าลาฯ

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

“มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เรียกโดยย่อว่า “ศรชล.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะ มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล

ศรชล. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการ และการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน และหน้าที่และอำนาจของส่วนงานและอัตรากำลังให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เรียกโดยย่อว่า “ผอ.ศรชล.” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน ศรชล. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ ศรชล. โดยมีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นรองผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด ศรชล. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ ศรชล.

ให้เสนาธิการทหารเรือเป็นเลขาธิการ ศรชล. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ ศรชล.

รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการ ศรชล. มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน ศรชล. และมีหน้าที่และอำนาจอื่น ทั้งนี้ ตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่และอำนาจของ ศรชล. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้

๖มาตรา ๑๘ ให้ ศรชล. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

ต้องกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๗ วรรคเจ็ด^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมิได้มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้ ศรชล. เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น ศรชล. จึงมิใช่ส่วนราชการที่สามารถขอให้ที่ราชพัสดุต่อกรมธนารักษ์ โดยตรงตามมาตรา ๑๙^๘ ประกอบกับมาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่ ศรชล. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงตามมาตรา ๕ (๑)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ สำนักนายกรัฐมนตรีจึงสามารถขอให้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของ ศรชล. ได้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ โดย ศรชล. สามารถมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแจ้งวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ราชพัสดุและขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ในเรื่องดังกล่าว เพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๓ ต่อไปได้



(นายณพดล เกร์ฤกษ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีถุนายน ๒๕๖๘

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๕ ให้มีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑}มาตรา ๑๐ สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ