

บันทึก

เรื่อง อำนาจปกครองดูแลที่ราชพัสดุที่เป็นที่ตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค
และการตั้งงบประมาณก่อสร้าง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๒/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่อง หลักการและแนวทางดำเนินงานจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (คณะกรรมการพิจารณาสถานที่ทำงานของหน่วยราชการในเขตกรุงเทพมหานครและเมืองหลัก) ได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย หลักการและแนวทางดำเนินงานจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคที่กระทรวงมหาดไทยเสนอนั้น อาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ให้มีการจัดตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัด ศูนย์ราชการระดับอำเภอกิ่งอำเภอ และศูนย์ราชการระดับตำบล ให้ครบทุกจังหวัด

๒. การจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด มุ่งเน้นให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการประสานงานของหน่วยงานที่เข้ามาอยู่รวมกันในศูนย์เป็นหลัก โดยเป็นศูนย์รวมหน่วยงานระดับจังหวัด มีลักษณะเป็นหน่วยบริหารมากกว่าหน่วยบริการประชาชน ส่วนการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับอำเภอกิ่งอำเภอ และศูนย์ราชการระดับตำบล มุ่งเน้นให้สามารถอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนเป็นหลักควบคู่กับการเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานของหน่วยงาน โดยเป็นศูนย์รวมระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ หรือระดับตำบล ที่เป็นหน่วยบริการประชาชนโดยตรง และต้องประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในการให้บริการประชาชนอย่างใกล้ชิดด้วย

๓. การจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัดอาจให้มีทั้งศูนย์ราชการหลัก และศูนย์ราชการรองของจังหวัดในจังหวัดหนึ่ง ๆ ได้ ส่วนการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ และศูนย์ราชการระดับตำบลนั้น ในแต่ละอำเภอกิ่งอำเภอและตำบล ในหลักการให้มีศูนย์เดียวเท่านั้น

๔. การจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคระดับต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางด้านธรรมชาติศิลปกรรมของแต่ละพื้นที่ โดยให้รักษาเอกลักษณ์และมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของท้องถิ่น

๕. การจัดตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัด ศูนย์ราชการระดับอำเภอกิ่งอำเภอ และศูนย์ราชการระดับตำบล ให้ออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

๖. ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักทำหน้าที่เป็นแกนกลางรับผิดชอบดำเนินการให้มีการวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด อำเภอกิ่งอำเภอ และตำบล และนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ โดย

๖.๑ ให้ตั้งงบประมาณสำหรับการวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด ศูนย์ราชการระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ และศูนย์ราชการระดับตำบล ทั้งงบการจัดซื้อจัดหาที่ดิน การออกแบบ การก่อสร้าง การบำรุงรักษา และอื่น ๆ ของทุกหน่วยงานในส่วนที่จำเป็นและสามารถตั้งรวมกันได้ไว้ที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเพียงแห่งเดียวโดยนำไปตั้งจ่ายที่จังหวัด และให้จังหวัดเป็นผู้เบิกจ่ายงบประมาณแต่เพียงหน่วยเดียว เว้นแต่ในกรณีที่ไม่สามารถก่อสร้างพร้อมกันได้หรือมีความจำเป็น หน่วยงานอาจตั้งงบประมาณแยกต่างหากหรือเบิกจ่ายงบประมาณเองตามความจำเป็นเป็นกรณีพิเศษและ

๖.๒ ให้ดูแลรักษาที่ดินสำหรับใช้เป็นที่ตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัดอำเภอ กิ่งอำเภอ และตำบล ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติด้วย

๗. ให้จังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติ โดยมีคณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดย

๗.๑ ทำการสำรวจและจัดหาที่ดินสำหรับตั้งศูนย์ราชการระดับจังหวัด ศูนย์ราชการระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ และศูนย์ราชการระดับตำบล ในทุกจังหวัดจากที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ราษฎรบริจาค ที่ดินของหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดินที่ได้มาจากการซื้อหรือเวนคืน แล้วแต่กรณี ตามแนวทางที่กำหนดหรือนำที่ดินแปลงนั้นไปจัดหาประโยชน์ โดยกำหนดให้ผู้ลงทุนจัดซื้อที่ดินแปลงใหม่ให้มีเนื้อที่พอสำหรับการวางผังแม่บทศูนย์ราชการดังกล่าวก็ได้ แล้วนำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณา

๗.๒ ดำเนินการวางผังแม่บท ออกแบบและดำเนินการก่อสร้างศูนย์ราชการระดับจังหวัด ศูนย์ราชการระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ และศูนย์ราชการระดับตำบลตลอดจนรับผิดชอบ ควบคุม ดูแล การใช้ การเปลี่ยนแปลงการใช้และการบำรุงรักษาอาคารและบริเวณ ศูนย์ราชการดังกล่าว พร้อมทั้งจัดทำแผนปฏิบัติการการวางผังแม่บทศูนย์ราชการเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๗.๓ ให้กระทรวงมหาดไทย นำผังแม่บทและแผนปฏิบัติการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการฯ เสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เป็นรายจังหวัด เพื่อผูกพันงบประมาณตามแผนปฏิบัติการฯ ของจังหวัดนั้น ๆ

ในเรื่องนี้กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๗/๔๐๓๒๗ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า กระทรวงการคลังเห็นด้วยตามหลักการและแนวทางดำเนินงานจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และได้เสนอความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

๑. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคนั้น หากมิได้ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ ตามกฎหมาย ก็ควรจะเน้นในเรื่องการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้

ทราบทั่วกัน เพื่อจะได้เตรียมการหรือดำเนินการ หรือวางแผนในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนให้สอดคล้องกับผังแม่บทดังกล่าวจะได้ไม่เกิดปัญหาต่อไปในภายหน้า

๒. โดยที่พื้นที่ส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดที่จะใช้ในการสร้างศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคเป็นที่ราชพัสดุหรือจะตกเป็นที่ราชพัสดุในที่สุด รวมทั้งอาคารสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ก็จะต้องเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังมีหน้าที่และรับผิดชอบในการดูแลรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์โดยมอบให้กรมธนารักษ์ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงขอให้กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานหลักร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นแกนกลางรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องนี้ด้วย เพราะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งกรมธนารักษ์ก็มีสถาบันก วิศวกร และเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ พร้อมทั้งจะเสริมการดำเนินการทางด้านการจัดการอสังหาริมทรัพย์ นอกจากนี้ ในเรื่องการตั้งงบประมาณก็ควรให้มีการตั้งรวมกันไว้ที่กรมธนารักษ์เพียงแห่งเดียว เพื่อก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงบประมาณ การใช้ประโยชน์ที่ดิน การก่อสร้างอาคาร การบำรุงรักษา การรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัยของสถานที่ ตลอดจนสาธารณูปโภคและอื่น ๆ อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดการประหยัด และมีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดมากยิ่งขึ้น และในการจัดตั้งคณะกรรมการจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานนั้น กระทรวงการคลังขอเสนอให้ราชพัสดุจังหวัดเป็นฝ่ายเลขานุการเพราะราชพัสดุจังหวัดเป็นตัวแทนของกรมธนารักษ์ในส่วนภูมิภาค

สำนักงบประมาณ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๒/๙๐๘๓๙ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ ตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปได้ว่า สำนักงบประมาณ เห็นชอบด้วยกับกระทรวงมหาดไทยที่จะจัดทำหลักการและแนวทางการดำเนินงานจัดวางผังแม่บทศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งจะเป็นการประหยัดงบประมาณ และเป็นการจัดระเบียบอาคารที่ทำการของทางราชการให้เหมาะสมตามพื้นที่ สิ่งแวดล้อม เอกลักษณ์และมรดกทางธรรมชาติ ตลอดจนวัฒนธรรมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งศูนย์ราชการของแต่ละจังหวัดจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อก่อสร้างอาคารและสิ่งประกอบอื่น ๆ ซึ่งตามหลักการวิธีการงบประมาณ ทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างของส่วนราชการใด ก็ให้ตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการนั้น ดังนั้นจึงเห็นควรให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางแผนการใช้ที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ ในศูนย์ราชการฯ แต่ละจังหวัดและแจ้งให้แต่ละส่วนราชการขอตั้งงบประมาณเพื่อก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้างเอง ยกเว้นการก่อสร้างอาคารรวม หรือการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคในอาณาบริเวณ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการได้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๕ มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับความเห็นของกระทรวงการคลังไปพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

(๑) พื้นที่ส่วนใหญ่หรือพื้นที่แทบทั้งหมดที่จะใช้สร้างศูนย์ราชการฯเป็นที่ราชพัสดุ หรือจะต้องตกเป็นที่ราชพัสดุในที่สุด รวมทั้งอาคารสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ซึ่งตามกฎหมายที่

ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรมธนารักษ์มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ การที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวจะขัดหลักกฎหมายหรือไม่

(๒) การตั้งงบประมาณควรตั้งรวมกันไว้ที่ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเพียงแห่งเดียว หรือแยกตั้งไว้ตามส่วนราชการต่าง ๆ ตามความจำเป็น จะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณพ.ศ. ๒๕๐๒ หรือไม่

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและสำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทย มีนโยบายที่จะจัดตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคโดยรวมหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาคมาอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อกับส่วนราชการ การจัดตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคจะมีการก่อสร้างส่วนที่เป็นอาคารรวมสำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ที่จะอยู่ร่วมกัน และส่วนที่เป็นอาคารเฉพาะสำหรับส่วนราชการที่ประสงค์จะมีอาคารแยกเฉพาะในการปฏิบัติราชการ อาคารทั้งสองประเภทจะอยู่บนที่ดินของศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ขออนุญาตใช้ประโยชน์จากกรมธนารักษ์ และเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าว การขอตั้งงบประมาณสำหรับการก่อสร้างอาคารภายในศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งตั้งอยู่บนที่ราชพัสดุนั้นอาจแยกเป็น ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีอาคารรวมที่มีส่วนราชการหลายส่วนราชการในอาคารเดียวกันนั้น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ขอตั้งงบประมาณค่าก่อสร้างอาคารและค่าบำรุงรักษา ส่วนกรณีที่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมใดที่ไม่อาจอยู่รวมในอาคารรวมได้เพราะมีเหตุพิเศษก็อาจตั้งงบประมาณเพื่อก่อสร้างที่ทำการแยกเฉพาะของตนเองในที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาคได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการการจัดทำงบประมาณที่ว่าทรัพย์สินที่ใช้สำหรับส่วนราชการใดจะต้องตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและสำนักผังเมือง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว มีความเห็นดังนี้

สำหรับปัญหาประการที่หนึ่ง ที่ว่า การที่จะให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุอันเป็นที่ตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค จะเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือไม่ นั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติ

ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติไว้ว่าที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน^๑ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์^๒ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่ราชพัสดุนั้นคณะหนึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ^๓ โดยตราเป็นกฎกระทรวงและกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นผู้ปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้มอบหมายให้กรมธนารักษ์เท่านั้น เป็นผู้ปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และไม่มีบทบัญญัติใดแสดงให้เห็นว่า กรมธนารักษ์หรือคณะรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ส่วนราชการอื่นใดที่จะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นกรมธนารักษ์ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทำนองเดียวกับที่กรมธนารักษ์มีอยู่ตามกฎหมายได้ เว้นแต่จะได้ตรากฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้อำนาจเช่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนแก่กระทรวงมหาดไทยเฉพาะที่ราชพัสดุนั้นเป็นที่ตั้งศูนย์ราชการส่วนภูมิภาค

สำหรับปัญหาประการที่สอง ที่ว่า การตั้งงบประมาณการก่อสร้างควรตั้งรวมกันไว้ที่ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเพียงแห่งเดียว หรือแยกตั้งไว้ตามความจำเป็นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของสำนักงานงบประมาณ ตามหนังสือสำนักงานงบประมาณ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๑๒/๙๐๘๓๙ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ ทุกประการ

(ลงชื่อ) ไมตรี ดันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ดันเต็มทรัพย์)

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖ ฯลฯ

ฯลฯ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๓๖