

บันทึก

เรื่อง ฐานะของบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

ในการเข้าร่วมทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับกรมการพลังงานทหาร

กระทรวงกลาโหม ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๑

ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

กระทรวงกลาโหมมีหนังสือ ที่ กท ๐๒๑๔/๑๐๒ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อตีความฐานะของบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ในกรณีที่เข้าร่วมลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับกระทรวงกลาโหมว่าจะเป็นการร่วมทุนตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่และหากไม่เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้ว ขอให้เสนอแนะแนวทางดำเนินการเพื่อให้บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับผู้รับสัมปทานด้วย โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า กรมการพลังงานทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจ ขุดเจาะ ผลิตและกลั่นปิโตรเลียม ในพื้นที่ที่รับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เอกชนร่วมลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในลุ่มแอ่งเชียงใหม่ และให้บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ร่วมลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในลุ่มแอ่งลำปาง และลุ่มแอ่งแพร่ ซึ่งในการดำเนินธุรกิจของบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ เห็นชอบในหลักการตามมติที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ โดยให้บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ดำเนินธุรกิจโดยไม่ต้องนำคำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับ แต่ให้บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จัดให้มีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการพัสดุ การงบประมาณ การเงิน การบัญชี และการบริหารงานบุคคล โดยให้เป็นไปตามมาตรฐานระดับเดียวกับบริษัทน้ำมันนานาชาติชั้นนำ แต่โดยที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเอกชนลงทุนหรือร่วมทุนกับกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม เพื่อทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่กรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหมได้รับมอบหมายให้ทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งว่าด้วยประโยชน์ สิทธิ และหน้าที่ของผู้รับสัมปทานมาใช้บังคับแก่เอกชนผู้ลงทุนหรือร่วมทุนเสมือนเอกชนผู้ลงทุนหรือร่วมทุนนั้นเป็นผู้รับสัมปทานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย” จึงมีปัญหาว่า การที่บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด

(มหาชน) เข้าร่วมลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับกรมการพลังงานทหาร ศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม จะถือได้หรือไม่ว่า เป็นกรณีที่เอกชนร่วมทุนกับกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหมตามความหมายแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๑ฯ ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมการพลังงานทหารศูนย์การอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและพลังงานทหาร และกรมพระธรรมนูญ) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทะเบียนการค้า) และผู้แทนการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยด้วยแล้ว เห็นว่า โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคมพ.ศ. ๒๕๑๕ มีเจตนารมณ์ในการให้เอกชนได้เข้ามาลงทุนหรือร่วมทุนกับกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการปิโตรเลียม เพื่อทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในบริเวณพื้นที่ซึ่งกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหมได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ข้อ ๑^๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวจึงบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเอกชนลงทุน หรือร่วมทุนกับกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหมเพื่อทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่กรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหมได้รับมอบหมายให้ทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งว่าด้วยประโยชน์ สิทธิ และหน้าที่ของผู้รับสัมปทานมาใช้บังคับแก่เอกชนผู้ลงทุนหรือร่วมทุนเสมือนเอกชนผู้ลงทุนหรือร่วมทุนนั้นเป็นผู้รับสัมปทานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย”แต่โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๑ฯ มิได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เอกชน” ไว้ การพิจารณาความหมายของคำว่า “เอกชน” ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๑ฯ จึงต้องพิจารณาตามความหมายทั่วไปว่าหมายถึงบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่มีใช้ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยเฉพาะเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะในการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐนั้น นอกจากรัฐจะดำเนินกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยตรงแล้ว รัฐยังอาจดำเนินธุรกิจเพื่อหาเงินรายได้เข้ารัฐนอกเหนือจากการเก็บภาษีอากรอีกด้วย ในการดำเนินธุรกิจเพื่อหาเงินรายได้นั้น รัฐอาจกระทำโดยออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรขึ้นโดยเฉพาะเพื่อให้องค์กรนั้นมีอำนาจและสิทธิพิเศษเหนือบุคคลทั่วไป หรืออาจดำเนินการในลักษณะที่เอกชนทั่วไปกระทำอยู่ เช่น จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก็ได้ซึ่งในกรณีแรกองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นย่อมไม่อยู่ในฐานะเป็นเอกชน ส่วนในกรณีหลังองค์กรธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นย่อมมีสภาพและฐานะอย่างเดียวกับเอกชน และจึงมีฐานะเป็นเอกชน ส่วนการที่จะถือว่าองค์กรธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่เป็นเรื่องภายในของรัฐที่จะ

^๑ข้อ ๑ ในกรณีที่มีเอกชนลงทุน หรือร่วมทุนกับกรมการพลังงานทหารกระทรวงกลาโหม เพื่อทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในพื้นที่ที่กรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม ได้รับมอบหมายให้ทำการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งว่าด้วยประโยชน์ สิทธิ และหน้าที่ของผู้รับสัมปทานมาใช้บังคับแก่เอกชนผู้ลงทุนหรือร่วมทุนเสมือนเอกชนผู้ลงทุนหรือร่วมทุนนั้นเป็นผู้รับสัมปทานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย

กำหนดเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลในฐานะผู้ถือหุ้นเท่านั้น มิได้ทำให้ฐานะทางกฎหมายขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด จริงอยู่รัฐอาจเอื้ออำนวยให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นมีสิทธิพิเศษบางประการได้ แต่การให้สิทธิเช่นนั้นก็มีลักษณะทำนองเดียวกับผู้ถือหุ้นใหญ่ทั่วไปจะพึงให้กับบริษัทที่ตนเป็นผู้ถือหุ้นอยู่สำหรับบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เมื่อเป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕^๒ แม้ว่าจะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็ตาม แต่ก็มิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว^๓ และมีใช้เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือเป็นองค์กรของรัฐตามความหมายดังกล่าวข้างต้นแต่อย่างใด หากแต่มีฐานะอย่างเดียวกับบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งโดยเอกชนทั่วไป และเป็นนิติบุคคลเอกชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงเห็นว่า การที่บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เข้าร่วมลงทุนสำรวจและผลิตปิโตรเลียมกับกรมการพลังงานทหาร ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีที่เอกชนร่วมทุนกับกรมการพลังงานทหาร กระทรวงกลาโหม ตามความหมายแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๑ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๖

^๒มาตรา ๔๑ บริษัทที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้แล้วเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ