

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะของสิ่งปลูกสร้างตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐม

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๑๗/๔๑๐๒ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์ได้รับรายงานจากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่นครปฐมว่า สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้มีหนังสือขอหารือเกี่ยวกับการจำหน่ายอาคารสิ่งปลูกสร้าง และการจำหน่ายอาคารสิ่งปลูกสร้างที่มีเครื่องจักรและอุปกรณ์โรงงานเป็นส่วนควบ (จัดซื้อในสัญญาเดียวกัน) ซึ่งได้มาจากการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ ออกจากบัญชีของทางราชการ โดยการโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นจะทำได้หรือไม่ และมีแนวปฏิบัติอย่างไรเพื่อจะได้ดำเนินการให้ถูกต้อง โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. ในการดำเนินโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์และสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรและส่งเสริมอาชีพในวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ รวม ๗ โครงการ

๒. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ส่วนที่ ๒๒๐๓.๒/ว ๗๙๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ และคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการบริหารจัดการในภูมิภาคเป็นแบบบูรณาการทั่วประเทศ และได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ทำให้มีพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัดขึ้น ซึ่งจะต้องขึ้นทะเบียนกับเจ้าของงบประมาณ ทำให้เกิดปัญหาในการขอใช้จากหน่วยงานอื่น และยังเป็นปัญหาด้านการบำรุงรักษาจากหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ ทำให้การใช้ประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว คล่องตัว และเกิดประโยชน์กับทางราชการสูงสุดและเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนราชการในภูมิภาค จึงได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยตามข้อ ๑๕๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้กำชับเจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการจำหน่ายออกจากบัญชีหรือทะเบียนของ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๙๕ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทางราชการทันทีแล้วแจ้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณี ทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันลงจ่ายพัสดุนั้นตามข้อ ๑๖๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑

๓. ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมเห็นชอบตามที่สำนักงานจังหวัดนครปฐมเสนอเกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุที่ได้มาจากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด กรณีสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เพื่อถือปฏิบัติเป็น ๒ กรณี

๓.๑ กรณีการลงทะเบียนพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการ ให้หน่วยงานผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเบิกจ่ายเงินตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายและมีหลักฐานการได้มาของพัสดุเป็นหน่วยงานลงทะเบียนตามข้อ ๑๕๑ และข้อ ๑๕๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ

๓.๒ การจำหน่ายโอนพัสดุตามข้อ ๑๕๗ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ เนื่องจากพัสดุที่ได้มาตามโครงการอยู่ในความครอบครองของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจในการดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

๔. ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมเห็นชอบให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมโอนทรัพย์สินตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดนครปฐมปีงบประมาณ ๒๕๔๘ – ๒๕๔๙ จำนวน ๗ โครงการ ประกอบด้วยครุภัณฑ์และสิ่งปลูกสร้างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นพื้นที่ดำเนินการ ตามข้อ ๑๕๗ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ

กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ และอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นและตามมาตรา ๕ บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และบรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น ทรัพย์สินที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยการจัดหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามอำนาจหน้าที่หากเป็นอสังหาริมทรัพย์ย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และนอกจากนี้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และ

วิธีการในการจัดการทรัพย์สินที่เป็นที่ราชพัสดุไว้ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ สำหรับการจำหน่ายจ่ายโอนที่ราชพัสดุก็ได้บัญญัติไว้เช่นกันในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ และกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น ทรัพย์สินที่ส่วนราชการ (กระทรวงทบวง กรม) ได้มาไม่ว่าจะโดยการใช้เงินงบประมาณจัดหามาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ หรือได้มาโดยวิธีอื่นใด หากอยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังย่อมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายและการบริหารจัดการย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุด้วย

กรณีทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้รับอนุมัติโครงการ จำนวน ๗ โครงการ โดยได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจากจังหวัด (งบยุทธศาสตร์) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างมีทั้งในรายการครุภัณฑ์และรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรได้ใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางเกษตรและส่งเสริมอาชีพในวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ โดยมีสำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ และจากเอกสารการขออนุมัติโครงการของปีงบประมาณ ๒๕๔๙ จำนวน ๓ โครงการ ปรากฏว่านอกเหนือจากการกำหนดให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมเป็นผู้รับผิดชอบโครงการแล้ว ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการเป็นผู้ดูแลรักษาทรัพย์สิน โดยมีกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ในแต่ละพื้นที่ที่ต้องการรับการสนับสนุนเป็นผู้ใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของโครงการ จึงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าสิ่งปลูกสร้างของโครงการซึ่งแม้จะปลูกสร้างโดยใช้เงินงบประมาณดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ เนื่องจากเคยมีแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐบาลที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีหรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๖/๒๕๒๙) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เรื่อง กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยว (เรื่องเสร็จที่ ๘๓๙/๒๕๓๗) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ได้มาจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณสรุปได้ว่าจะเป็นของบุคคลใดนั้นต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นหลักซึ่งไม่จำเป็นว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความปกครองดูแลของหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ

สำหรับกรณีปัญหาเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐม

ซึ่งใช้จ่ายจากเงินงบประมาณจังหวัด (งบบุทธศาสตร์) เพื่อให้การสนับสนุนส่งเสริมสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ที่เข้าไปดำเนินโครงการ ปรากฏว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณและจัดสรรให้กับจังหวัดต่าง ๆ ไปดำเนินโครงการได้มีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาจำหน่ายพัสดุที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ที่อยู่ในความครอบครองของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานเจ้าของงบประมาณตามข้อ ๑๕๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการขอใช้จากหน่วยงานอื่นและปัญหาด้านการบำรุงรักษา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พสดุที่ได้มาจากการดำเนินโครงการมิได้จัดหามาเพื่อใช้ประโยชน์ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่การมีคำสั่งดังกล่าวของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นการถือเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เกิดจากงบประมาณจังหวัด (งบบุทธศาสตร์) มาเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อน (ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ก็ย่อมเป็นที่ราชพัสดุ) แล้วดำเนินการโอนไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้น และโดยที่การดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีการดำเนินการในทุกจังหวัด และเป็นผลให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินจำนวนมาก เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติในกรณีทรัพย์สินในโครงการที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ซึ่งหากเป็นที่ราชพัสดุ การจัดการก็ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ จึงหาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เป็นงบกลางหรืองบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งจัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในกรณีปัญหาตามที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมขอหารือมาและกรณีโครงการในลักษณะเดียวกันที่ดำเนินในกลุ่มจังหวัด/จังหวัดอื่น ถือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ และมีเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะการเป็นหรือไม่เป็นที่ราชพัสดุอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์ และกรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนจังหวัดนครปฐมแล้ว เห็นว่าการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการกำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการของจังหวัดต่าง ๆ โดยให้มีหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง สามารถประสานและกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ และส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ ให้สามารถริเริ่ม แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดระบบงานที่มีกระบวนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการบริหารราชการระดับพื้นที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเฉพาะในหมวด ๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดเกี่ยวกับการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไว้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ข้อ ๒๑^๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งตามข้อ ๑๐^๒ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดให้รายจ่ายงบกลางที่จังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจนำไปใช้จ่ายในลักษณะถัวจ่ายได้ ตามวัตถุประสงค์การดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัดและการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด หรือปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการบริหารจัดการในภูมิภาคเป็นแบบบูรณาการทั่วประเทศ และได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการฯ กล่าวคือ เมื่อจังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์การดำเนินงานเพื่อพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด หรือการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด โดยกรณีนี้เมื่อสำนักงานสหกรณ์จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ตั้งในจังหวัดได้ดำเนินการตามโครงการเพื่อการพัฒนาจังหวัด

^๑ ข้อ ๒๑ การบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ การมอบอำนาจบริหารงบประมาณการโอนงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการที่ต้องดำเนินการในส่วนภูมิภาค การใช้จ่ายเงินเหลือจ่ายของส่วนราชการที่ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้ว การใช้จ่ายงบกลางที่จัดสรรให้จังหวัดและรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานและผลการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖

^๒ ข้อ ๑๐ รายจ่ายงบกลางที่จังหวัดได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจนำไปใช้จ่ายในลักษณะถัวจ่ายได้ ตามวัตถุประสงค์การดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาจังหวัดตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

(๒) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของจังหวัด

(๓) การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของจังหวัด หรือปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนในจังหวัด

ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรและส่งเสริมอาชีพในวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ รวม ๗ โครงการโดยเป็นโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๔ โครงการ และเป็นโครงการในปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๔๙ จำนวน ๓ โครงการ และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้วย่อมเห็นได้ว่ามีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนางานสหกรณ์ทุกประเภทและกลุ่มสหเกษตรกร รวมทั้งส่งเสริมพัฒนาธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสหกรณ์จังหวัดตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ฯ

สำหรับการดำเนินการตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐม ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ - ๒๕๔๙ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้รับจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เป็นงบกลางที่ได้จัดสรรให้เป็นงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งเป็นงบประมาณที่จัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์และสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรใช้ประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรและส่งเสริมอาชีพในวิสาหกิจชุมชนต่าง ๆ รวม ๗ โครงการ และให้จัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น สิ่งปลูกสร้างตามโครงการดังกล่าวจึงเกิดจากการที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครปฐมได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่มีการจัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการฯ ในการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินโครงการนี้ ก็เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ แม้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจะเป็นหน่วยงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแต่ก็เพื่อใช้ในการสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และได้จัดสรรงบประมาณดังกล่าวเพื่อให้จังหวัดนครปฐมดำเนินการตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดนครปฐมก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐^๓ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการฯ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่าทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เป็นงบกลางหรืองบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการซึ่งจัดสรรผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยถือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์ใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่
รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น
ตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมือง
ใช้ร่วมกัน ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่
ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น เมื่อสิ่งปลูกสร้างตามโครงการดังกล่าว สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
นครปฐมได้ใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินโครงการก็เป็นไปตามอำนาจ
หน้าที่ของส่วนราชการนั้น จึงถือได้ว่าสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของ
แผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ และกระทรวงการคลัง
เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตามมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

อนึ่ง ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอีกว่าแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ เรื่อง มอบอำนาจ
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเรื่องการจำหน่าย โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี
อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุที่ได้จากการ
ดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ที่อยู่ในความครอบครอง
ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๑๕๗^๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน
เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือ
ว่าเป็นที่ราชพัสดุ

๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

๖ มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือ
โดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืน
ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๗ ข้อ ๑๕๗ หลังจากตรวจสอบแล้ว พัสดุดีหมดความจำเป็น หรือหากใช้ราชการต่อไป
สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ให้เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการ
ตามวิธีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ขาย ให้ดำเนินการขายโดยวิธีทอดตลาดก่อน แต่ถ้าขายโดยวิธีทอดตลาดแล้วไม่ได้
ผลดี ให้นำวิธีที่กำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้โดยอนุโลม เว้นแต่การขายพัสดุครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาซื้อหรือได้มา
รวมกันไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จะขายโดยวิธีตกลงราคาโดยไม่ต้องทอดตลาดก่อนก็ได้

การขายให้แก่ส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วน
ท้องถิ่นหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การ
สถานสาธารณกุศลตามมาตรา ๔๗ (๗) แห่งประมวลรัษฎากร ให้ขายโดยวิธีตกลงราคา

(๒) แลกเปลี่ยน ให้ดำเนินการตามวิธีการแลกเปลี่ยนที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

(๓) โอน ให้โอนแก่ส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือ

การพัสดุฯ ได้ก็ตาม แต่การใช้อำนาจตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะต้องแยกพิจารณาเป็นสองกรณีด้วยกัน คือ กรณีแรก เป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการจำหน่ายพัสดุที่มิใช่ “ที่ราชพัสดุ” ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีนี้สามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๑๕๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว และกรณีที่สอง เป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการจำหน่าย “ที่ราชพัสดุ” ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ซึ่งกรณีนี้ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องนี้ย่อมไม่มีผลเพราะเป็นการเกินอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ประกอบกับเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าสิ่งปลูกสร้างตามโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแล้ว สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งการโอนที่ราชพัสดุนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ตามมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ว่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มิใช่ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ และเมื่อกรณีนี้เป็นที่ราชพัสดุที่มิใช่ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามโครงการดังกล่าวจึงต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติตามข้อ ๑๓^๕ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

องค์การสถานสาธารณกุศลตามมาตรา ๔๗ (๗) แห่งประมวลรัษฎากร ทั้งนี้ ให้มีหลักฐานการส่งมอบไว้ต่อกันด้วย

(๔) แปรสภาพหรือทำลายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการกำหนด

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง โดยปกติให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่หัวหน้าส่วนราชการสั่งการ และสำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณก่อนด้วย

^๔ มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

^๕ ข้อ ๑๓ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐ ที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขાઁการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑