

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสมัครเป็นผู้ประกอบการรับจ้าง
แปรรูปน้ำมันสำปะหลังตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๕๒

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๒๖๑๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์กรคลังสินค้า (อคส.) ได้มีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสมัครเป็นลานมันเพื่อเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๕๒ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๑ ให้ดำเนินการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๕๒ ด้วยการรับจำนำหัวมันสำปะหลังสดจากเกษตรกรรายบุคคล ระยะเวลารับจำนำตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ - เมษายน ๒๕๕๒

๒. องค์กรคลังสินค้าได้ประกาศรับสมัครผู้ประกอบการเพื่อจ้างแปรรูปน้ำมันสำปะหลังสดของเกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลังซึ่งนำมาฝากกับองค์กรคลังสินค้าตามโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๕๒ ให้เป็นมันเส้น มีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และคุณสมบัติของผู้ประกอบการตามประกาศขององค์กรคลังสินค้า เรื่อง การรับสมัครเป็นลานมันเพื่อเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๕๒ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยองค์กรคลังสินค้าจะเป็นผู้ชำระค่าจ้างแปรรูปมันสำปะหลังเส้นในอัตรา (มันเส้น) ตันละ ๓๐๐ บาท ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าแรงงาน ค่าเก็บรักษามันเส้นไว้ชั่วคราวระหว่างรอการขนย้าย และค่าขนส่งมันสำปะหลังเส้นไปยังโกดังกลางปลายทาง

๓. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้เดินทางไปตรวจและติดตามสถานการณ์การรับจำนำสินค้าเกษตรในภาคตะวันออก พบสภาพปัญหาและข้อเรียกร้องของเกษตรกร เช่น ในพื้นที่จังหวัดระยอง ยังมิได้มีการเปิดจุดรับจำนำมันสำปะหลังเนื่องจากลานมันที่สมัครเข้าร่วมโครงการติด Black List ขององค์กรคลังสินค้า และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้เสนอแนวทางแก้ไขโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าร่วมโครงการกับองค์กรคลังสินค้าได้

๔. องค์กรคลังสินค้าได้มีประกาศขององค์กรคลังสินค้า เรื่อง การรับสมัครเป็นลานมันเพื่อเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๕๒ (เพิ่มเติม) ให้องค์กร

บริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับความเห็นชอบจากจังหวัดเข้าร่วมโครงการได้ และให้ยกเว้นไม่ต้องแสดงใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (รง.๔)

๕. องค์การคลังสินค้าได้หารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการเข้าร่วมโครงการดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามประกาศองค์การคลังสินค้า เรื่อง การรับสมัครเป็นลานมันเพื่อเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้เข้าร่วมโครงการว่า จะต้องเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่ประกอบกิจการลานมันและมีศักยภาพในการแปรรูปหัวมันสำปะหลังสดเป็นมันเส้น โดยผู้ประกอบการที่เข้าร่วมโครงการมีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบคุณภาพ ชั่งน้ำหนัก ตรวจวัดเปอร์เซ็นต์เชื้อแป้งหัวมันสำปะหลังสดที่เกษตรกรนำมาจำหน่าย ไม่แปรรูปหัวมันสำปะหลังตากแห้ง และเก็บรักษามันสำปะหลังเส้น ณ ลานมันหรือสถานที่เก็บเพื่อรอการส่งมอบให้องค์การคลังสินค้า เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามประกาศฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะไปสมัครเข้าร่วมโครงการดังกล่าวในฐานะผู้ประกอบการแปรรูปมันสำปะหลังสดนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งกรณีดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เนื่องจากเรื่องนี้เป็นประเด็นข้อกฎหมายที่ยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อน ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาในเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบ จึงขอความอนุเคราะห์คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

อนึ่ง หากกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะสามารถสมัครเข้าร่วมโครงการได้แล้ว แต่เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่เกษตรกรที่ปลูกมันสำปะหลัง จึงขอความอนุเคราะห์คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเพิ่มเติมว่าถ้าองค์การคลังสินค้าจะมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปดำเนินการใดๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องนี้โดยตรง เช่น เป็นผู้รับจำหน่ายหัวมันสำปะหลังแทนองค์การคลังสินค้า จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

ต่อมากระทรวงพาณิชย์ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๒๐๑ชช/๘๘๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะสามารถดำเนินงานในฐานะผู้รับจ้างแปรรูปหัวมันสำปะหลังสดโดยได้รับค่าจ้างจากองค์การคลังสินค้าตามประกาศองค์การคลังสินค้า เรื่อง การรับสมัครเป็น

ลานมันเพื่อเข้าร่วมโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี ๒๕๕๑/๕๒ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกระทรวงพาณิชย์ ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการค้าภายใน) และผู้แทนองค์การคลังสินค้าแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การดำเนินการใดๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือตามที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น แม้ว่ามาตรา ๕๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และมาตรา ๖๘ (๑๑)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จะได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนดด้วยเมื่อปรากฏว่าในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ประกอบการรับจ้างแปรรูปมันสำปะหลัง ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจเป็นผู้รับจ้างแปรรูปมันสำปะหลังได้ นอกจากนี้ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลรับจ้างแปรรูปมันสำปะหลังกับองค์การคลังสินค้า นั้น มีลักษณะเป็นการรับจ้างตามสัญญาจ้างที่ทำกับองค์การคลังสินค้า มิใช่เป็นการประกอบกิจการพาณิชย์ ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ หรือมาตรา ๖๘ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ตามที่ได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการดำเนินการใดๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือตามที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้

^๑มาตรา ๕๐ การดำเนินการกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

^๒มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๑) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

๑.ล๑

๑.ล๑

เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และกฎหมายอื่นที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนองค์การคลังสินค้าเพื่อรับจำนำห้วงน้ำสำปะหลังทดแทนองค์การคลังสินค้าหรือมีอำนาจหน้าที่ในการรับจำนำเองได้ ด้วยเหตุนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจรับจำนำห้วงน้ำสำปะหลังทดแทนองค์การคลังสินค้า รวมถึงไม่อาจรับจำนำห้วงน้ำสำปะหลังได้เอง

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๒