

บันทึก

เรื่อง หรือการปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตร
และสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ (การกระทำการเป็นตัวแทนของ
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร)

ตามที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้มีหนังสือ ที่ ๑๑/
๕๖๕๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น
ว่า

(๑) การที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเห็นว่า ธนาคารฯ ไม่มี
อำนาจที่จะกระทำการเป็นตัวแทนรัฐบาลในฐานะคู่สัญญา กับเกษตรกรเจ้าของที่ดินในการเรียก
เก็บค่าใช้จ่ายจากเกษตรกรที่ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูป
ที่ดินได้ เพราะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและ
สหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ เป็นความเห็นที่ถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

(๒) หากการกระทำดังกล่าวตาม (๑) เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อ
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้ว ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พิจารณาตามความประสงค์ของกระทรวงการคลังด้วยว่า จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคาร
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้หรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้ธนาคารเพื่อ
การเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสามารถดำเนินการตาม (๑) ได้

ข้อเท็จจริงสำหรับปัญหาเรื่องนี้ มีว่า เจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกได้เสนอในคราว
ประชุมคณะเจ้าหน้าที่อำนวยการโครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนบนว่า
เห็นควรให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นตัวแทนรัฐบาลเรียกเก็บเงิน
ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายไปในการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๔๖ ของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูป
ที่ดินจากเกษตรกรเจ้าของที่ดิน และให้ถือว่าเงินที่เรียกเก็บได้เป็นเงินเพิ่มทุนเรือนหุ้นของ
ธนาคาร แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า การให้ธนาคารฯ เรียกเก็บเงินดังกล่าวแทนรัฐบาลและให้
ถือว่าเงินดังกล่าวที่เรียกเก็บได้นั้นเป็นเงินเพิ่มทุนเรือนหุ้นของธนาคารฯ นั้น ไม่อาจทำได้
เพราะเงินดังกล่าวเป็นรายได้ของรัฐบาล จะต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ
เงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กระทรวงการคลัง
เห็นด้วยในหลักการที่ให้ธนาคารฯ เป็นตัวแทนรัฐบาลในฐานะคู่สัญญากับเกษตรกรเจ้าของที่ดิน
เพื่อเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่าย และจะให้ผลตอบแทนแก่ธนาคารฯ โดยจะคิดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ
ให้แก่ธนาคารฯ จำนวนหนึ่ง แต่วิธีการที่กระทรวงการคลังเสนอนั้น ธนาคารฯ แย้งว่า ธนาคารฯ
ไม่สามารถปฏิบัติการในฐานะตัวแทนได้ เพราะขัดต่อพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและ
สหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ เมื่อธนาคารฯ มีข้อโต้แย้งเช่นนี้ กระทรวงการคลังจึงเห็นควร

เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลังว่า ไม่มีความประสงค์ที่จะให้ธนาคารฯ เข้ากระทำการเรียกเก็บเงินแทนรัฐบาลในฐานะที่ธนาคารฯ เข้าเป็นคู่สัญญากับเกษตรกรแต่ประการใด เพียงแต่ประสงค์ให้ธนาคารฯ เรียกเก็บเงินที่เกษตรกรต้องชำระแก่รัฐบาลเนื่องจากความผูกพันที่รัฐบาลกับเกษตรกรมีอยู่ต่อกันตามกฎหมายแทนรัฐบาลเท่านั้น

สำหรับปัญหาในข้อแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) เห็นว่า การที่บุคคลคนหนึ่งกระทำการแทนบุคคลอีกคนหนึ่งนั้น ผู้ที่จะต้องผูกพันในผลแห่งการกระทำนั้นคือตัวการ หากผู้กระทำการแทนหรือตัวแทนไม่ ฉะนั้นตัวการจะใช้ผู้ใดทำก็เป็นกิจการของตัวการที่ตัวการต้องรับผลแห่งการกระทำของผู้ที่ตนใช้ ตัวการจะใช้ผู้ใด ผู้ที่ถูกใช้ให้ทำการแทนมีความสามารถที่จะทำการนั้นเองหรือไม่ ไม่เป็นปัญหาประการใด ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๗๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ตัวการคนใดใช้บุคคลผู้ไร้ความสามารถเป็นตัวแทน ท่านว่าตัวการคนนั้นย่อมต้องผูกพันในกิจการที่ตัวแทนกระทำ” เมื่อกิจการนั้นไม่ผูกพันตัวแทน แต่ผูกพันตัวการ การเรียกเก็บเงินที่กระทรวงการคลังมอบหมายให้ธนาคารฯ จัดทำในเรื่องนี้จึงไม่ต้องพิจารณาว่าอยู่ในวัตถุประสงค์ของธนาคารฯ หรือไม่

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) มีความเห็นต่อไปว่า ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งบัญญัติว่า “ธนาคารมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินงานของเกษตรกร ฯลฯ” นั้น ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ธนาคารฯ จำต้องช่วยเหลือโดยให้เกษตรกรกู้เงินของธนาคารฯ เองไม่ดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๑๐ (๒)^๑ ที่ธนาคารฯ อาจเป็นแค่ผู้ค้ำประกันก็ได้ รวมทั้งกระทำการกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารฯ ตามมาตรา ๑๐ (๑๑)^๒ เหตุนี้ จึงเป็นที่เห็นได้ว่า ในการที่มีการช่วยเหลือเกษตรกรทางการเงินโดยให้ธนาคารฯ เป็นผู้เรียกเก็บเงินคืน ย่อมเป็นกิจการที่อยู่ในวัตถุประสงค์ของธนาคารฯ อันธนาคารฯ พึงปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้นอย่างแน่นอน ไม่มีทางเข้าใจว่า การเรียกเก็บเงินแทน

^๑ มาตรา ๑๐ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการกิจการภายในของแห่งวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๙ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ค้ำประกันเงินกู้ที่บุคคลดังกล่าวใน (๑) อกจากสถาบันการเงินอื่นทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

^๒ (๑๑) กระทำการกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

กระทรวงการคลังในกรณีนี้อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของธนาคารฯ แต่อย่างไร
เมื่อได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อแรกไว้เช่นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาใน
ปัญหาข้อที่สอง

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา