

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ
(กรณีการได้รับสิทธิพิเศษของวิสาหกิจชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อม)

กรมส่งเสริมการเกษตรได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๐๒๓/๗๑๕๓ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นางสาวสุธาวลัย พชรครุกันนท์ ประธานวิสาหกิจชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อม ได้มีหนังสือกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เพื่อขอความอนุเคราะห์ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยถึงอำนาจการให้คำวินิจฉัย ขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจของกรมบัญชีกลางที่อาจใช้อำนาจเข้าซ้อนกับคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของกลุ่มอาชีพ ระดับจังหวัด จะส่งผลผูกพันตามกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตามหรือไม่ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐/๒๕๔๘ และหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๑.๓/๒๓๓๘๑ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ซึ่งแจ้งให้กรมส่งเสริมการเกษตรทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจว่า วิสาหกิจชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อมมีการดำเนินการในลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมไม่อยู่ในขอบเขตเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ จึงไม่ได้สิทธิพิเศษในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างทำผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ไว้ใช้ในราชการ นั้น

กรมส่งเสริมการเกษตรได้พิจารณาคำร้องของวิสาหกิจชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อมและหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางแล้ว เห็นว่า ลักษณะการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อมมีผลต่อการได้รับสิทธิพิเศษในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างทำผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ไว้ใช้ในราชการ จึงขอความอนุเคราะห์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในสองประเด็น ดังนี้

๑. ขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจมีผลต่อการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของกลุ่มอาชีพ ระดับจังหวัด (ที่ถูกต้องคือ คณะกรรมการบริหารการสั่งซื้อสั่งจ้างผลิตภัณฑ์กลุ่มอาชีพ ระดับจังหวัด) และส่งผลผูกพันตามกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตามหรือไม่

๒. การดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินงานในลักษณะของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่

ทั้งนี้ เพื่อกรมส่งเสริมการเกษตรจะได้ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการทางทะเบียนวิสาหกิจชุมชน การให้การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และจัดทำมาตรการการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนต่อไป

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๒๔๔ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการเกษตร โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทานและกรมส่งเสริมการเกษตร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการพัฒนาชุมชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจมีผลต่อการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารการสั่งซื้อสิ่งจ้างผลิตภัณฑ์กลุ่มอาชีพ ระดับจังหวัด หรือไม่ รวมทั้งมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติตามหรือไม่

เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจเป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗^๑ ให้แต่งตั้งขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎเกณฑ์หรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้เดิมหรือให้สิทธิพิเศษเป็นเรื่อง ๆ หรือเป็นกรณี ๆ กำหนดราคาและคุณภาพมาตรฐานของสินค้าที่เห็นสมควรให้รับสิทธิพิเศษ วินิจฉัยข้อขัดแย้งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิพิเศษการเงิน และการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุและการคลังอื่น ๆ รวมทั้งพิจารณาผ่อนผันหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้อภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ ไว้แล้ว แต่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีเหตุผลและความจำเป็นไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เฉพาะกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนไม่อาจเสนอคณะรัฐมนตรีได้ทันและหากล่าช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการ

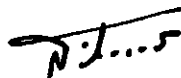
ส่วนคณะกรรมการบริหารการสั่งซื้อสิ่งจ้างผลิตภัณฑ์กลุ่มอาชีพ ระดับจังหวัดเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๒๗/๒๕๕๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการบริหาร และคณะทำงานดำเนินการศูนย์ข้อมูลกลางสั่งซื้อสิ่งจ้างผลิตภัณฑ์กลุ่มอาชีพไว้ในราชการ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสั่งซื้อสิ่งจ้างผลิตภัณฑ์ของกลุ่มอาชีพเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยในคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารการสั่งซื้อสิ่งจ้างผลิตภัณฑ์กลุ่มอาชีพ ระดับจังหวัด มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ส่งเสริม ประสานและเชื่อมโยงการมีการใช้ผลิตภัณฑ์กลุ่มอาชีพ รายงานผลการใช้ผลิตภัณฑ์กลุ่มอาชีพ จัดตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการทำงานได้ตามความเหมาะสม รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้สิทธิพิเศษแต่ประการใด

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า อำนาจในการพิจารณาให้สิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจเท่านั้น กรณีนี้จึงไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัย

ประเด็นที่สอง การดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อมเป็นการดำเนินงานในลักษณะของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่

^๑หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๒๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เห็นว่า มาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจกรรมของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกัน ประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนได้อาศัยอำนาจตามความในบทนิยาม ดังกล่าว ออกประกาศคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เรื่อง คุณสมบัติและหลักเกณฑ์ ของวิสาหกิจชุมชน ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และลักษณะของวิสาหกิจชุมชนไว้แล้วจะต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชน เป็นกิจการ ที่ดำเนินการหรือประสงค์จะดำเนินการร่วมกันในชุมชน โดยคณะบุคคลที่เป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็น นิติบุคคล และประกอบด้วยสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในชุมชนไม่น้อยกว่า ๗ คน โดยบุคคลดังกล่าว ต้องไม่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน และเป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ เพื่อการพึ่งพาตนเอง และเพื่อประโยชน์สุขของคนในชุมชน รวมทั้งต้องเป็นกิจการที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกอบกับมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรในการรับจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนที่มายื่น คำขอจดทะเบียน โดยหากเห็นว่า มีลักษณะและวัตถุประสงค์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนประกาศกำหนดไว้ ให้รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียน แก่วิสาหกิจชุมชนนั้นได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมส่งเสริมการเกษตรได้พิจารณาและรับจดทะเบียน เป็นวิสาหกิจชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อมแล้ว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริม การเกษตรที่จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการดำเนินงานหรือการประกอบกิจการของวิสาหกิจ ชุมชนพัฒนาการเกษตรและสิ่งแวดล้อมว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจ ชุมชนประกาศไว้หรือไม่ อย่างไร กรณีจึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ไม่เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการ จะต้องวินิจฉัย



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๔

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจกรรมของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๖ เมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับคำขอจดทะเบียนและเห็นว่าวิสาหกิจชุมชน ที่ยื่นคำขอจดทะเบียนมีลักษณะและวัตถุประสงค์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้กรมส่งเสริมการเกษตรรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก่วิสาหกิจชุมชนนั้น