

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘
(กรณีการมอบอำนาจของกระทรวงการคลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัด)

จังหวัดพัทลุงได้มีหนังสือ ที่ พท.๒๕/๑๙๕๖๖ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงการคลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัด โดยมีข้อเท็จจริงว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค.๐๔๐๕/ว.๒๐๑๙๙ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๔ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงการคลังในการทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ในนามของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้จนเสร็จการ โดยกระทรวงการคลังไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๔๐

จังหวัดพัทลุงพิจารณาแล้วมีความเห็นแย้งกับความเห็นกระทรวงการคลังโดยมีความเห็นว่า การที่กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้แทนในการทำนิติกรรมรับโอนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้บริจาคให้กับทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใดๆ ในนามของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้จนเสร็จการนั้น กระทรวงการคลังจะต้องปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๔๐ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ ปลัดกระทรวงการคลังจะมอบอำนาจให้ราชพัสดุจังหวัดไม่ได้ จะมอบได้ก็แต่เพียงผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดพัทลุงพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติที่ถูกต้องและจะได้ใช้เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า

(ก) การมอบอำนาจของปลัดกระทรวงการคลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัดตามนัยดังกล่าวข้างต้นเป็นการถูกต้องหรือไม่

(ข) ถ้าการมอบอำนาจดังกล่าวไม่ถูกต้อง การมอบอำนาจที่ถูกต้องควรทำอย่างไร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่กระทรวงการคลังต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือ พร้อมทั้งบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องและได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ในประเด็นแรก ตามข้อ ๔๐^{*} แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลง

^{*} ข้อ ๔๐ ในกรณีที่มียกปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวง

วันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติถึงกรณีที่ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงเฉพาะเรื่องที่กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการโดยมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น และการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและต้องทำเป็นคำสั่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ การที่ปลัดกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้อื่นไปทำนิติกรรมรับโอนอสังหาริมทรัพย์ในส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้บริจาคให้กับทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใด ๆ ในนามของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์นั้น เป็นการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค.๐๔๐๕/ว. ๒๐๑๙ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๔ ว่า กรณีนี้เป็นเรื่องที่“กระทรวงการคลัง” ซึ่งเป็นทบวงการเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗๒ (๑)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มอบอำนาจให้ผู้อื่นเป็นตัวแทนในการทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ในส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้บริจาคให้กับทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใด ๆ การที่ปลัดกระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัดไปทำนิติกรรมรับโอนอสังหาริมทรัพย์ในนามของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการที่ปลัดกระทรวงการคลังในฐานะผู้แทนกระทรวงการคลังซึ่งเป็นนิติบุคคลตั้งตัวแทนไปดำเนินการรับโอนอสังหาริมทรัพย์ อันมีลักษณะ

และผู้ช่วยปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคนให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้นายกรัฐมนตรี สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้แต่ถ้าจะมอบให้อธิบดีในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๒ มาตรา ๗๒ จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ

(๑) ทบวงการเมือง

เป็นเพียงการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อให้มีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เป็นการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ซึ่งการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนในเรื่องดังกล่าวนั้น จะต้องกระทำตามข้อ ๔๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่อย่างใด และเนื่องจากการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการตั้งตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น กระทรวงการคลังโดยปลัดกระทรวงการคลังจึงไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจให้บุคคลเฉพาะที่ได้ระบุไว้ตามวรรคสี่ของข้อ ๔๐ แห่งประกาศของการปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ กระทรวงการคลังจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชพัสดุจังหวัดทำนิติกรรมรับโอนอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้บริจาคให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใดๆ ในนามของกระทรวงการคลังก็ได้

๒. เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการมอบอำนาจในกรณีนี้เป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์
(นายอมร จันทสมบุรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๕