

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง คำสั่งเพื่อปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุน
สินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ปีงบประมาณ ๒๕๓๙

กรมการค้าภายใน ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ ๐๔๐๒/๕๓๓๓ ลงวันที่ ๑๐
กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

กรมการค้าภายในมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ได้มีมติ
อนุมัติเงินจำนวน ๓๐๐ ล้านบาท ให้กรมการค้าภายใน เพื่อใช้ดำเนินการตามโครงการสนับสนุน
สินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ด้วยการนำไปจัดสรรให้ตลาดกลาง
สินค้าเกษตรในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในกู้ยืมเพื่อพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกของ
ตลาดกลาง ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ มกราคม ๒๕๓๙ ถึง ธันวาคม ๒๕๔๖

๒. กรมการค้าภายในได้ออกประกาศกรมการค้าภายใน เรื่อง หลักเกณฑ์
เงื่อนไข และวิธีการในการขอกู้ยืมเงินตามโครงการสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางสินค้าเกษตรใน
ความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ปีงบประมาณ ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๙ และ
เชิญชวนให้ผู้ประกอบกิจการตลาดกลางสินค้าเกษตรในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในยื่นคำ
ขอรับการสนับสนุนเงินกู้ เพื่อนำไปพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกของตลาด โดยกำหนดให้ผู้
ประกอบกิจการตลาดกลางสินค้าเกษตรที่ได้รับคัดเลือกเข้าร่วมโครงการจากคณะกรรมการ
พิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางสินค้าเกษตรในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน
ที่กรมการค้าภายในแต่งตั้งขึ้น ยื่นคำขอและทำสัญญากู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
ทั้งนี้ ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้รับการสนับสนุนไว้ หากผู้ได้รับการสนับสนุนรายใดไม่
ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ทำไว้กับธนาคารกรุงไทย จำกัด
(มหาชน) อาจถูกเพิกถอนการสนับสนุนได้

๓. ต่อมา เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ คณะกรรมการพิจารณาให้การ
สนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ได้พิจารณาคัดเลือกให้
บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนจ์ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการตลาดกลางผักและผลไม้ จังหวัด
ปทุมธานี ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้กู้เงินในวงเงิน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ยี่สิบล้านบาทถ้วน)
โดยให้บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนจ์ จำกัด ติดต่อขอรับการสนับสนุนวงเงินกู้ดังกล่าว ภายใน

ส่งพร้อมหนังสือที่ ๐๖๐๖/๑๒๐ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกามีถึงอธิบดีกรมการค้าภายใน

๓๐ วัน และดำเนินการนำเสนอรายละเอียดและหลักประกันตามระเบียบธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ภายใน ๖๐ วัน

๔. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้รายงานให้คณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในทราบว่า บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนจ์ จำกัด มาติดต่อธนาคาร และธนาคารได้อนุมัติเงินกู้แล้ว แต่บริษัทไม่มาติดต่อทำสัญญากู้กับธนาคาร คณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน จึงได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทยืนยันความประสงค์ในการขอรับการสนับสนุนวงเงินกู้จำนวนดังกล่าว ซึ่งบริษัทได้แจ้งว่ายังประสงค์จะใช้เงินแต่ยังไม่พร้อมที่จะติดต่อกับธนาคาร คณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในจึงได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทดำเนินการติดต่อทำสัญญากู้เงินกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) อีกครั้ง ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวจะถือว่าบริษัทละสิทธิในการขอกู้เงิน

๕. เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนจ์ จำกัด ได้มีหนังสือขอให้กรมการค้าภายในพิจารณาให้บริษัทขยายระยะเวลาติดต่อทำสัญญาเงินกู้กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ออกไปอีก ๑๘๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓

๖. ขณะนี้คณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในอยู่ระหว่างการพิจารณาว่า สมควรจะให้บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนจ์ จำกัด ขยายระยะเวลาทำสัญญาเงินกู้ หรือตัดสิทธิการให้กู้เงินจำนวนดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่กรมการค้าภายในฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า การพิจารณาขยายระยะเวลาทำสัญญาเงินกู้ หรือตัดสิทธิการให้กู้เงินในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฝ่ายที่สองมีความเห็นว่า การพิจารณาขยายระยะเวลาทำสัญญาเงินกู้ หรือตัดสิทธิการให้กู้เงินไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการพิจารณาออกคำสั่งในกรณีนี้มีได้มีกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งไว้

กรมการค้าภายใน จึงใคร่ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมาย เพื่อให้ได้ข้อยุติและเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานต่อไป ดังนี้

๑. ความหมายของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครอง คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้น มีความหมายเพียงใด จะหมายถึง การออกคำสั่งที่ต้องมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการออกคำสั่ง เช่น กฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้า ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จัดตั้งสมาคมการค้า หรือหมายถึงการออกคำสั่งเพื่อปฏิบัติงานภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของแต่ละกรม โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการออกคำสั่งไว้

๒. หากคำสั่งทางปกครองให้หมายความถึง กรณีที่เป็นการออกคำสั่งเพื่อปฏิบัติงานภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของแต่ละกรม

การที่คณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน จะพิจารณาขยายระยะเวลาทำสัญญากู้เงินหรือตัดสิทธิการให้กู้เงินแก่บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนจ์ จำกัด ตามข้อเท็จจริงข้างต้น จะถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมการค้าภายใน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาที่หนึ่ง การออกคำสั่งเพื่อปฏิบัติราชการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเป็นการเฉพาะแล้ว กรณีที่มีความจำเป็นในการปฏิบัติราชการ หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานได้ ซึ่งหากการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดเป็นการจัดทำคำสั่งที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว การปฏิบัติราชการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ เป็นการจัดทำคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยเช่นกัน

๒. ปัญหาที่สอง คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในที่จะส่งขยายระยะเวลาหรือตัดสิทธิการให้กู้ยืมเงินแก่บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนจ์ จำกัด เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ นั้น เห็นว่า การที่กรมการค้าภายในได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน^๒ ให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุมัติวงเงินให้กู้ยืมแก่ตลาดกลางสินค้าเกษตรในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในประกาศกรมการค้าภายใน เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการขอกู้ยืมเงินตาม

^๑ มาตรา ๕ ๑ล๑

๑ล๑

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑ล๑

๑ล๑

^๒ คำสั่งกรมการค้าภายใน ที่ ๑๐๔/๒๕๔๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ปีงบประมาณ ๒๕๓๙

โครงการสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางสินค้าเกษตร ในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ปีงบประมาณ ๒๕๓๙^๓ ซึ่งเป็นการปฏิบัติราชการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของกรมการค้าภายใน ตามมาตรา ๔(๓)^๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการค้าภายใน พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาและมีคำสั่งอนุมัติให้บริษัท ไทย แอ็กโกร เอ็กสเซนส์ จำกัด กู้เงินจำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการก่อให้เกิดสิทธิแก่บริษัทที่จะดำเนินการกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ตามโครงการสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางสินค้าเกษตรในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการทำสัญญากู้เงินระหว่างบริษัทกับธนาคารนั้นเป็นมาตรการในทางแพ่งระหว่างเอกชนซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไป จึงไม่เกี่ยวกับคำสั่งอนุมัติวงเงินกู้ของคณะกรรมการอันเป็นที่ยุติแล้ว ดังนั้น คำสั่งขยายระยะเวลาหรือตัดสิทธิบริษัทเกี่ยวกับการทำสัญญากู้เงินในภายหลังจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

^๓ ประกาศกรมการค้าภายใน เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการขอกู้ยืมเงินตามโครงการสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางสินค้าเกษตรในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ปีงบประมาณ ๒๕๓๙

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑. คุณสมบัติของผู้ขอรับการสนับสนุน

เป็นผู้ประกอบกิจการตลาดกลางสินค้าเกษตรในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๕ การพิจารณาให้การสนับสนุน

๕.๑ ให้สำนักงานการค้าภายในจังหวัด และสำนักงานพาณิชย์จังหวัดแล้วแต่กรณี ตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารหลักฐานของผู้ขอรับการสนับสนุน แล้วยื่นต่อกรมการค้าภายใน ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับคำขอรับการสนับสนุนและเอกสารหลักฐานครบถ้วน

๕.๒ คณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางสินค้าเกษตรในความส่งเสริมที่กรมการค้าภายในจัดตั้งขึ้น จะพิจารณาอนุมัติและกำหนดวงเงินที่จะให้ผู้ขอรับการสนับสนุนแต่ละรายกู้ยืมโดยคำนึงถึง

(๑) เหตุผล ความจำเป็น และความพร้อมของผู้ขอรับการสนับสนุนในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกของตลาดกลาง และความเหมาะสมในการก่อสร้างหรือจัดซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกของตลาดกลาง

(๒) ราคาส่งก่อสร้างและราคาส่งของที่จะซื้อในการพิจารณาให้การสนับสนุน คณะกรรมการพิจารณาให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่ตลาดกลางสินค้าเกษตรในความส่งเสริม อาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขให้ผู้ได้รับการสนับสนุนปฏิบัติตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยความเห็นชอบของอธิบดี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๔ ให้กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ส่งเสริมและพัฒนาการค้า การตลาด และตลาดภายในประเทศ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๔