

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการลดหรืองดดอกเบี้ย หรือค่าปรับตามพระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ได้มีหนังสือที่ กษ ๒๒๐๕/๕๙๙๙ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๓๐ และหนังสือ ที่ กษ ๒๒๐๕/๐๕๓๙ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ ถึงสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องจากตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๖ (๔)^๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ อ.ต.ก. มีอำนาจและหน้าที่กำหนด

^๑ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก. และให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) กำหนดชนิดหรือประเภทของผู้ผลิตผลเกษตรกรรม ที่ อ.ต.ก. จะซื้อตามมาตรา ๖ (๓) และที่จะพยุราคาราตามมาตรา ๖ (๔)

(๒) ออกข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการเงินของ อ.ต.ก. โดยอนุมัติของ รัฐมนตรี

(๓) กำหนดอัตราค่าเช่าที่ดิน สถานที่และค่าทดแทนต่างๆ ของ อ.ต.ก.

(๔) กำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ค่าบริการ ค่านายหน้า และค่าดำเนินการธุรกิจต่างๆ ของ อ.ต.ก.

(๕) กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะของบุคคลที่จะประกอบกิจการค้าในตลาดของ อ.ต.ก. และกำหนดให้มีการจดทะเบียนผู้ประกอบการค้าดังกล่าว รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางหลักประกันการชำระราคาสินค้าที่ซื้อขายกันนั้น

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยวิธีการขายและซื้อสินค้าในตลาดของ อ.ต.ก. โดยอนุมัติของ รัฐมนตรี

(๗) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อน ลดและตัดเงินเดือน หรือค่าจ้าง การถอดถอน ระเบียบวินัย การสอบสวน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง

(๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยจำนวนอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างค่าพาหนะเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าบ้านหรือที่พัก ค่าทดแทน และเงินอื่นๆ ที่ควรจ่าย ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๙) กำหนดอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ โดยอนุมัติของ คณะรัฐมนตรี

(๑๐) กำหนดอัตราและดอกเบี้ยเงินสะสมของผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้าง และวางระเบียบการจ่ายเงินสะสม และเงินที่ อ.ต.ก. สมทบให้

(๑๑) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จ การจ่ายเงินสวัสดิการ และการจ่ายเงินสงเคราะห์แก่ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จ กองทุนสวัสดิการ และกองทุนสงเคราะห์ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

(๑๒) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกิจอื่นๆ ของ อ.ต.ก.

อัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ค่านายหน้าและค่าดำเนินการธุรกิจต่าง ๆ ของ อ.ต.ก. นั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาสงสัยและโต้เถียงกันในเรื่องของการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและค่าปรับ ซึ่งเกิดขึ้นจากการผิดสัญญาต่าง ๆ อ.ต.ก. จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป ดังนี้

๑. ตามมาตรา ๑๖ (๔) ดังกล่าวที่ให้คณะกรรมการ อ.ต.ก. มีอำนาจและหน้าที่กำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระนั้น หมายถึง ดอกเบี้ยและค่าปรับที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาต่าง ๆ แต่ละประเภทในการทำธุรกิจของ อ.ต.ก. แต่เมื่อปรากฏว่ามีดอกเบี้ยและค่าปรับที่ อ.ต.ก. จะพึงได้รับเนื่องจากการที่คู่สัญญาผิดสัญญา ค่าปรับและดอกเบี้ยที่ อ.ต.ก. ได้รับนี้ คณะกรรมการ อ.ต.ก. มีอำนาจที่จะพิจารณาลดค่าปรับและดอกเบี้ยดังกล่าวให้คู่สัญญาหรือต้องนำเรื่องเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

๒. ค่าปรับและดอกเบี้ยที่ อ.ต.ก. จะพึงได้รับจากคู่สัญญาที่ประพฤติดัดสัญญา นั้น ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. มีอำนาจที่จะพิจารณาลดค่าปรับ และดอกเบี้ยให้แก่คู่สัญญาได้หรือไม่

ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาดังกล่าวนี้นั้น เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานอย่างมากเพราะเมื่อคู่สัญญาซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร สถาบันเกษตรกร และรัฐวิสาหกิจ เมื่อปฏิบัติผิดสัญญาที่ได้ทำไว้กับ อ.ต.ก. และจะต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยหรือค่าปรับให้แก่ อ.ต.ก. แต่ดอกเบี้ยหรือค่าปรับที่จะต้องชำระตามสัญญานั้นมีจำนวนสูงมาก ลูกหนี้จึงได้ขอลดดอกเบี้ยหรือค่าปรับ และบางรายขอให้ตัดดอกเบี้ยหรือค่าปรับ อำนาจที่จะพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้อำนวยการ อ.ต.ก. เห็นว่ามีใช้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการที่จะพิจารณาได้ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ อ.ต.ก. ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน และคณะกรรมการ อ.ต.ก. พิจารณาว่า อำนาจดังกล่าวมิใช่เป็นอำนาจของคณะกรรมการ อ.ต.ก. และมีมติให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในการที่จะลดหรือตัดดอกเบี้ยหรือค่าปรับ

อ.ต.ก. จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่า อำนาจในการลดหรือตัดดอกเบี้ยหรือค่าปรับเป็นอำนาจของผู้อำนวยการ อ.ต.ก. หรือเป็นอำนาจของคณะกรรมการ อ.ต.ก. หรือเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทน อ.ต.ก. และผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทน อ.ต.ก. ว่า ในการพิจารณาของคณะกรรมการ อ.ต.ก. ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๐ วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๐

(๑๓) ตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ในการนี้ให้นำมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่การประชุมและวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการเงินที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นถ้ามีข้อความจำกัดอำนาจผู้อำนวยการในการทำนิติกรรมไว้ประการใด ให้รัฐมนตรีประกาศข้อความเช่นนั้นในราชกิจจานุเบกษา

คณะกรรมการ อ.ต.ก. ได้พิจารณาเรื่องที่องค์การทอผ้าได้ขอลดหย่อนหนี้ที่ค้างชำระแก่ อ.ต.ก. โดยขอให้ อ.ต.ก. คิดอัตราดอกเบี้ยเท่ากับที่ อ.ต.ก. ต้องเสียเบี้ยปรับให้แก่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรซึ่ง อ.ต.ก. ได้กู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินการตามโครงการ คณะกรรมการ อ.ต.ก. พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการลดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว แต่คณะกรรมการ อ.ต.ก. เห็นว่า การที่ อ.ต.ก. จะงดหรือลดดอกเบี้ยหรือค่าปรับจากการที่มีการปฏิบัติผิดสัญญาที่ได้ทำไว้กับ อ.ต.ก. นั้น กรณีถือเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของ อ.ต.ก. จากบัญชีเป็นสูญตามมาตรา ๒๖ (๓)^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรฯ และหากจำนวนเงินที่ลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับนั้นเกินกว่าหนึ่งแสนบาท ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อจำนวนเงินที่องค์การทอผ้าขอลดหย่อนหนี้ที่ค้างชำระแก่ อ.ต.ก. ในกรณีนี้เกินหนึ่งแสนบาท คณะกรรมการ อ.ต.ก. จึงมีมติให้ อ.ต.ก. นำเรื่องเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน อย่างไรก็ตาม อ.ต.ก. ยังมีข้อสงสัยว่า การลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับจากการที่มีการปฏิบัติผิดสัญญาดังกล่าวนั้น เป็นอำนาจของผู้อำนวยการ อ.ต.ก. หรือคณะกรรมการ อ.ต.ก. หรือคณะรัฐมนตรี และกรณีจะถือเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของ อ.ต.ก. จากบัญชีเป็นสูญหรือไม่ อ.ต.ก. จึงยังมิได้ดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการ อ.ต.ก. แต่ใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่ามาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ อ.ต.ก. ในเรื่องต่างๆ ไว้ บางกรณีก็เป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการ อ.ต.ก. โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เช่น มาตรา ๑๖ (๑) (๓) และ (๔) บางกรณีก็ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน เช่น มาตรา ๑๖ (๒) และ (๖) และบางกรณีก็ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนตามมาตรา ๑๖ (๙) ในกรณีข้อหารือของ อ.ต.ก. เกี่ยวกับอำนาจในการลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับจากอัตราที่กำหนดไว้ในสัญญาที่ อ.ต.ก. ทำไว้กับบุคคลต่างๆ นั้น มาตรา ๑๖ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ อ.ต.ก. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ อ.ต.ก. และในอนุมาตรา (๔) ก็กำหนดให้คณะกรรมการ อ.ต.ก. มีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ฯลฯ โดยมีได้กำหนดให้ต้องรับอนุมัติจากรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้น อำนาจในการกำหนด ลด เพิ่ม หรืองดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ฯลฯ จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการ อ.ต.ก. เมื่ออำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการ อ.ต.ก. แล้ว แม้คณะกรรมการ อ.ต.ก. จะได้กำหนดอัตราดอกเบี้ย

^๒ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๒๖ อ.ต.ก. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ได้ คือ

- (๑) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งจำนวนเกินห้าล้านบาท
- (๒) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์
- (๓) จำหน่ายทรัพย์สินจำนวนเกินหนึ่งแสนบาทจากบัญชีเป็นสูญ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ค่าภาระ ฯลฯ ไปแล้วก็ตามหากคู่สัญญาจะขอให้ลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับ กรณีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ อ.ต.ก.ที่จะลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับได้ตามที่เห็นสมควร เพราะว่าการลดหรืองดดังกล่าว ย่อมเป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ค่าภาระ ฯลฯ ประการหนึ่งของ อ.ต.ก.นั่นเอง แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็น หรือผลกระทบที่จะได้รับการลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับดังกล่าวซึ่งเป็นดุลพินิจและอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ อ.ต.ก. ในการวินิจฉัย

อย่างไรก็ตามแม้คณะกรรมการ อ.ต.ก. จะมีอำนาจในการที่จะลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับได้ กรณีก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าการลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับนั้น จะถือเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของ อ.ต.ก. จากบัญชีเป็นสูญตามมาตรา ๒๖^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรฯ ซึ่งหากเป็นจำนวนเกินหนึ่งแสนบาทแล้วต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหรือไม่ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ในกรณีที่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือค่าปรับไว้ในสัญญานั้น หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติผิดสัญญาแล้ว คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งย่อมมีสิทธิเรียกร้องดอกเบี้ยหรือค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ ซึ่งสิทธิเรียกร้องนี้ย่อมเกิดขึ้นทันทีนับแต่วันที่มีการปฏิบัติผิดสัญญา ดังนั้น แม้คู่สัญญาฝ่ายที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติผิดสัญญายังมิได้เรียกร้องสิทธินั้น กรณีย่อมถือว่าสิทธิเรียกร้องได้เกิดขึ้นแล้ว และย่อมถือเป็นทรัพย์สินอันพึงมีพึงได้ประเภทหนึ่งของคู่สัญญาที่มีสิทธิเรียกร้อง ซึ่งจากการชี้แจงในแนวปฏิบัติทางบัญชีของผู้แทน อ.ต.ก.และผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ก็ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติหากมีกรณีปฏิบัติผิดสัญญาแล้ว แม้คู่สัญญาฝ่ายที่มีสิทธิเรียกร้องเช่นในกรณีของอ.ต.ก.นี้ จะยังมิได้ใช้สิทธิเรียกร้องหรือได้รับชำระหนี้ที่เกิดจากการคิดดอกเบี้ยหรือค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่ก็ต้องมีการคำนวณจำนวนเงินที่เป็นดอกเบี้ยหรือค่าปรับดังกล่าวและถือเป็นทรัพย์สินของ อ.ต.ก.ประเภทหนึ่งแล้ว โดยไม่คำนึงว่าจะได้มีการลงรายการทรัพย์สินดังกล่าวในบัญชีทรัพย์สินของ อ.ต.ก.หรือไม่ เพราะการลงบัญชีดังกล่าว เป็นเพียงการแสดงระบบบัญชีของ อ.ต.ก.เท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) จึงเห็นว่า แม้คณะกรรมการ อ.ต.ก.จะมีอำนาจในการลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับได้ตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรฯ แต่กรณีย่อมถือเป็นการจำหน่ายทรัพย์สินของ อ.ต.ก.จากบัญชีเป็นสูญอย่างหนึ่ง ซึ่งหากการลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับนั้น มีจำนวนเงินที่คำนวณได้เกินหนึ่งแสนบาทแล้ว กรณีก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า อำนาจในการลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นอำนาจของคณะกรรมการ อ.ต.ก.ตามมาตรา ๑๖ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากการลดหรืองดดอกเบี้ยหรือค่าปรับอันเป็นทรัพย์สินของ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

อ.ต.ก. มีจำนวนเกินกว่าหนึ่งแสนบาท คณะกรรมการ อ.ต.ก.ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก
คณะรัฐมนตรีก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อ
เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๓๑