เรื่องเสร็จที่ ๓๑๙/๒๕๒๙

บันทึก

เรื่อง การมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินดำเนินการจำแนกประเภทที่ดินในเขตป่าไม้ถาวรซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ (คณะรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดินตามมาตรา ๕ (๑) เฉพาะพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีก ได้หรือไม่)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๑๓๓๘๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๘๐๑/๑๗๓๐๒ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ขอให้คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕[๑] (๗) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดินตามมาตรา ๕ (๑) เฉพาะพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบอีก ทั้งนี้ โดยให้การมอบหมายดังกล่าวมีผลรวมไปถึงการจำแนกประเภทที่ดินที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้พิจารณาจำแนกประเภทที่ดินไปแล้วแต่ยัง

---

[๑] มาตรา ๕ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ

(๒) ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดินตามมาตรา ๑๑

(๓) พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้แนะนำส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่าง ๆ ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิตและแนะนำเกษตรกรโดยตรง ในกรณีที่มาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่คณะกรรมการกำหนด ต้องใช้วิทยาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยวิธีการส่งเสริมได้

(๕) พิจารณาวางระเบียบหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอให้วิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดิน หรือคำขอให้ปรับปรุงดิน หรือที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๑๔

(๖) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้กรมพัฒนาที่ดินเป็นผู้ปฏิบัติงานหรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

ไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย และเมื่อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้พิจารณาจำแนกประเภทที่ดินตามที่ได้รับมอบหมายแล้ว ให้รายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งในเรื่องนี้รองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก สิทธิ เศวตศิลา) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมพัฒนาที่ดิน) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๕ (๑)[๒] แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะให้ความเห็นชอบในการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ นั้น ไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ไว้ แต่กลับมีข้อความระบุไว้ชัดว่าเมื่อคณะกรรมการพัฒนาที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา ๕ (๑) นี้แล้ว ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติไว้ด้วย และเมื่อพิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ไม่ปรากฏว่ามีเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีไว้แต่ประการใด ดังนั้น ปัญหาที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน ฯ ได้เพียงใด หรือไม่ จึงต้องพิจารณาบทบัญญัติของมาตรานี้เอง

มาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน ฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในเรื่องการกำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการพัฒนาที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นบทบังคับให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินต้องนำเสนอผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อน จึงจะดำเนินการต่อไปได้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรานี้ด้วยตนเอง การที่บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีหน้าที่เสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะให้การดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดินตามมาตรา ๕ (๑)มีผลใช้บังคับ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีได้ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน โดยมิให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินใช้อำนาจและหน้าที่ไปตามลำพัง นอกจากนั้น การกำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ (๑) นั้น มีลักษณะเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ฯ วางหลักการ

---

[๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติด้วย โดยที่หน่วยงานอื่นนั้นมิได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะกรรมการ ฯ กฎหมายจึงบัญญัติให้การกำหนดงานที่ต้องปฏิบัติดังกล่าวจะต้องใช้องค์กรของรัฐที่มีอำนาจสูงสุดในทางบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อน เพราะการให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีนี้จะเป็นผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับไปปฏิบัติด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน ฯ มีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้มีการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕ ทั้งมาตราแล้วจะเห็นได้ว่าในมาตรา ๕ (๑)นี้กำหนดเป็นบทบังคับไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ส่วนในมาตรา ๕ (๒) ถึง (๖) ไม่กำหนดให้ต้องขอรับความเห็นชอบแต่อย่างใดดังนั้น ถ้าจะให้มีการมอบอำนาจได้ตามความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้วก็เท่ากับเป็นการให้คณะรัฐมนตรีไม่ต้องปฏิบัติตามบทบังคับที่กฎหมายกำหนด

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๕ (๗)[๓] ที่บัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายนั้น มีลักษณะเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินปฏิบัติการอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้วตามมาตรา ๕ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) หาใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจที่กำหนดให้เป็นของคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะตามมาตรา ๕ (๑) ไม่ เพราะการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อความในบทบัญญัติของมาตรา ๕ (๑) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดินตามมาตรา ๕ (๑) โดยไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบอีก

อนึ่ง ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ขอให้การมอบอำนาจดังกล่าวมีผลรวมไปถึงการจำแนกประเภทที่ดินที่คณะกรรมการพัฒนาที่ดินได้พิจารณาจำแนกประเภทที่ดินไปแล้วแต่ยังไม่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๕ (๑) ด้วยนั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวก็เป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจตามมาตรา ๕ (๑) ให้คณะกรรมการพัฒนาที่ดินเช่นเดียวกัน จะต่างกันก็แต่เพียงกรณีนี้ เป็นการขอให้มอบอำนาจย้อนหลังให้เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓)พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะรัฐมนตรีไม่อาจมอบอำนาจตามมาตรา ๕ (๑) สำหรับกรณีนี้ได้เช่นกัน โดยอาศัยเหตุผลเดียวกับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร
(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)
รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

[๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๙