

○ คำพิพากษา  
(อุทธรณ์)

(ต. ๒๒.๑)



คดีหมายเลขดำที่ อร. ๒๔๐/๒๕๖๒  
คดีหมายเลขแดงที่ อร. ๒๒๒/๒๕๖๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๘ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ผู้ฟ้องคดี  
ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ที่ ๑ ผู้ถูkfฟ้องคดี  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขดำที่ ๓/๒๕๖๑  
หมายเลขแดงที่ ๔๙/๒๕๖๑

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล  
จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐  
มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาจังหวัด ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การอาชีพ  
การสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ ซึ่งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้จัดตั้งบริษัท  
บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ทางเศรษฐกิจ  
ที่เกี่ยวกับการซื้อขายยางพารา แลกเปลี่ยนสินค้า การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับยางพารา  
เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาคตะวันออก ให้ได้รับประโยชน์จากการค้าขาย  
ยางพารา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการ  
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีหนังสือจังหวัดระยอง  
ลับ ที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า พระราชบัญญัติ



/องค์การบริหาร...

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลและดำเนินกิจการเองทั้งหมดได้ การจัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้ง การจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกระทำได้ก็แต่โดยบุคคลธรรมดาเท่านั้น จึงให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และชำระบัญชีให้แล้วเสร็จตามขั้นตอนตามมาตรา ๑๒๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยเร็ว และแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งภายใน ๑๕ วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เป็นไปตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗ (๑๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๕ และข้อ ๗ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๗ ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ ถือเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจควบคุมหรือกำกับของผู้ฟ้องคดี ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๒๒/๒๕๕๐ และความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐ โดยผลประกอบการของบริษัททำให้ราคายางพาราในภาคตะวันออกที่ตลาดกลางยางพาราสูงกว่าในภูมิภาคอื่น ๆ ในระยะที่ผ่านมา เกษตรกรประมาณ ๑๒,๐๐๐ ราย มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า ๔๑๒,๖๖๘,๙๗๙ บาท หากต้องเลิกกิจการจะมีผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อเกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาคตะวันออกและภูมิภาคใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลับ ที่ รย ๕๑๐๐๓.๔/๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลับด่วนที่สุด ที่ รย ๐๐๓๗.๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และมีคำสั่งจังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕ /๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเดิมกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เคยมีคำวินิจฉัยตามหนังสือที่ มท ๐๘๑๑/๑๓๒๐๗ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ วินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ของผู้ฟ้องคดีว่า สามารถดำเนินการได้ โดยเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และเป็นการประกอบกิจการที่มุ่งเน้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีสถานที่ซื้อขายยางพาราไม่หวังผลกำไร จึงไม่เป็น



/การประกอบ...

การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ จึงต้องรับผิดชอบต่อการบริหารกิจการของบริษัท จึงสามารถตั้งงบประมาณสนับสนุนการดำเนินกิจการของบริษัทได้ โดยตั้งไว้ในงบกลาง ประเภทงบประมาณรายรับทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการหรือกิจการพาณิชย์ตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับข้อ ๑๖ ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้เงินทุนการดำเนินการของบริษัทส่วนหนึ่งมาจากเงินรายได้ของผู้ฟ้องคดี แต่เนื่องจากบริษัทดังกล่าวเป็นกิจการที่แยกออกจากผู้ฟ้องคดี จึงไม่สามารถให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีเข้าไปทำหน้าที่ผู้จัดการหรือพนักงานของบริษัทได้ แต่ผู้จัดการหรือพนักงานของบริษัทยังคงมีหน้าที่รายงานการบริหารหรือผลกำไรขาดทุนให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ทราบ แต่ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) ได้มีความเห็นว่า การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแต่งตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นกรรมการในบริษัทดังกล่าว อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ที่ รย ๐๐๓๗.๔/๗๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงรายละเอียดการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ รย ๕๑๐๐๗/๓๑๔๙ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ชี้แจงว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้รับโอนตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะดำเนินการในรูปแบบกิจการพาณิชย์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองจึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๑๗๓๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาและวิเคราะห์กิจการพาณิชย์ (ตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก) ซึ่งคณะทำงานได้ศึกษาแล้วเห็นว่า มีความเหมาะสมจะดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองและผู้ว่าราชการจังหวัดระยองได้เห็นชอบแล้ว ต่อมา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๕ ของข้อบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๔๗๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง และคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๗๐๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๗๗๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่งตั้ง



/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง (เพิ่มเติม) ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการดังกล่าวมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ผู้ฟ้องคดีจึงดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง และผู้ฟ้องคดี ซึ่งการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด นั้น แม้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคล แต่มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ โดยให้ตราเป็นข้อบัญญัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งการจัดตั้งและบริหารตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก เป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๑๗ (๑๕) และ (๑๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งตามข้อ ๗ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์จะต้องระบุลักษณะการลงทุน เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการหรือเอกชนร่วมลงทุน ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว และการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้เข้าเป็นกรรมการของบริษัทดังกล่าว ก็มีได้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้มีสถานที่ในการซื้อขายยางพารา ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยบริษัทมีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียว คือ เป็นตลาดกลางซื้อขายจัดเก็บ แลกเปลี่ยน รวบรวม จัดหายางพารา โดยมีรายได้จากผู้ขาย และธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายยางพารา เช่น การรับฝากยางพารา เป็นต้น และเมื่อบริษัทดังกล่าวมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ในสัดส่วนร้อยละ ๙๙.๙๙ กรรมการของบริษัทจึงต้องเป็นบุคลากรของผู้ฟ้องคดี เพื่อจะได้มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการ กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีได้เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล และกรรมการของบริษัทก็มีได้รับค่าตอบแทนแต่อย่างใด แต่เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อทักท้วงขึ้นอีก จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการของบริษัท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลับ ที่ รย ๐๐๒๓.๔/๓๖ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชะลอการดำเนินการลงทุนใหม่ของบริษัทและให้ชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ รย ๕๑๐๐๓.๔/๑๘๔๐ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ชี้แจงว่า นายกองการบริหารส่วนจังหวัดระยองได้มอบหมายให้คณะกรรมการบริหาร



/จัดการตลาด...

จัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกไปดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด โดยผู้ฟ้องคดีได้เข้าถือหุ้นในสัดส่วนผู้เริ่มก่อการ จำนวน ๙๙๙,๙๙๙ หุ้น จากจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น จึงเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลโดยบุคคลธรรมดา การกระทำของกรรมการบริษัท มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีได้บริหารจัดการบริษัท โดยผ่านคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกที่แต่งตั้งตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ และในการประชุมกรรมการบริษัทจะเป็นการประชุมร่วมกับคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกทุกครั้ง หลังจากนั้นคณะกรรมการจะรายงานผลการประชุมให้ผู้ฟ้องคดีทราบ สำหรับผลประกอบการในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ตั้งแต่เดือนเมษายน ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ บริษัทมีรายได้จำนวน ๔,๗๙๘,๕๓๑.๙๔ บาท มีค่าใช้จ่ายจำนวน ๓,๐๐๗,๘๑๕.๙๑ บาท คงเหลือกำไรสุทธิ ๑,๗๙๐,๗๑๖.๐๓ บาท โดยรายได้ของบริษัทมาจากค่าธรรมเนียมในการซื้อขาย และค่าปรับจากการที่ผู้ซื้อผู้ขายที่ผิดนัดชำระหนี้ ผลการดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เกษตรกรชาวสวนยางพาราได้รับประโยชน์จากการประมูลยางในตลาดกลางยางพารา คิดเป็นมูลค่า ๓๕,๒๔๐,๓๔๓.๒๘ บาท การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปโดยสุจริตตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และแม้ว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) จะมีข้อทักท้วงเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท แต่เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) มิใช่หน่วยงานที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย หน่วยงานราชการจึงไม่ต้องถือปฏิบัติตาม ซึ่งหากเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยก็ควรส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ และคำสั่งจังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕ /๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด

๒. เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ด่วนที่สุด ที่ รย ๐๐๓๗.๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๑ ขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด



/ศาลปกครอง...

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งศาลดังกล่าว ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๒๔๕/๒๕๖๑ กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนด แต่การฟ้องคดีนี้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับการถ่ายโอนภารกิจตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกจากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง และผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ตลาดกลางดังกล่าวเป็นกิจการพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดี จึงได้ออกข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองและผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ซึ่งต่อมา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๕ ของบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางดังกล่าว จากนั้น คณะกรรมการได้ประชุมและมีความเห็นให้ดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ผู้ฟ้องคดีจึงได้จัดตั้งบริษัทตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกและผู้ฟ้องคดี ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) ได้มีหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๓๐ ขบ/๔๗๘ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย และหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๓๐ ขบ/๔๗๘ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๓ ถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า ได้ตรวจสอบพบว่า การจัดตั้งตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกของผู้ฟ้องคดี เป็นการจัดตั้งนิติบุคคลโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแต่งตั้งนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และที่ปรึกษานายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เป็นกรรมการในบริษัทดังกล่าว อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และอาจเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนตามกฎหมาย จึงขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งกรณีการจัดตั้ง



/บริษัท บริหารจัดการ...

บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ดังกล่าว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้หารือกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ กระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ พิจารณาให้ความเห็น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้ให้ความเห็น ในการประชุมครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้ง นิติบุคคลมีแต่เพียงการให้อำนาจดำเนินกิจการพาณิชย์ตามบทบัญญัติมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะดำเนินกิจการพาณิชย์ต้องเสนอเป็นข้อบัญญัติ ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ต้องมีสาระสำคัญ ตามความในข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายและระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ซึ่งเป็นการดำเนินการ ที่มีผลประโยชน์ในธุรกิจ เพื่อความเป็นอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน อย่างเอกชน แต่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ แล้วดำเนินการบริหารจัดการเองทั้งหมดแต่อย่างใด ดังนั้น การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการ ยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้ง การจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะทำได้ก็แต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับสาระสำคัญของข้อบัญญัติ เกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ตามข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวว่า ยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องลักษณะการลงทุน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือขัดแย้งกับกฎหมายได้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงควรพิจารณาแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจนและสอดคล้อง กับสภาวการณ์ในปัจจุบันต่อไป ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ลับ ที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ ดังนี้ (๑) จดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และให้ชำระบัญชีให้แล้วเสร็จตามขั้นตอน ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๓๖ (๒) บริหารจัดการตลาดกลางยางพารา ภาคตะวันออกในรูปแบบอื่นที่สามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ เช่น การบริหาร จัดการเอง โดยอาจจะหารือกันในทางปฏิบัติกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (๓) ส่งรายงาน งบการเงิน การใช้จ่ายเงินในการดำเนินการของบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ตั้งแต่วันเริ่มดำเนินการจนถึงปัจจุบัน เพื่อยางงานสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (๔) ตรวจสอบว่า นอกจากบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด แล้ว ผู้ฟ้องคดี ได้ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทอื่นอีกหรือไม่ หากมีให้ดำเนินการตามข้อ (๑) ถึงข้อ (๓)



/และรายงาน...

และรายงานให้จังหวัดระยองทราบ (๕) หากผู้รับผิดทางแพ่ง/ทางละเมิด รวมถึงดำเนินการทางวินัยและทางอาญากับผู้ที่เกี่ยวข้อง หากปรากฏว่าเกิดความเสียหายขึ้นแก่ทางราชการ ในกรณีดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลับ ที่ รย ๕๑๐๐๓.๔/๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๐ อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้จดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการ ยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ต่อมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๙๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้เคยให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่และดำเนินกิจการเองทั้งหมด หรือถือหุ้นในบริษัทแต่อย่างใด ประกอบกับวัตถุประสงค์การจัดตั้งบริษัทดังกล่าวก็เพื่อให้ เกษตรกรชาวสวนยางพาราและพ่อค้ามีสถานที่ซื้อขายยางพารา ซึ่งเป็นการดำเนินการเฉพาะกลุ่ม ของผู้มีอาชีพเกษตรกรชาวสวนยางพาราเท่านั้น มิได้เป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นการทั่วไป คำอุทธรณ์จึงไม่อาจรับฟังได้ จึงมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ ลับ ด่วนที่สุด ที่ รย ๐๐๓๗.๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทั้งนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ หากผู้ฟ้องคดี ประสงค์จะดำเนินการลงทุนทำกิจการพาณิชย์ จะต้องนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นกฎที่ ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และรายละเอียดของข้อบัญญัติดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใด ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจ จะออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งบริษัทแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์สาธารณะของประเทศเป็นส่วนรวม มิใช่มีวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีจะมีอำนาจกระทำการใดในการบริหาร ราชการท้องถิ่นได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจนั้นไว้ได้โดยชัดแจ้ง หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีอำนาจกระทำการนอกเหนือ ไปกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๒๒/๒๕๕๐ กรณีบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดที่จัดตั้ง โดยกรุงเทพมหานคร และความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐ นั้น เนื่องจาก





มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้เมื่อบริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการ เป็นสาธารณูปโภค โดยกรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ และสภากรุงเทพมหานครต้องมีมติให้ความเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด รวมทั้งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงสามารถดำเนิน กิจการบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจดำเนินการเช่นนั้นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจในการดำเนินกิจการ พาณิชย์โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจจะออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการ ดำเนินการจัดตั้งบริษัท และโดยที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวในการกำกับดูแล การปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบของทางราชการ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ และคำสั่งจังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปตามอำนาจ หน้าที่ ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เป็นไปโดยสุจริต ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัย อุทธรณ์ดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๑ ประกอบมาตรา ๓๑ ตรี วรรคหนึ่ง บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคได้ ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การ บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้น มีผลใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการพาณิชย์โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการกำหนดรูปแบบของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



/และมาตรา ๗๖...

และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็มีได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด ส่วนข้อ ๗ (๓) ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดให้ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะการลงทุน เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน นั้น เห็นว่า ข้อ ๒ ของระเบียบเดียวกัน เป็นเพียงการกำหนดสาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น มิใช่ข้อกำหนดที่ให้อำนาจในการจัดทำกิจการพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ ๗ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการดำเนินกิจการพาณิชย์ โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อบริหารกิจการพาณิชย์ดังกล่าวได้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนกิจการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จังหวัดระยอง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จำกัด เพื่อบริหารกิจการตลาดกลางยางพาราในรูปแบบกิจการพาณิชย์ของผู้ฟ้องคดี โดยได้มีการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดระยองเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ มีทุนจดทะเบียน ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้เข้าถือหุ้นในสัดส่วนผู้เริ่มก่อการ จำนวน ๙๙๙,๙๙๙ หุ้น จากจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น ซึ่งแม้ว่าการดำเนินการตลาดกลางยางพาราเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและสามารถดำเนินการในรูปแบบกิจการพาณิชย์ได้ตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๑๗ (๑๕) และ (๑๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีในการจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อบริหารกิจการพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จำกัด เพื่อบริหารกิจการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบ



/ข้อบังคับ...

ข้อบังคับของทางราชการตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินการกิจการพาณิชย์ในรูปแบบดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รบ ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ และคำสั่ง จังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และให้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นตามกฎหมายจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๒๒/๒๕๕๐ เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานภาพของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทจำกัด ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคที่จัดตั้งโดยกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค โดยกรุงเทพมหานคร ต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ และสภากรุงเทพมหานคร ต้องมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด รวมทั้งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนกรณีความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐ เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท KHON KAEN TRANSIT SYSTEM จำกัด ของเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญและเทศบาลตำบลท่าพระ ซึ่งตามมาตรา ๕๗ ตรี วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้อำนาจเทศบาลในการทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ของกรุงเทพมหานครและเทศบาลจึงมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง และกิจการที่ดำเนินการก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขนส่งสาธารณะซึ่งเป็นสาธารณูปโภค กรุงเทพมหานครและเทศบาลจึงมีอำนาจดำเนินการได้ แตกต่างไปจากกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด จึงไม่อาจนำกรณีดังกล่าวมาเปรียบเทียบกันได้ และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผลประโยชน์ของบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด

/ทำให้ราคา...



ทำให้ราคาขายพาราในภาคตะวันออกที่ตลาดกลางยางพาราสูงกว่าในภูมิภาคอื่น ๆ ในระยะที่ผ่านมา เกษตรกรประมาณ ๑๒,๐๐๐ ราย มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า ๔๑๒,๖๖๘,๙๗๙ บาท หากต้องเลิกกิจการจะมีผลกระทบและเกิดความเสียหายต่อเกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาคตะวันออกและภูมิภาคใกล้เคียง นั้น เห็นว่า ข้ออ้างเกี่ยวกับความเสียหายไม่อาจยกขึ้นเป็นเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้ง คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็เป็นเพียงการให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และให้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นตามกฎหมายเท่านั้น มิได้ห้ามผู้ฟ้องคดีดำเนินกิจการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกแต่อย่างใด โดยผู้ฟ้องคดียังสามารถดำเนินกิจการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกในรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม และผู้ฟ้องคดีเป็นองค์การภาครัฐซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้มีบริการสาธารณะดังกล่าว จึงอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป โดยจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีในการดำเนินกิจการนั้น ๆ ซึ่งในกรณีการจัดทำกิจการพาณิชย์โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๓๑ ประกอบมาตรา ๓๑ ตี วรรคหนึ่ง บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคได้ ต่อมา ได้มีการตรา พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับ โดยได้มีการเปลี่ยนแปลง ข้อความตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๑ ตี แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการพาณิชย์เสียใหม่ ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยให้เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกันและปรับปรุงโครงสร้างของ



/องค์การบริหาร...

องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับ  
 ความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญ สมาชิกผู้แทนราษฎรซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามบันทึกการประชุมครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๐  
 ที่ประชุมได้อภิปรายประเด็นวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นโดยสรุปว่า  
 (๑) เพื่อจัดระบบบริการให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหารจัดการด้านพื้นที่  
 และการจัดเก็บรายได้ที่ซ้ำซ้อน (๒) เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของ  
 การเมืองการปกครองท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสาน  
 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานกับรัฐบาลและตัวแทนหน่วยงานของรัฐ การถ่าย  
 โอนภารกิจและงบประมาณที่เคยอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคให้อยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 (๔) เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ราชการส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยจะเพิ่มอิสระให้กับ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นด้วย โดยการลดการกำกับดูแลจากส่วนกลางลง  
 จากความเปลี่ยนแปลงในการตราบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เป็นนิตินโยบาย  
 ของฝ่ายนิติบัญญัติในการร่างกฎหมายแม่บทเพื่อให้อิสระแก่กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็น  
 ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในอันที่จะสามารถกำหนดเงื่อนไขรูปแบบ วิธีการในการ  
 ดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยละเอียดและรัดกุมมากยิ่งขึ้น  
 จากกฎหมายเดิม โดยกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองซึ่งในการดำเนินกิจการพาณิชย์ของ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบ  
 กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการตีความกฎหมายปกครองจะต้องตีความให้เกิด  
 ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักในนิตินฐานะ  
 และไม่เป็นการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการของรัฐด้วย เมื่อพิจารณา  
 ความเปลี่ยนแปลงในทางลายลักษณ์อักษรและความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติองค์การ  
 บริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการ  
 พาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ จะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวมุ่งหมายให้  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้โดยอิสระ สามารถกำหนดลักษณะ  
 การลงทุนในรูปแบบที่เหมาะสมได้เอง ทั้งการลงทุนเอง จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่หรือ  
 รูปแบบสหการ เพื่อให้การบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการ  
 สาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น  
 ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป หากระเบียบดังกล่าวมิได้มีความมุ่งหมายเช่นนี้แล้ว ก็จะมีได้  
 กำหนดข้อความเอาไว้ในข้อ ๗ ที่ให้การกำหนดรูปแบบลักษณะการลงทุนต้องเป็นสาระสำคัญ



ในการจัดทำ...

ในการจัดทำข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บริษัท บริหารจัดการยางพารา ภาคตะวันออก จำกัด ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้ระบุลักษณะการลงทุนไว้ในข้อ ๗ ของข้อบัญญัติดังกล่าวความว่า การบริหารกิจการ อาจทำได้โดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้ (๑) องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดดำเนินการ (๒) มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน (๓) จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ เพื่อดำเนินการในรูปแบบมีการร่วมทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือเอกชนร่วมลงทุน (๔) สหการ... จะเห็นได้ว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีได้ระบุลักษณะ การลงทุนไว้ใน ลักษณะต่าง ๆ ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการ พาณิชยของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้ทั้งสิ้น ผู้ฟ้องคดีหาได้ระบุ ลักษณะการลงทุน ในการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือไปจากที่บทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดไว้แต่อย่างใด ซึ่งการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการตลาดกลางยางพารา จำกัด ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีเล็งเห็นว่าการดำเนินการ กิจการพาณิชยในรูปแบบการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่นั้น เป็นประโยชน์ในการดำเนินกิจการพาณิชย ทำให้มีความสะดวกคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะมากกว่าการดำเนินการ ในรูปแบบอื่น หรือการดำเนินการด้วยระบบราชการ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์ในการจัดการ บริหารสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งเน้นให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดทำบริการสาธารณะ การพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจในการตีความกฎหมายอย่างแคบ โดยตีความกฎหมายตามแต่เพียง ลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมายเท่านั้น หาได้พินิจพิเคราะห์ถึงความมุ่งหมาย ของบทกฎหมายอย่างละเอียด หากผลแห่งคำพิพากษาเป็นเช่นนี้แล้ว ย่อมเป็นการจำกัดรูปแบบ ในการดำเนินกิจการพาณิชยของผู้ฟ้องคดีและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ อันเป็น อุปสรรคในการบริหารจัดการของผู้ฟ้องคดี ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการ ส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความคล่องตัว มีอิสระ มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติคุ้มครองหลักการ ความมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในวรรคท้าย ของมาตราดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การตีความกฎหมายทั้งปวงในบ้านเมืองจะต้องดำเนินไปให้สอดคล้องกับคุณค่าพื้นฐานที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญด้วย และการตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัดนั้น เป็นหลักที่ใช้ ในการตีความกฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการจำกัดตติสิทธิของบุคคล กรณีตามฟ้องของผู้ฟ้องคดี เป็นเรื่องฐานอำนาจการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นเพื่อดำเนินกิจการพาณิชยในการจัดทำบริการสาธารณะ



/อันเกิดประโยชน์...

อันเกิดประโยชน์แก่ประชาชน หาได้เป็นข้อกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลแต่อย่างใด อีกทั้ง ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ได้กล่าวกันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้ให้ความเห็นในการประชุมครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ว่า สาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ตามข้อ ๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังไม่มีความชัดเจนโดยเฉพาะเรื่องลักษณะการลงทุน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือขัดแย้งกับกฎหมายได้ การที่กฎหมายยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจนเช่นนี้ เป็นการสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะได้ยกขึ้นพิจารณาเพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์และบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ นับว่าเป็นคุณูปการอย่างสูงยิ่ง เป็นประโยชน์ของประเทศชาติในอันที่จะได้เกิดความชัดเจน ในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นพิพากษาตามคำขอท้ายฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะอย่างอิสระเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมตามที่มาตรา ๒๕๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๒๕๐ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น แม้การจัดทำบริการสาธารณะของผู้ฟ้องคดีจะเป็นไปอย่างอิสระเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่การจัดทำบริการสาธารณะอย่างอิสระดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย การจัดทำบริการสาธารณะอย่างอิสระของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับกฎหมาย และโดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นองค์กรภาครัฐซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้มีบริการสาธารณะดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครองโดยทั่วไป โดยจะต้องมีกฎหมาย บัญญัติรับรองให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดี ในการดำเนินกิจการนั้น ๆ ซึ่งหากในเรื่องใดมิได้มีกฎหมาย บัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งแล้วผู้ฟ้องคดีย่อมไม่มีอำนาจดำเนินกิจการเรื่องนั้นได้ ซึ่งกรณี การจัดทำกิจการพาณิชย์โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด นั้น เดิมมาตรา ๓๑ ตี ๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ



/ส่วนจังหวัด...

ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภคได้ ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ โดยพระราชบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการพาณิชย์โดยการตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการกำหนดรูปแบบของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการในการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด แต่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ ดังกล่าว ก็มีได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดแต่อย่างใด ส่วนข้อ ๗ (๓) ของระเบียบดังกล่าวที่กำหนดให้ข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะการลงทุนเช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน นั้น ข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดสาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น มิใช่ข้อกำหนดที่ให้อำนาจในการจัดทำกิจการพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ ๗ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ในการดำเนินกิจการพาณิชย์ โดยการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อบริหารกิจการพาณิชย์ ดังกล่าวได้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีในการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อบริหารกิจการพาณิชย์ได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดตั้งบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนประเด็นความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย นั้น คณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเจตนารมณ์ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ ซึ่งเป็นการที่มีผลประโยชน์ในธุรกิจ



/เพื่อความเป็นอิสระ...



เพื่อความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานอย่างเอกชน แต่ไม่ได้กำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่แล้วดำเนินการบริหารจัดการเองทั้งหมดแต่อย่างใด ดังนั้น การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้ง การจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกระทำได้ก็แต่บุคคลธรรมดาเท่านั้น เพียงแต่คณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของข้อบัญญัติเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องลักษณะการลงทุนที่ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปแบบสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือขัดแย้งกับกฎหมายอื่นได้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี คู่กรณีไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือและไม่ได้แจ้งความประสงค์ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดี ศาลได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาพยานหลักฐานในคำฟ้อง คำให้การ คำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เดิมตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก อำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง ซึ่งจะต้องถ่ายโอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเห็นสมควรรับโอนกิจการมาดำเนินการในรูปแบบกิจการพาณิชย์ จึงได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๑๗๓๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์ กิจการพาณิชย์ (ตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก) ซึ่งคณะกรรมการได้ศึกษาแล้วเห็นว่า มีความเหมาะสมจะดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ต่อมา คณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพารา



/ภาคตะวันออก...

ภาคตะวันออกเฉียงใต้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพารา ภาคตะวันออกเฉียง จำกัด แต่หลังจากนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๒ (จังหวัดชลบุรี) เห็นว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดตั้งนิติบุคคล การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จำกัด ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำ โดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้เข้าเป็นกรรมการของบริษัทดังกล่าวอาจเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ขัดกันแห่งผลประโยชน์ กระทั่งกรมทนายไทยจึงได้มีหนังสือสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจกำกับดูแลผู้ฟ้องคดี ให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รบ ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ ดังนี้ (๑) จดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จำกัด และให้ชำระบัญชีให้แล้วเสร็จตามขั้นตอน ตามมาตรา ๑๒๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (๒) บริหารจัดการตลาดกลาง ยางพาราภาคตะวันออกเฉียงในรูปแบบอื่นที่สามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ เช่น การบริหาร จัดการเอง โดยอาจจะหารือกันในทางปฏิบัติกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (๓) ส่งรายงานงบการเงิน การใช้จ่ายเงินในการดำเนินการของบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จำกัด ตั้งแต่วันเริ่มดำเนินการจนถึงปัจจุบัน เพื่อรายงานสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (๔) ตรวจสอบว่า นอกจากบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออกเฉียง จำกัด แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการจดทะเบียน จัดตั้งบริษัทอื่นอีกหรือไม่ หากมีให้ดำเนินการตามข้อ (๑) ถึงข้อ (๓) และรายงานให้ จังหวัดระยองทราบ (๕) หาผู้รับผิดทางแพ่ง/ทางละเมิด รวมถึงดำเนินการทางวินัยและ ทางอาญากับผู้ที่เกี่ยวข้องหากปรากฏว่าเกิดความเสียหายขึ้นแก่ทางราชการในกรณีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสือลับ รย ๕๑๐๐๓.๔/๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๐ อุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๙๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่ง จังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับคำสั่ง ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ และได้มีหนังสือ ลับด่วนที่สุด ที่ รบ ๐๐๓๗.๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลพิพากษา เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่



/๒๙ มีนาคม...

๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ และคำสั่งจังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕ /๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด รวมทั้งเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ด่วนที่สุด ที่ รย ๐๐๓๗.๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณากฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ และคำสั่งจังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และให้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นตามกฎหมายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ด่วนที่สุด ที่ รย ๐๐๓๗.๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้ ... (๑๙) การพาณิชย์... มาตรา ๓๑ ตรี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า จังหวัดอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ (๑) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (๒) จังหวัดต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ (๓) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย... พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้... (๙) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ข้อบัญญัติ



/จะตราขึ้นได้...

จะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้... (๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไป ตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ สั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ การปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติการ ในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการ ดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง วรรคสาม บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ รายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด วรรคสี่ บัญญัติว่า คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้... (๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ... (๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง... ระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประสงค์จะดำเนินกิจการพาณิชย์ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีการศึกษาและวิเคราะห์กิจการพาณิชย์โดยละเอียด เพื่อนำเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยกับการดำเนินกิจการพาณิชย์ให้เสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการก่อน ข้อ ๗ กำหนดว่า ข้อบัญญัติเกี่ยวกับ กิจการพาณิชย์ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) คำจำกัดความของข้อความสำคัญ (๒) วัตถุประสงค์ที่ต้องจัดทำกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (๓) ลักษณะการลงทุน ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน (๔) หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติและเงื่อนไข



/ของการดำเนินการ...

ของการดำเนินกิจการพาณิชย์ (๕) แหล่งเงินทุนหรือที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินกิจการพาณิชย์ (๖) สัดส่วนของการถือหุ้นในกิจการพาณิชย์ (๗) การจัดสรรผลประโยชน์และการจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินกิจการพาณิชย์ (๘) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าไปตรวจสอบของประชาชน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด นั้น เดิมชื่อว่า ตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก อำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง และจะต้องถ่ายโอนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ที่ ๑๗๓๘/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาและวิเคราะห์กิจการพาณิชย์ (ตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ได้ โดยคณะกรรมการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก จังหวัดระยอง ได้ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๑ มีทุนจดทะเบียน ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีถือหุ้น ๙๙๙,๙๙๙ หุ้น จาก ๑,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น โดยที่ระเบียนกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ กำหนดให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดและเสนอเป็นข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเห็นชอบในหลักการตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ผู้ฟ้องคดีได้ออกข้อบัญญัติในการจัดตั้งกิจการพาณิชย์ และได้ขอความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาของข้อบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า มีการระบุรายละเอียดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเอาไว้ในข้อ ๔ ว่า เพื่อให้เกษตรกรชาวสวนยางพาราและพ่อค้ามีสถานที่ซื้อขายยางพาราเป็นหลักแหล่งที่แน่นอน เป็นแหล่งรองรับผลผลิตยางพาราเพื่อประโยชน์แก่เกษตรกรยางพารา และเป็นรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการจัดตั้ง



/นิติบุคคล...

นิติบุคคลขึ้นใหม่ในแบบที่มีการร่วมทุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือเอกชนร่วมลงทุน มีการระบุถึงอัตราค่าจ้างค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ การบริหารงานบุคคล การเงินงบประมาณ การจัดสรรผลประโยชน์ที่ได้จากการดำเนินกิจการ การเลิกกิจการ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบการดำเนินกิจการของประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปตามข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้ (๑) คำจำกัดความของข้อความสำคัญ (๒) วัตถุประสงค์ที่ต้องจัดทำกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (๓) ลักษณะการลงทุน ให้ระบุลักษณะของการลงทุนกิจการพาณิชย์ เช่น ลงทุนเอง หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นใหม่ หรือในรูปของสหการ หรือเอกชนร่วมลงทุน (๔) หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติและเงื่อนไขของการดำเนินกิจการพาณิชย์ (๕) แหล่งเงินทุนหรือที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินกิจการพาณิชย์ (๖) สัดส่วนของการถือหุ้นในกิจการพาณิชย์ (๗) การจัดสรรผลประโยชน์และการจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินกิจการพาณิชย์ (๘) หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าไปตรวจสอบของประชาชน ดังนั้น การดำเนินการเพื่อจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพารา ภาคตะวันออก จำกัด ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปตามขั้นตอนที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้แล้ว

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจในการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด หรือไม่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้รับการถ่ายโอนตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออก อำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๗ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินกิจการพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ โดยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด นั้น ได้ให้อำนาจกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยมาตรา ๕๐ ได้ให้อำนาจในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ว่า สามารถทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งแม้ว่ามาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะกำหนดให้



/องค์การบริหาร...

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการที่เป็นการพาณิชย์ได้โดยมิได้กำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะว่าสามารถดำเนินกิจการจัดตั้งบริษัทจำกัดเอาไว้ เหมือนกับการจัดตั้งบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ระบุว่า กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกันแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายยังได้บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้.... (๒๖) การพาณิชย์ ของกรุงเทพมหานคร... จึงเห็นได้ว่า นอกจากที่กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครสามารถ ก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้แล้ว กรุงเทพมหานครก็ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการ ในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครอีกด้วย จึงถือได้ว่า บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการในกิจการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๖ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด และมีผู้บริหาร ของกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อคำว่า การพาณิชย์ดังกล่าว นั้น พระราชบัญญัติองค์การ บริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้กำหนดให้คำนิยามหรือให้ความหมายเอาไว้โดยเฉพาะ โดยที่มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ ๕ และ ข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดเอาไว้แต่เพียงว่า อาจดำเนินกิจการพาณิชย์ได้เท่า นั้น การแปลความดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ซึ่งตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า พาณิชย์ หมายถึง การค้าขาย โดยรูปแบบของการค้าขายนั้นมีได้จำกัดเอาไว้ ดังนั้น การพาณิชย์ จึงหมายถึงการดำเนินการที่ เป็นการค้าขายเมื่อมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์สามารถ ดำเนินการได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดแล้ว กิจการใดที่ถือว่าการพาณิชย์แล้ว องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจึงย่อมสามารถจะดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งการพาณิชย์นั้นเป็นความหมาย อย่างกว้างและไม่ได้มีการจำกัดรูปแบบไว้ว่าจะต้องดำเนินการในลักษณะใดบ้างที่เป็นการค้าขาย การค้าขายจึงไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการเองโดยตรง แต่อาจเป็นการดำเนินกิจการโดยตัวแทน หรือการไปมีส่วนร่วมที่มีผลกำไรขาดทุนเข้ามาเกี่ยวข้อง กิจการดังกล่าวจึงถือว่าการพาณิชย์อย่างหนึ่งที่มีความเสี่ยงในการลงทุนตามสถานะของกิจการ อันมีลักษณะเป็นสัญญา



/อย่างหนึ่ง...

อย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อการค้าขาย โดยที่มาตรา ๑๐๑๒ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า อันว่าสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตกลงเข้ากันเพื่อกระทำการกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น มีการแบ่งทุนเป็นหุ้นที่มีมูลค่าเท่ากัน โดยผู้ถือหุ้นรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นเท่านั้น สัญญาจัดตั้งบริษัทจำกัดจึงเป็นการแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้นโดยผู้จัดตั้งต้องเป็นบุคคลซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ กรณีดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการประกอบธุรกิจที่มีผลกำไรขาดทุนเข้ามาเกี่ยวข้อง อันมีลักษณะของการค้าขายที่อยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ดังนั้น เมื่อมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินกิจการที่เป็นการพาณิชย์ได้แล้ว แม้จะมีได้กำหนดเอาไว้เป็นการเฉพาะว่าสามารถดำเนินกิจการจัดตั้งบริษัทจำกัดเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่เมื่อการทำสัญญาจัดตั้งบริษัทจำกัดนั้นถือเป็นการดำเนินกิจการพาณิชย์ดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว อีกทั้งการจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด ก็เพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการซื้อขายยางพารา แลกเปลี่ยนสินค้า การควบคุมและส่งเสริมเกี่ยวกับ ยางพารา เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางพาราในภาคตะวันออกให้ได้รับประโยชน์จากการค้าขายยางพาราอันเป็นการบริหารจัดการตลาดกลางยางพาราภาคตะวันออกที่มีอยู่แต่เดิมซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับการถ่ายโอนมาจากสำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัดระยอง โดยมีวัตถุประสงค์หลักช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนยางแล้ว กรณีจึงมิใช่การจัดตั้งบริษัทขึ้นมาใหม่เสียทั้งหมด หากแต่เป็นการจัดตั้งโดยการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการเป็นบริษัทบริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จากกิจการที่ได้รับการถ่ายโอนมาตามกฎหมาย ดังนั้น การจัดตั้งบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด จึงเป็นไปตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบข้อ ๕ และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ และคำสั่งจังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกกิจการบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และให้ชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นตามกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น

/เมื่อได้วินิจฉัย...





เมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับด่วนที่สุดที่ รบ ๐๐๓๗.๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเช่นเดียวกันกับคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ที่ รย ๐๐๒๓.๔/๑๖๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ คำสั่งจังหวัดระยอง ที่ ๑๕๙๓๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนเลิกบริษัท บริหารจัดการยางพาราภาคตะวันออก จำกัด และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือจังหวัดระยอง ลับ ด่วนที่สุด ที่ รบ ๐๐๓๗.๔/๔๙๘ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐

นายอนุพงศ์ สุขเกษม  
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวนและ  
ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายฤทัย หงส์สิริ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด  
ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่ง ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายวิบูลย์ กัมมาระบุตร  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายภีร์รัตน์ เจียรนัย  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

พลโท สุรพงศ์ เปรมบัญญัติ  
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายคะนิง จันทرسงเคราะห์

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด  
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น  
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้



ข้าพเจ้าขอรับรองว่า คดีหมายเลขดำที่ อร. ๒๔๐/๒๕๖๒ หมายเลขแดงที่  
อร. ๒๒๒/๒๕๖๒ ได้ทำคำพิพากษาโดย นายฤทัย หงส์สิริ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด  
ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่ง ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ซึ่งร่วมประชุมปรึกษา  
เป็นองค์คณะ และได้ลงลายมือชื่อไว้แล้วในต้นร่างคำพิพากษา แต่เนื่องจาก นายฤทัย หงส์สิริ  
เจ็บป่วย ซึ่งเป็นเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทำให้ไม่สามารถลงลายมือชื่อในคำพิพากษานี้  
ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน  
การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง  
การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔  
จึงบันทึกไว้เป็นสำคัญ



(นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์)  
ประธานศาลปกครองสูงสุด