

บันทึก

เรื่อง การจัดสรรโควตาน้ำตาลทรายดิบที่จะส่งสหรัฐอเมริกาตามข้อผูกพัน
(กรณีอำนาจของผู้ชำระบัญชี บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๘๕๘๗ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๒ ว่า กระทรวงอุตสาหกรรมประสบปัญหาเกี่ยวกับการสั่งให้บริษัทรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติหลักการตามข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรมในการจัดน้ำตาลทรายดิบขายให้สหรัฐอเมริกาตามข้อผูกพันของรัฐบาล โดยจัดแบ่งให้โรงงานน้ำตาลทรายขาวทุกแห่งร่วมกันรับส่วนได้ส่วนเสียตามอัตราส่วนแห่งกำลังผลิตแต่ในชั้นแรกการติดต่อทุกรายอาจไม่ทันการณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงจัดสรรให้โรงงานเอกชน (ตามคำเสนอของสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย) และโรงงานรัฐวิสาหกิจ(๔ โรงงาน) ผลิตตามอัตราส่วนร้อยละ ๖๕ และ ๓๕ ตามลำดับ สำหรับส่วนของโรงงานเอกชนนั้น โรงงานเอกชน ๑๖ รายได้ดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายดิบเสร็จสิ้นไปแล้ว แต่ส่วนของโรงงานรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่ ๔ โรงงาน คือโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี โรงงานน้ำตาลลำปาง โรงงานน้ำตาลอุดรดิตถ์ และโรงงานน้ำตาลของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด นั้น กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาจัดสรรให้ผลิตตามปริมาณที่แต่ละโรงงานจะผลิตได้ โดยถือกำลังผลิตในฤดูผลิต พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๑ เป็นหลัก ซึ่งเป็นอัตราส่วนดังนี้ คือ โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี ๕: โรงงานน้ำตาลลำปาง ๖: โรงงานน้ำตาลอุดรดิตถ์ ๒๙: โรงงานน้ำตาลของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด ๑๗

โรงงานรัฐวิสาหกิจ ๓ รายแรกอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม จึงไม่มีปัญหาขัดข้องอย่างใด แต่สำหรับโรงงานน้ำตาลของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด นั้น โดยที่บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ขอให้กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ช่วยดำเนินการให้การผลิตน้ำตาลทรายดิบได้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลังจึงได้ส่งเรื่องให้คณะผู้ชำระบัญชีของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด พิจารณาติดต่อในเรื่องนี้กับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด แต่บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด ได้ตอบปฏิเสธ โดยอ้างเหตุว่าไม่อาจผลิตน้ำตาลทรายดิบส่งให้ได้ เพราะจะทำให้บริษัทฯ ขาดทุน และอาจเป็นเหตุให้ผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างน้อยฟ้องคณะกรรมการบริษัทฯ ให้รับผิดชอบแพ่งได้ นอกจากนั้นยังอ้างด้วยว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจัดแบ่งโควตาให้ผลิตน้ำตาลทรายดิบดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีบริษัทยินดีจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ถ้าบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด หรือทางราชการยินยอมจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้ในเมื่อมีการฟ้องร้องขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ กระทรวงการคลังจึงเห็นว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจที่จะสั่งการ

อย่างใดได้ การที่จะให้บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด หรือกระทรวงการคลังยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามเงื่อนไขที่บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด แง้นั้น กระทรวงการคลังไม่อยู่ในฐานะที่จะทำเช่นนั้นได้ แต่ถ้ากระทรวงอุตสาหกรรมตกลงตามเงื่อนไขดังกล่าว กระทรวงการคลังยินดีจะดำเนินการเรื่องนี้ให้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า

๑. รัฐบาลหรือกระทรวงทบวงกรมผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทรัฐวิสาหกิจจะลงมติให้บริษัทปฏิบัติอย่างใด ๆ ตามนโยบายของรัฐบาลได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเมื่อได้ลงมติให้บริษัทปฏิบัติตามดังกล่าวแล้ว ผู้ถือหุ้นใหญ่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างน้อยหรือไม่ หากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลนั้น บริษัทต้องเสียหาย

๒. ในกรณีบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด นั้น กระทรวงการคลังจะสั่งให้บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ดำเนินการให้บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด ผลิตน้ำตาลทรายดิบตามนโยบายของรัฐบาลได้หรือไม่ และจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างน้อยในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้แทนกระทรวงการคลังแล้วสำหรับปัญหาในข้อแรกนั้น เห็นว่า บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐบาลหรือกระทรวงทบวงกรมเป็นผู้ถือหุ้นมากกว่าครึ่งนั้นมีฐานะเช่นเดียวกับบริษัทจำกัดอื่นทั่ว ๆ ไป การจัดการบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจจึงย่อมต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในการจัดการของกรรมกรนั้น ต้องจัดการให้เป็นไปตามข้อบังคับและวัตถุประสงค์ของบริษัทจำกัด และอยู่ในความครอบงำของที่ประชุมใหญ่แห่งผู้ถือหุ้นทั้งปวง ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๙ มาตรา ๑๑๔๔ และมาตรา ๑๑๖๘ ดังนั้น กระทรวงทบวงกรมซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทจึงไม่มีอำนาจดำเนินการกิจการของบริษัทไปได้ตามอำเภอใจ แต่ถ้ากระทรวงทบวงกรมซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทจำกัดมีความประสงค์จะให้บริษัทจำกัดดำเนินการประการใด ก็ย่อมอาศัยความเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่นั้นร้องขอให้เรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นได้ตามมาตรา ๑๑๗๓ และลงมติในที่ประชุมใหญ่ให้บริษัทดำเนินการไปตามความประสงค์ของตนได้ถ้าความประสงค์นั้นไม่เป็นการนอกเหนือวัตถุประสงค์ของบริษัทจำกัด เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้มีมติดังกล่าวแล้วกรรมการของบริษัทจำกัดมีหน้าที่ต้องบังคับการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามมติของที่ประชุมใหญ่ต่อไปตามมาตรา ๑๑๖๘ (๔) ลักษณะการจัดการบริษัทจำกัดดังกล่าวจะเห็นว่า บริษัทหาได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถือหุ้นผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะตัวไม่ หากแต่เป็นการจัดการไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากผู้ถือหุ้นเป็นรายบุคคล ดังนั้นถ้าบริษัทจำกัดเกิดความเสียหายเพราะการจัดการไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ ผู้ถือหุ้นใหญ่จึงไม่ต้องรับผิดชอบผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างน้อยในความเสียหายนั้น

สำหรับปัญหาประการที่สองซึ่งเกี่ยวกับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด นั้น ไม่อาจนำความเห็นดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้ได้ เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัทส่งเสริม

เศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด ได้เลิกกิจการไปแล้ว และขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการชำระบัญชี ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๙ ให้ถือว่า บริษัทจำกัดที่ได้เลิกกันแล้วนั้นยังคงตั้งอยู่ เพียงที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชีเท่านั้น ในระหว่างการชำระบัญชานั้น ผู้ชำระบัญชีแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจดำเนินการชำระสะสางกิจการของบริษัทให้ลุล่วงไปด้วยดี กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ไม่อาจอาศัยความเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ขอให้มีการเรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เพื่อลงมติให้บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ไปดำเนินการให้มีการเรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด ได้ ปัญหาต่อไปมีว่าผู้ชำระบัญชีของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด จะไปดำเนินการเช่นนั้นเองจะทำได้หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า การกระทำเช่นนั้นไม่ใช่เป็นการชำระบัญชีหรือชำระสะสางกิจการงานของบริษัทให้เสร็จสิ้นไป ผู้ชำระบัญชีจึงไม่อาจทำได้ เพราะเป็นการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๕๐ และมาตรา ๑๒๕๙ เมื่อได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้ว ปัญหาเรื่องการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างน้อยในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยต่อไป

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๑๒