



ที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๓๔๕๖

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดระยอง

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๒
ที่ ตผ ๐๐๓๐ ขบ/๔๗๘ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๓
๒. สำเนาหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๒
ที่ ตผ ๐๐๓๐ ขบ/๔๗๙ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๓
๓. สำเนาหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
ที่ มท ๐๒๐๘.๕/ว ๒๖๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕

ด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) ได้สำรวจข้อมูลทั่วไปโครงการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีการจัดตั้งนิติบุคคลโดยไม่มีอำนาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งนิติบุคคล มีแต่เพียงการให้อำนาจดำเนินกิจการพาณิชย์ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ออกตามความในบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะดำเนินกิจการพาณิชย์จะต้องนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ต้องมีสาระสำคัญตามความในข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องลักษณะการลงทุน ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน รวมทั้งสัดส่วนของการถือหุ้นในกิจการพาณิชย์ดังกล่าวด้วย เห็นได้ว่า กฎหมายและระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีผลประโยชน์ในทางธุรกิจ เพื่อความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างเอกชน แต่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ แล้วดำเนินการเองทั้งหมดแต่อย่างใด ดังนั้น การจัดตั้งบริษัทบริหาร

/จัดการ...

จัดการวางพาราภาคตะวันออกเฉียง จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้ง การจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกระทำได้ ก็แต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายพระนาย สุวรรณรัฐ)
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
ส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้
โทร ๐-๒๒๔๑-๐๗๕๕
โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๔๒

175

1797
ONE

กระทรวงมหาดไทย
กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง
วันที่ 21 เม.ย. 2553
เลขรับ 14057
เวลา

ที่ ตผ ๐๐๓๐ ขบ/ ๕๗๘

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
เลขรับ 929
วันที่ 21 เม.ย. 2553
เวลา

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ๒๐๐๐๐

๘ เมษายน ๒๕๕๓

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
เลขรับ ๒3871
วันที่ 21 เม.ย. 2553
เวลา

เรื่อง โครงการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง
เรียน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๓ แผ่น

ด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) ได้สำรวจข้อมูลทั่วไปโครงการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง พบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีการจัดตั้งนิติบุคคลโดยไม่มีอำนาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และแจ้งให้จังหวัดทุกจังหวัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติเช่นนี้ เพื่อป้องกันมิให้ปฏิบัติผิดกฎหมายและอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้

A
21 เม.ย. 53

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
เลขรับ 87/53
วันที่
เวลา

ขอแสดงความนับถือ

(Signature)

(นางสาวสุวรรณา สุริยะ)

นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน ๙ ชช. รักษาราชการแทน
ผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ปฏิบัติราชการแทน
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กลุ่มตรวจสอบดำเนินงาน

โทร. ๐ ๓๘๒๗ ๘๑๔๕-๖ (๑๓๒)

โทรสาร ๐ ๓๘๒๗ ๘๑๔๗

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : cbi@oag.go.th

26 เม.ย. 53
๓๓

(สำเนา)

ที่ ตผ ๐๐๓๐ ขบ/ ๕๗๙

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ๒๐๐๐๐

๘ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง โครงการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑
 ๒. คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๔๗๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ แต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง
 ๓. คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๗๐๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง เพิ่มเติม
 ๔. คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๗๗๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง เพิ่มเติม
 ๕. สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด

ด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) ได้สำรวจข้อมูลทั่วไปโครงการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง พบข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยองเข้ามาบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก โดยมีนายสำรวย มานะอนันตกุล ที่ปรึกษานายก อบจ. เป็นประธานกรรมการ ตามคำสั่ง อบจ. ระยองที่ ๔๗๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ และ

/ ทำการจัด..

ทำการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เพื่อบริหารจัดการตลาดกลางฯ โดยมี กรรมการบริษัท ๑๑ คน ประกอบด้วย นายปิยะ ปิตุเตชะ ตำแหน่งนายก อบจ.ระยอง นายจรวุฒิมนัสสุนทรเวชพงษ์ ตำแหน่งรองนายก อบจ.ระยอง นายสำรวย มานะอนันตกุล ที่ปรึกษา อบจ.ระยอง และผู้แทนเกษตรกรอีก ๘ คน และกำหนดผู้ที่สามารถลงชื่อผูกพันบริษัทได้คือ นายปิยะ ปิตุเตชะ นายจรวุฒิมนัสสุนทรเวชพงษ์ นายสำรวย มานะอนันตกุล และนายปรีชัย ชุ่มบุญยืนยง (ผู้แทนเกษตรกร) กรรมการสองในสี่คนนี้ ลงลายมือชื่อประทับตราสำคัญของบริษัท เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองสนับสนุนเงินลงทุนในการดำเนินการฯ บริหารจัดการจำนวน ๕๐ ล้านบาท

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) พิจารณาแล้วเห็นว่านิติบุคคลจะมีได้ก็แต่โดยอำนาจแห่งกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ แต่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ หมวด ๔ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลได้ แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๑ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ โดยวิธีดำเนินการเองหรือตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ได้ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใด กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดตั้งนิติบุคคลได้ การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดอำนาจให้กระทำได้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๑ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น

อีกทั้งกรณีที่นายก รองนายกและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออกจำกัด นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่

มาตรา ๒๔๔ วรรคท้าย กำหนดว่า ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาบังคับใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยเรื่องสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่นหรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้นการที่ นายก รองนายก และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ จึงอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และอาจเป็นเหตุให้ผู้กระทำการเช่นนั้น ถูกถอดถอนได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๕๗๓/๒๕๔๑ เรื่อง คำรปฏิบัติตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) เมื่อการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบในกรณีที่จัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) ทราบด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) สุวรรณ สุริยะ

(นางสาวสุวรรณา สุริยะ)

นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน ๙ ชช. รักษาราชการแทน

ผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ปฏิบัติราชการแทน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กลุ่มตรวจสอบดำเนินงาน

โทร. ๐ ๓๘๒๗ ๘๑๔๕-๖ (๑๓๒)

โทรสาร ๐ ๓๘๒๗ ๘๑๔๗

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : cbi@oag.go.th

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวกรกัญญา สุขสม

นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน

๙ เมษายน ๒๕๕๔

ส.พ.ต.ช.



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ที่ มท ๐๒๐๘.๕ /ว ๒๖๐

เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาให้ความเห็นข้อหารือ

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักกฎหมาย โทร. ๐-๒๒๖๒-๒๕๕๕

วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕

3 5840
21 พ.ค. 2555
สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
เลขรับ..... 936
วันที่ ๒๑ พ.ค. ๒๕๕๕
เวลา.....

ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๘.๓/๓๔๑๕ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ เสนอข้อหารือโครงการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง เพื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็น ความละเอียด แจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาให้ความเห็น ข้อหารือดังกล่าวแล้ว โดยมีมติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุม คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ที่ส่งมาด้วยพร้อมนี้ หรือสามารถสืบค้นได้ที่เว็บไซต์ของสำนักกฎหมาย สป. www.law.moi.go.th

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

(นายสมาวิชฎ์ สุพรรณไพ)

กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ มท.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
๕๕๕
24 พ.ค. 2555

นางอุบลรัตน์

วัน

๒๙ พ.ค.

รายงานการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ครั้งที่ ๑
ครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๕
วันจันทร์ ที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕

ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สป. ชั้น ๖ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ผู้มาประชุม

- | | | |
|---|----------------------------|--------------------------|
| ๑. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์ | กรรมการ | ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม |
| รองผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รักษาการในตำแหน่ง
ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย | | |
| ๒. นายชำนาญ พงนา | กรรมการ | |
| ๓. นายจินต์ วิภาตะกลัศ | กรรมการ | |
| ๔. นายสุพล ยุติธาดา | กรรมการ | |
| ๕. ศ.พิเศษ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี | กรรมการ | |
| ๖. รศ.กมลชัย รัตนสกววงศ์ | กรรมการ | |
| ๗. นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์ | กรรมการ | |
| ๘. นายเอกศักดิ์ ตริกรุณาสวัสดิ์ | กรรมการ | |
| ๙. นายชำนาญวิทย์ เตรีตัน | กรรมการ | |
| ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป. | | |
| ๑๐. นายพิพัฒน์ เนี่ยวคงศักดิ์ | กรรมการและเลขานุการ | |
| นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป. | | |
| ๑๑. นายสมาวิษฐ์ สุพรรณไพ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ | |
| นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป. | | |

ผู้ไม่มาประชุม

- | | | |
|----------------------------------|-------------|--|
| ๑. นายประชา เตรีตัน | ติตราชการ | |
| รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร | | |
| ๒. นายสวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์ | ลาการประชุม | |
| ๓. นางสาววันฉณา บุณนาค | ลาการประชุม | |
| ๔. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ | ติตราชการ | |

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | | |
|-----------|--------------|--------------------------------|
| นายยงยุทธ | ขึ้นประเสริฐ | นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป. |
|-----------|--------------|--------------------------------|

ผู้แทนกรมการปกครอง (สำนักการสอบสวนและนิติการ)

- | | |
|------------------------|--|
| ๑. นายฐานิศร์ น้อยเพ็ง | ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ |
| ๒. นายกิตติ หอวรรณภากร | ผู้อำนวยการส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย ๑ |
| ๓. นายบัญชา อินทรวีเศษ | เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ |

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๑. นายดุขมฤ์	สุวัฒน์วิทยากร	ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
๒. นายปิติภณ	โพธิ์ใต้	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายการคลังและพัฒนารายได้
๓. นายมนู	โชติเสน	ผู้อำนวยการส่วนเรื่องราวร้องทุกข์ สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
๔. นายวิษณุ	วาसानนท์	หัวหน้ากลุ่มนโยบายและโครงสร้างรายได้
๕. ว่าที่ร้อยตรี ปวีรบรรต สมณะ		นิติกรชำนาญการ
๖. นายจักรชัย	ชะมา	นิติกรชำนาญการ

ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

๑. นายคัมภีร์	ศรีสุนทร	รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง
๒. นายกฤษฏา	วิจารณ์ชัย	ผู้อำนวยการกองแผนฯ
๓. นายธวัชชัย	ใจดี	นิติกร ๗

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๐ น.

ก่อนเข้าสู่วาระการประชุม เนื่องจากรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร
ประธานกรรมการ ทิศราขการไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ ที่ประชุมจึงได้มีมติให้นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์
รองผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รักษาการในตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งที่ประชุมทราบ
- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

๒.๑ ข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการจัดให้มีการเล่นการพนันออนไลน์

ผู้แทนกรมการปกครอง ชี้แจงว่า นายชววิทย์ กมลวิศิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ได้แถลงข่าวว่ามีร้านสะดวกซื้อแห่งหนึ่งที่มีเด็กและเยาวชนอายุตั้งแต่ ๑๐ ขวบ เข้ามาเลือกดูหนังสือลามกอนาจาร
และมีการโฆษณาสนับสนุนให้เข้าไปสู่กระบวนการในการเล่นการพนันออนไลน์ ซึ่งขณะเดียวกันก็ได้นำเสนอคลิปวิดีโอ
ที่มีการสมัครเข้าเล่นคาสิโนออนไลน์ โดยมีการโอนเงินผ่านธนาคารฯ ด้วย

กรมการปกครอง ได้ตรวจสอบหนังสือในร้านสะดวกซื้อดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อความในหนังสือ
นิตยสาร FHM ฉบับเดือนมีนาคม เล่มที่ ๑๐๗ หน้า ๗๓ และหน้า ๒๑๙ ที่มีลักษณะรูปภาพโฆษณาเว็บไซต์การเข้าเล่น การพนัน
ออนไลน์ ทางเว็บไซต์ www.SPNET.com และ www.Ladbrokes.com ซึ่งเว็บไซต์ดังกล่าวปรากฏมีการอธิบายขั้นตอน
วิธีการเล่นพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ หลายชนิด เช่น บาคารา รูเล็ต
 เป็นต้น โดยมีการโอนเงินผ่านธนาคารฯ เพื่อเป็นการเติมพันกับผู้จัดฯ ก่อนเล่นด้วย

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๔ มาตรา ๔ ทวิ มาตรา ๑๒ การเล่น
บัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘

(๒) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช
๒๕๓๘ ข้อ ๔ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔ (พ.ศ. ๒๕๔๘)ฯ ข้อ ๑

(๓) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๗.๔/ว ๓๔๑๙ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๔

กรมการปกครอง พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นในฐานความผิดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

๑) ผู้จัดให้มีการเล่น และผู้เข้าพนันในการเล่นซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตทางเว็บไซต์ดังกล่าว ถือเป็นความผิดที่ระวางโทษตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน โดยที่จะพิจารณาว่าผู้จัด ให้มีการเล่นการพนันชนิดใดทางออนไลน์ขึ้นอยู่กับผู้จัดได้จัดให้มีวิธีการเล่นอย่างไร เช่น มีการเล่นการพนันบาคาร่า ผ่านทางออนไลน์ ผู้นั้นก็มีความผิดฐานเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันบาคาร่าโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เป็นต้น

๒) ผู้ใดประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานย่อมมีความผิดมาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ดังนั้น การที่หนังสือนิตยสารดังกล่าวมีการโฆษณา หรือประกาศชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นพนันออนไลน์ที่ผิดกฎหมายดังกล่าว อาจเข้าข่ายมีความผิด ฐานเป็นผู้โฆษณาหรือชักชวนให้มีการเล่นการพนันผิดกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการพนันได้ หากมีหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าการโฆษณาดังกล่าวได้มีการจัดให้มีการเล่นการพนันผิดกฎหมายอย่างนั้นๆ จริง

๒. ประเด็นเรื่องการดำเนินการกรณีผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน ผู้เข้าพนัน และผู้โฆษณา ชักชวนเข้าพนันในการเล่นพนันซึ่งมิได้รับอนุญาตนั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าครบองค์ประกอบความผิดแล้วหรือไม่ อย่างไร แต่จากข้อเท็จจริงที่มีการโฆษณา ชักชวนเข้าเล่นทางเว็บไซต์ ทั้งสองแล้ว โดยปรากฏขั้นตอนการเล่นและการวางเงินเดิมพันก็น่าจะเชื่อว่ามีกระทำความผิดขึ้นจริง ประกอบกับวิธีการจัดให้มีการเล่นพนันผ่านออนไลน์ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้โดยยาก โดยเห็นควรกล่าวโทษให้พนักงานสอบสวนไปแสวงหาพยานหลักฐานประกอบการดำเนินคดีเพิ่มเติมเอง ซึ่งกล่าวโทษกับเว็บไซต์ผู้รับเดิมพันฐานเป็นผู้จัดฯ ผู้เข้าพนันทางเว็บไซต์ฐานเป็นผู้เข้าพนัน และนิตยสาร FHM ฐานเป็นผู้โฆษณาชักชวนเข้าพนันในคราวเดียวกัน

ประเด็นหรือเพิ่มเติม

เนื่องจากเว็บไซต์การพนันมีทั้งประเภทที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการพนันเป็นไปโดยครบถ้วนและถูกต้องตามกฎหมาย จึงขอหารือในประเด็นเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

(๑) กรณีเว็บไซต์ที่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายในต่างประเทศที่มีใช้ประเทศไทย หากมีการเผยแพร่เว็บไซต์ให้คนไทยในราชอาณาจักรไทยเข้าเล่นการพนันดังกล่าวจะสามารถกระทำได้หรือไม่ และจะมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร เพราะกฎหมายว่าด้วยการพนันไม่มีบทบัญญัติให้มีการจัดให้มีการเล่นการพนันทางเว็บไซต์ได้เลย

(๒) กรณีเว็บไซต์ที่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายในต่างประเทศที่มีใช้ประเทศไทย หากมีคนไทยในราชอาณาจักรทำการโฆษณาชักชวนให้ผู้ที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยเข้าเล่นหรือเข้าร่วมเล่นการพนันทางเว็บไซต์ดังกล่าว ผู้โฆษณา หรือชักชวนจะมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบ และถูกต้องสำหรับใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงเห็นควรหารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบด้วยแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้พิจารณาข้อหาหรือดั่งกล่าวโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมการปกครองแล้ว เห็นว่า ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ปรากฏข้อความในหนังสือนิเทศสารที่มีลักษณะรูปภาพโฆษณาเว็บไซต์การเข้าเล่นการพนันออนไลน์ ซึ่งเว็บไซต์ดังกล่าวปรากฏมีการอธิบายขั้นตอนวิธีการเล่นพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ หลายชนิด เช่น บาคารา รูเล็ต เป็นต้น เห็นได้ว่าการโฆษณาดังกล่าวเป็นความผิดตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ ที่กำหนดว่า ผู้ใดช่วยประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ผู้นั้นมีความผิด แม้ว่าเว็บไซต์ดังกล่าวจะได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายในต่างประเทศแต่เมื่อการเล่นการพนันดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมายไทย เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ ดังนั้น เมื่อมีการโฆษณาให้ผู้อื่นเข้าเล่นการพนันในราชอาณาจักรไทย ถือได้ว่า ได้มีการกระทำความผิดในราชอาณาจักรไทย ก็จะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๓๘ จึงเป็นหน้าที่ของกรมการปกครองในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ออกใบอนุญาตที่จะดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า กรณีตามข้อหาหรืออาจเป็นการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ กรมการปกครองจึงต้องประสานงานกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อดำเนินการระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งการโฆษณาทางเว็บไซต์เพื่อให้เข้าเล่นการพนันออนไลน์ตามที่กล่าวมา

มติที่ประชุม ให้กรมการปกครองรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒.๒ โครงการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชี้แจงว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) ได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย แจ้งว่า ได้สำรวจข้อมูลทั่วไปโครงการจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง พบข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้มีคำสั่งที่ ๔๗๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง เข้ามาบริหารจัดการตลาดยางพาราภาคตะวันออก โดยมีนายสำรวย มานะอนันตกุล ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นประธานกรรมการ และทำการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เพื่อบริหารจัดการโดยมีกรรมการบริษัทจำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย นายปิยะ ปิตุเตชะ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง นายจารุวัฒน์ สุนทรเวชพงษ์ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง นายสำรวย มานะอนันตกุล ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และผู้แทนเกษตรกรอีก ๘ คน และกำหนดให้กรรมการที่สามารถลงชื่อผูกพันบริษัทได้ คือ นายปิยะ ปิตุเตชะ นายจารุวัฒน์ สุนทรเวชพงษ์ นายสำรวย มานะอนันตกุล และนายปรีชัย ชุ่มบุญยืนยง (ผู้แทนเกษตรกร) โดยลงลายมือชื่อจำนวนสองในสี่ของกรรมการดังกล่าวและประทับตราสำคัญของบริษัท บริษัทดังกล่าวเริ่มเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองสนับสนุนเงินทุนในการบริหารจัดการจำนวน ๕๐ ล้านบาท ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเห็นดังนี้

๑. นิติบุคคลจะมีได้ก็แต่โดยอำนาจแห่งกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ แต่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หมวด ๔ เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งนิติบุคคลได้ แม้จะมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้โดยวิธีดำเนินการเองหรือจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ได้ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตั้งนิติบุคคลได้ การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดอำนาจให้กระทำได้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อมีการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแต่ต้น

๒. สำหรับกรณีที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด นั้น ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ประกอบกับมาตรา ๒๘๔ วรรคท้าย กำหนดว่าให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ มาบังคับใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม บทบัญญัติดังกล่าวได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ดังนั้น การที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ จึงอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังกล่าวและอาจเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนได้ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๕๗๓/๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และแจ้งให้จังหวัดทุกจังหวัดมีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติเช่นนี้ เพื่อป้องกันมิให้ปฏิบัติผิดกฎหมายและอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ตรวจสอบและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขอให้แจ้งจังหวัดทุกจังหวัดเพื่อแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ปฏิบัติในลักษณะเดียวกันกับการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยเห็นว่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์โดยตั้งเป็นนิติบุคคลได้นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งนิติบุคคลได้ การจัดตั้งบริษัทดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

(๒) สำหรับกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาผู้รับผิดชอบในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แจ้งให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดระยองในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ตามมาตรา ๗๗ แห่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือถึงสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดระยองแจ้งแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด สรุปได้ว่า การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ ส่วนการดำเนินกิจการตลาดกลางยางพาราขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๑๗) และองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองสามารถตั้งงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจการของบริษัทได้ เพราะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่ไม่สามารถใช้ข้าราชการหรือลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นพนักงานของบริษัทฯ ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรกำหนดรายละเอียดในการดำเนินกิจการของบริษัทฯ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

จังหวัดระยองได้รายงานผลการดำเนินการให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

๑. เดิมตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก อยู่ในความดูแลและบริหารจัดการของเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ ได้มีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเป็นการรับโอนอำนาจและภารกิจตามมาตรา ๑๗ (๑๗) แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้รับโอนตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกแล้วได้มีความประสงค์ที่จะดำเนินกิจการพาณิชย์ นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจึงได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ ๑๗๓๘/๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์กิจการพาณิชย์ (ตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก) ซึ่งคณะกรรมการได้ข้อสรุปในการศึกษา คือ มีความเหมาะสมที่จะดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจึงได้จัดทำข้อบัญญัติ เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองและผู้ว่าราชการจังหวัดระยองให้ความเห็นชอบแล้ว ต่อมานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕ ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๔๗๕/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง และคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๗๐๑/๒๕๕๑ และที่ ๗๗๕/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยองเพิ่มเติม โดยที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก มีความเห็นชอบให้ไปดำเนินการจัดตั้ง บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เพื่อดำเนินการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จำกัด โดยจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกและองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

๒. การจัดตั้ง บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เป็นการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแม้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จะไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลไว้ก็ตาม แต่ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐ ได้ระบุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเป็นการพาณิชย์ไว้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งการจัดตั้งและบริหารตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกนั้นถือเป็นการกิจหรือกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๑๕) และ (๑๗) โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยตามข้อ ๗ (๓) ระบุให้ลักษณะการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลใหม่ หรือในรูปแบบของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว จึงได้จัดตั้ง บริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เพื่อให้เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นวิธีในการบริหารกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงถือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองสามารถจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด กระทำได้เพราะเป็นเพียงวิธีการบริหารจัดการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น อีกทั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๑๑/๑๓๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ระบุว่า การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้น การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๓. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ วรรคท้าย ให้นับบทบัญญัติ มาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม โดยมาตรา ๒๖๖ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวกาย หรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กวรวปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลางการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เป็นการจัดตั้งในรูปแบบเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ และตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๑๕) เพื่อบริหารจัดการและดูแลตลาดกลางตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๑๗) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ วรรคแรก ทั้งนี้ การดำเนินการจัดตั้งและดูแลตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีสถานที่ในการซื้อขายยางพารา การเข้าไปบริหารจัดการตลาดกลางดังกล่าวของ บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด มีวัตถุประสงค์เพียง ๑ ข้อ คือ ประกอบกิจการเป็นตลาดกลางซื้อขายจัดเก็บ แลกเปลี่ยน รวบรวม จัดหา ยางพารา โดยได้รับเป็นรายได้จากผู้ขาย และธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายยางพารา เช่น การรับฝากยางพารา เป็นต้น เท่านั้น และเมื่อบริษัทฯ ดังกล่าวมีผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ ๙๙.๙๗ % เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง บุคคลที่เป็นกรรมการของบริษัทฯ จึงต้องเป็นบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด-

ระยอง เพื่อจะได้มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการดูแลตลาดกลางฯ ดังกล่าว เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางให้สอดคล้องกับนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งไม่ได้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่นแต่อย่างใด อีกทั้งคณะกรรมการที่เป็นกรรมการของบริษัทฯ ก็ไม่ได้รับค่าตอบแทนแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เข้าไปเป็นกรรมการในบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงไม่เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่อย่างใด

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยขอทราบผลการดำเนินการตามข้อ ๑.๑ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือถึงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า จังหวัดระยองได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ทราบแล้ว ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า รายงานดังกล่าวยังปรากฏข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบและครบถ้วน จึงได้ขอความร่วมมือจังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และเมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับรายงานผลการดำเนินการเพิ่มเติมจากจังหวัดระยองแล้วจะรายงานให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๖๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

(๓) การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๒๘๔ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ฯลฯ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

๒. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๔) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฯลฯ

มาตรา ๕๐ การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๓. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

๑) ๑

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับ บุคคลอื่นหรือจากสหการ

๑) ๑

(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

๑) ๑

(๔) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

๑) ๑

“กิจการพาณิชย์” หมายความว่า การดำเนินการที่มีผลประโยชน์ในทางธุรกิจ

๑) ๑

ข้อ ๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะดำเนินกิจการพาณิชย์ ให้นายกองการ บริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีการศึกษาและวิเคราะห์กิจการพาณิชย์โดยละเอียดเพื่อนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ ๖ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ให้เสนอผู้ว่า ราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการก่อน

ข้อ ๗ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑) ๑

(๓) ลักษณะการลงทุน ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุน เอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน

๕. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๕/๒๕๒๑ เรื่อง หารื้อปัญหา กฎหมายเกี่ยวกับบริษัทปูนซิเมนต์ไทย จำกัด เป็นผู้ริเริ่มก่อการบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“การริเริ่มก่อการตั้งบริษัทจำกัดนั้นเป็นกิจการที่ผู้ริเริ่มก่อการจะต้องกระทำด้วยตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ชัดว่าต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาเท่านั้น”

๖. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๗๓/๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อมาตรา ๒๘๔ ว่าด้วยเรื่องสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ห้ามสมาชิกสภาผู้แทน- ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไป

ก้าวกายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม กรณีการติดขัดความบกพร่องของหรือปิดประกาศว่าเป็นงบประมาณของกรุงเทพมหานครโดยการเสนอของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จึงอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และอาจเป็นเหตุให้ผู้กระทำการเช่นนั้นถูกลงโทษได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นต่อประเด็นข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ประเด็นการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งนิติบุคคล แม้ว่าจะเปรียบเทียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ (๓) กำหนดให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ได้ แต่เมื่อไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตั้งนิติบุคคลได้ การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นการดำเนินการที่ไม่มีอำนาจ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้นนั้น เห็นว่า เรื่องนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยตอบข้อหารือแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด สรุปได้ว่า การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด มีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๔ โดยเป็นการดำเนินการที่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจ และเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๗ (๑๗) ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง แต่กรณีตามข้อหารือดังกล่าวเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นตามที่มีกฎหมายบัญญัติ โดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ (๓) กำหนดให้ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญโดยให้ระบุลักษณะของการลงทุนว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดลงทุนในกิจการพาณิชย์ได้ในลักษณะใด เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปแบบสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน ซึ่งข้อบัญญัติของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์เท่านั้นไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดตั้งนิติบุคคลแต่ประการใด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจตั้งนิติบุคคลโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ (๓) ได้ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะนิติบุคคลจะสามารถจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีคำวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัดของนิติบุคคล เรื่องเสรีที่ ๓๘๕/๒๕๒๑ สรุปได้ว่า การเริ่มก่อการตั้งบริษัทจำกัดนั้นเป็นกิจการที่ผู้เริ่มก่อการจะต้องกระทำด้วยตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ชัดว่าการตั้งบริษัทจำกัดต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาเท่านั้น ประกอบกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเอกสารการจัดตั้งบริษัทฯ ที่ใช้จดทะเบียนพาณิชย์แล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทฯ ไม่ปรากฏว่ากระทำในนามขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า เป็นการจดทะเบียนในนามของบุคคลธรรมดา ประกอบด้วย นายสำรวย มานะอนันตกุล นายจาร์วัฒน์ สุนทรเวชพงษ์ และนายกฤษฎา วิจารณ์ชัย โดยมีกรรมการสามารถลงชื่อผูกพันบริษัทฯ จำนวน ๔ คน คือ นายปิยะ ปิตุเตชะ นายจาร์วัฒน์ สุนทรเวชพงษ์ นายสำรวย มานะอนันตกุล และนายปรีชัย ชุ่มบุญยืนยง (ผู้แทนเกษตรกร) โดยลงลายมือชื่อจำนวนสองในสี่ของกรรมการดังกล่าวและประทับตราสำคัญ

ของบริษัท โดยมีทุนจดทะเบียน ๑๐๐ ล้านบาท และมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเข้าถือหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัท บริหารจัดการอย่างพาราภาคตะวันออก จำกัด ทั้งนี้ การเข้าไปถือหุ้นกับบริษัทดังกล่าวนั้นไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองทำได้ ดังนั้นการกระทำดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

(๒) ประเด็นการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการอย่างพาราภาคตะวันออก จำกัด เป็นการจัดตั้งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ เห็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีฐานะเป็นนิติบุคคลย่อมไม่สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดได้ การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการอย่างพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงไม่เป็นการจัดตั้งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑

เพื่อให้การพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายตามข้อ ๔ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๒ จังหวัดชลบุรี ได้มีหนังสือทักท้วงการดำเนินการดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นไปด้วยความรอบคอบ จึงเห็นควรส่งเรื่องหารือดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นโดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบด้วยแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้ว มีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งนิติบุคคล มีแต่เพียงการให้อำนาจดำเนินกิจการพาณิชย์ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ออกตามความในบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะดำเนินกิจการพาณิชย์จะต้องนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ต้องมีสาระสำคัญตามความในข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องลักษณะการลงทุน ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน รวมทั้ง สัดส่วนของ การถือหุ้นในกิจการพาณิชย์ดังกล่าวด้วย เห็นได้ว่า กฎหมายและระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการพาณิชย์ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีผลประโยชน์ในธุรกิจ เพื่อความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างเอกชน แต่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ แล้วดำเนินการบริหารจัดการเองทั้งหมดแต่อย่างใด ดังนั้น การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการอย่างพาราภาคตะวันออก จำกัด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้ง การจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์จะกระทำได้ ก็แต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง สาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องลักษณะการลงทุน ที่ให้ระบุ ลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือ เอกชนร่วมลงทุน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือขัดแย้งกับกฎหมายอื่นได้ กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันต่อไป

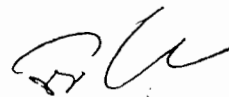
มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องอื่น ๆ
- ไม่มี

เลิกประชุมเวลา ๑๑.๐๐ น.



(นายสมาวิชฎ์ สุพรรณไพ)
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้จัดรายงานการประชุม



(นายพิพัฒน์ เนี่ยวคงศักดิ์)
กรรมการและเลขานุการ
ผู้ตรวจรายงานการประชุม