

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย
การมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณา
อนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน
พ.ศ. ๒๕๓๖

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ.
๑๒๐๖/๖๐๖ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ ได้ให้อำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ
หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
(ส.ป.ก.) คปก. ได้อาศัยอำนาจดังกล่าววางระเบียบเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้
ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เลขาธิการ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เลขาธิการ ส.ป.ก.) เป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาอนุญาต
การใช้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน แต่เนื่องจาก ส.ป.ก. มีเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน
เป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเป็นการลดขั้นตอน
การปฏิบัติงาน เลขาธิการ ส.ป.ก. จึงเห็นควรมอบอำนาจตามระเบียบดังกล่าวข้างต้นหรือระเบียบ
อื่นใดที่เลขาธิการ ส.ป.ก. ได้รับมอบอำนาจจาก คปก. ในลักษณะเดียวกันนี้ต่อไปให้กับผู้ดำรง
ตำแหน่งอื่น เช่น รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ปฏิรูปที่ดินจังหวัด
หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

ในการนี้ ส.ป.ก. มีความเห็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจเป็นสองนัย โดยนัยที่หนึ่ง
เห็นว่า อำนาจการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามระเบียบ คปก. ข้างต้น เป็นอำนาจที่ได้รับมอบ
มาจาก คปก. ภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น การ
มอบอำนาจของ คปก. จึงเป็นกรณีที่มิระเบียบได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นเป็น
กรณีเฉพาะ โดยยกเว้นจากการปฏิบัติในเรื่องมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น หากเลขาธิการ ส.ป.ก. จะมอบอำนาจที่ได้รับมอบจาก
คปก. ต่อไปยังผู้ดำรงตำแหน่งอื่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจเดิมโดยการนำเสนอ
คปก. แก่ไขระเบียบ คปก. ดังกล่าวก่อน นัยที่สองเห็นว่า อำนาจพิจารณาตามระเบียบ คปก.
ฉบับนี้ เลขาธิการ ส.ป.ก. สามารถมอบต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ ตามมาตรา ๓๘ แห่ง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ส.ป.ก. จึงขอหารือว่า การมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจกรรมอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ หรือระเบียบอื่นใดในลักษณะเดียวกันนี้ ซึ่ง คปก. ได้มอบอำนาจให้เลขาธิการ ส.ป.ก. พิจารณา เลขาธิการ ส.ป.ก. สามารถมอบอำนาจต่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นเช่น รองเลขาธิการ ส.ป.ก. ผู้อำนวยการสำนักผู้อำนวยการกอง ปฏิรูปที่ดินจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) แล้ว เห็นว่า การที่มาตรา ๖^๑ มาตรา ๗^๒ และมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากรมทำหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหัวหน้าสำนักงาน และในขณะเดียวกันมาตรา ๑๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกโดยย่อว่า ส.ป.ก.

^๒ มาตรา ๗ ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหัวหน้าสำนักงาน

^๓ มาตรา ๘ ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้

^๔ มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรทหคค และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

เพื่อเกษตรกรรมฯ ที่จะรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ลักษณะการบริหารงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้ ส.ป.ก. เป็นผู้รับไปปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น การที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙ ออกระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินในกรณีต่าง ๆ ว่าจะกระทำได้เพียงใดและกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่น ๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามระเบียบนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดกิจการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. มิใช่เป็นการมอบอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะการอนุญาตให้ใช้ที่ดินมิใช่เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวของคณะกรรมการ หากแต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๙ เมื่อระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติราชการและมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นและมิได้ห้ามการมอบอำนาจไว้ เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีจึงอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการตามระเบียบดังกล่าวแทนได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘^๖ (๗) แห่ง

 ๑๗๑

๑๗๑

(๓) พิจารณากำหนดแผนผัง และการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

๑๗๑

๑๗๑

(๖) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณูปโภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร

๑๗๑

๑๗๑

(๑๒) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๖ มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

๑๗๑

๑๗๑

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สำหรับระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฉบับอื่น ๆ จะมอบอำนาจได้หรือไม่ เพียงใด ย่อมต้องพิจารณารายละเอียดของระเบียบแต่ละฉบับ แต่หากระเบียบดังกล่าวมีหลักการเดียวกับระเบียบฉบับนี้ก็ย่อมมอบอำนาจได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นเดียวกัน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๙

(๗) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ