

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๑๔/๖๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลแสงพัน อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ แต่เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. มีมติไม่ให้เพิ่มอัตราใหม่ ทำให้ไม่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ และไม่สามารถแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้ จึงไม่อาจดำเนินกิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งการขออนุญาตที่ดิน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินฯ ได้ เพราะอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเป็นของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์โดยเฉพาะ อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เคยให้ความเห็นไว้ว่าตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมิใช่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และด้วยเหตุที่ยังไม่มีอัตราตำแหน่ง มิใช่กรณีตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ว่างลง หรือผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานฯ ไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ จึงไม่สามารถแต่งตั้งผู้รักษาราชการในตำแหน่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้เช่นกัน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงขอหารือว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งสามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้หนึ่งผู้ใด (เช่น หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย) ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์อีกตำแหน่งหนึ่ง โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เท่านั้น จะทำได้หรือไม่เพียงใด

ในการพิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง) และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เดิมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เคยหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา^๑ กรณีไม่สามารถแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ได้ เพราะยังไม่มีอัตรากำลังที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมีมติไม่ให้เพิ่มอัตรากำลังตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๑ ประกอบกับการดำเนินการตามภารกิจในโครงการจัดรูปที่ดินในจังหวัดเลยได้เสร็จสิ้นลง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้เสนอแผนปรับบทบาทภารกิจของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อสำนักงาน ก.พ. ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นชอบด้วยกับแผนดังกล่าว โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดเลย และเกลี้ยตำแหน่งไปใช้ในงานอื่นที่มีความจำเป็นได้ แล้วแจ้งผลการดำเนินการไปยังสำนักงาน ก.พ. โดยด่วน แต่เนื่องจากยังไม่มีกรยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดดังกล่าว จึงไม่มีอัตรากำลังว่างที่จะเกลี้ยไปปฏิบัติงานที่สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลยไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า มาตรา ๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้อำนาจการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวมิใช่คำสั่งแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด บุคคลดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจปฏิบัติงานตามที่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดไว้เฉพาะว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ในข้อหาหรือเดียวกันนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้หาหรือด้วยว่า การยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดจะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การจัดตั้งหรือการยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หากรัฐมนตรีเห็นว่าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วในจังหวัดใดไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป รัฐมนตรีก็ย่อมมีอำนาจที่จะยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น ๆ เสียได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา

^๑ บันทึก เรื่อง การยกเลิกภารกิจโครงการจัดรูปที่ดินและการยกเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๐๕๕๑ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๔

^๒ มาตรา ๑๙ ให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัด มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย และให้มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด

๑๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกประกาศเพื่อยกเลิกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น ๆ เสีย เพื่อให้มีอัตรากำลังว่างและเกลี่ยอัตราตำแหน่งดังกล่าวเพื่อไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ต่อไป อย่างไรก็ตามเนื่องจากในขณะนี้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีมติไม่ให้ยุบเลิกสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดปทุมธานีและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเลย เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการตามโครงการจัดรูปที่ดินมีภารกิจที่ยังต้องปฏิบัติให้ต่อเนื่องต่อไป หากยุบเลิกเสียแล้วอาจเกิดปัญหาในการดำเนินการตามโครงการจัดรูปที่ดินในจังหวัดนั้นได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงว่า ขณะนี้สำนักงาน ก.พ. ยังมิได้มีการกำหนดอัตราตำแหน่งสำหรับหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์ไว้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ขอหารือการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดมาอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกอบข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในท้องที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน อันมีลักษณะเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาจัดตั้งเป็นแห่ง ๆ ไปได้ตามความจำเป็น และเมื่อได้มีการประกาศจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้นในท้องที่ใดแล้ว มาตรา ๑๙^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และโครงการที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการขออนุญาตที่ดินอันเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และโดยที่การดำเนินการตามโครงการจัดรูปที่ดินมีลักษณะเป็นภารกิจชั่วคราว การให้มีหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้น จึงเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้โครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่นั้นสำเร็จลุล่วงไป พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นหัวหน้า

^๓ มาตรา ๑๗ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๔ ใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาจัดตั้งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกำหนด

๑๗๑

๑๗๑

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

สำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์อีกตำแหน่งหนึ่งจึงสามารถกระทำได้ เพราะเป็นการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดซึ่งมีอยู่เดิมเพื่อให้ปฏิบัติการกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ลุล่วงไปดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อพิจารณาต่อไปด้วยว่า ในกรณีที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดอัตราตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินสำหรับจังหวัดนั้นไว้แล้ว การแต่งตั้งก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายสองฉบับตามลำดับ ได้แก่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เคยให้ความเห็นไว้แล้ว^๖ กล่าวคือ ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการที่มีตำแหน่งในสายงานเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ ถึง ๗ และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นควรแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สำนักงาน ก.พ. ยังมีได้กำหนดอัตราตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดสำหรับจังหวัดนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ย่อมแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้เป็นหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดบุรีรัมย์อีกตำแหน่งหนึ่งได้ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยที่ข้าราชการผู้นั้นยังคงดำรงอัตราตำแหน่งเดิมของตน ซึ่งเห็นว่าไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๒^๗ และมาตรา ๕๕^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดในขณะที่ยังหรือเป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน สังกัดอยู่ในสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองและเป็นราชการบริหารส่วนกลางในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดนอกจากจะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดและปฏิบัติราชการตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมอบหมายแล้ว ยังเป็นตำแหน่งที่ต้องปฏิบัติราชการภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปด้วย

^๖ บันทึก เรื่อง การแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตอนที่สุต ที่ นร ๐๖๐๑/๘๔๙ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๙

^๗ มาตรา ๕๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ หรือมาตรา ๖๖ แล้วแต่กรณี และให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๗ ลงมาให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ มาตรา ๕๕ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. ยังมีได้กำหนดตามมาตรา ๔๐ จะกระทำมิได้



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๔๕