

บันทึก

เรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๒/๑๐๙๒๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ด้วยคณะผู้เริ่มการก่อตั้งมูลนิธิสถานแสงอรุณ มีความประสงค์จะขอจัดตั้งมูลนิธิเพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์ให้สังคม จึงได้ร่างข้อบังคับของมูลนิธิ โดยอาศัยแนวของทางราชการเป็นหลัก แต่ได้ปรับเปลี่ยนในเรื่องของการได้มาซึ่งทรัพย์สิน เพื่อให้สอดคล้องกับกิจกรรมของมูลนิธิดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า คณะผู้เริ่มการก่อตั้งมูลนิธิสถานแสงอรุณจัดตั้งมูลนิธิโดยกำหนดวิธีการจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิให้ประกอบธุรกิจโดยวิธีต่างๆ เช่น เป็นนายหน้า รับจ้าง ขาย โอน จำน่า จำนอง แลกเปลี่ยนค้าประกัน จำหน่ายทรัพย์สิน ฯลฯ ซึ่งเห็นว่าน่าจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มูลนิธิมีทุนไว้โดยเฉพาะสำหรับดำเนินการตามวัตถุประสงค์โดยมิได้มุ่งหาประโยชน์มาแบ่งปันกัน แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิต้องมีใช่เป็นการหาประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง ซึ่งอาจจะทำให้เข้าใจได้ว่ามูลนิธิสามารถหาประโยชน์โดยวิธีการต่างๆ เช่น รับจ้าง ขาย โอน จำน่า จำนอง ฯลฯ เพื่อหาเงินให้เข้ามูลนิธิได้แล้วดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิโดยมิได้หาประโยชน์เพื่อบุคคลใด เนื่องจากข้อพิจารณาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังไม่มีกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ จึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานครแล้ว เห็นว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับเรื่องมูลนิธิไว้ในมาตรา ๑๑๐วรรคหนึ่ง ว่า “มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมิได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน ฯลฯ” โดยได้มีการแก้ไขถ้อยคำจากบทบัญญัติเดิม ที่มีข้อความว่า “มูลนิธินั้นได้แก่ทรัพย์สินอันจัดสรรไว้เป็นแผนกเพื่อบำเพ็ญทาน การศาสนา วิทยาศาสตร์ วรรณคดี หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ และไม่ได้หมายคำกำไร”^๑ จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ข้อความในตอนท้ายของบทบัญญัติทั้งสองมาตราระบุแตกต่างกันบ้าง กล่าวคือ บทบัญญัติเดิมห้ามมิให้มูลนิธิมีความมุ่งหมายที่จะค้ากำไร แต่บทบัญญัติใหม่ไม่ได้ห้ามเรื่องการค้ากำไร คงเพียงห้ามมิให้มูลนิธิมุ่งหา

^๑ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๑ เดิม ก่อนมีการตรวจชำระใหม่

ผลประโยชน์มาแบ่งปันกันเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่า มูลนิธิอาจประกอบกิจการบางประการในลักษณะของการทำกำไรได้ แต่การทำกำไรนั้นจะต้องเป็นการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมูลนิธิเท่านั้น^๒และมีใช้นำเงินหรือผลประโยชน์ที่ได้จากการประกอบกิจการนั้นมาแบ่งปันกัน นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติที่ตรวจชำระใหม่ มูลนิธิที่จะจัดตั้งขึ้นจะต้องจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเมื่อได้จดทะเบียนแล้วก็มีสถานะเป็นนิติบุคคล^๓ ซึ่งเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วมูลนิธิก็จะมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับมูลนิธิได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง ว่า “การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิต้องมีใช้เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใด นอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นเอง” ดังนั้น มูลนิธิจึงสามารถดำเนินการเพื่อทำกำไรได้แต่ก็ต้องกระทำภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธินั้น ๆ เท่านั้น

สำหรับกรณีของมูลนิธิสถานสงเคราะห์ตามข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยปรากฏว่า มูลนิธินี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ในข้อบังคับข้อ ๔ รวม ๖ ประการคือ “๔.๑ เพื่อสนับสนุนและสร้างสรรค์กิจกรรม ซึ่งเป็นการให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชนให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความรักในเรื่องธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนศิลปวัฒนธรรมของไทย ๔.๒ เพื่อเผยแพร่ และสนับสนุนกับกิจกรรม ซึ่งส่งเสริมให้สังคมได้ตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาและพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติให้ยั่งยืน ๔.๓ สนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมทางด้านศิลปวัฒนธรรมให้เจริญงอกงาม ๔.๔ เพื่อร่วมมือ ประสานงาน กับบุคคล กลุ่มบุคคล และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในกิจกรรม ซึ่งดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ตรงกัน ๔.๕ เพื่อดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือร่วมมือกับองค์กรการกุศลอื่น ๆ เพื่อสาธารณประโยชน์และ ๔.๖ ไม่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมืองแต่ประการใด” ส่วนการจัดการทรัพย์สินได้กำหนดไว้ในข้อบังคับข้อ ๖ ว่ามูลนิธิอาจได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสามารถประกอบธุรกิจโดยวิธีต่อไปนี้

“๖.๑ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ยกให้โดยพินัยกรรมหรือนิติกรรมอื่น ๆ โดยมีได้มีเงื่อนไขผูกพันให้มูลนิธิต้องรับผิดชอบในหนี้สินหรือภาระติดพันอื่นใด

^๒มติของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ใน “ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑”, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กัญยาน ๒๕๓๔, หน้า ๒๕๔-๒๖๐

^๓มาตรา ๑๑๐ มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดีการศึกษาหรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกันและได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมีใช้เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นเอง

มาตรา ๑๒๒ มูลนิธิที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๖๖ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

- ๖.๒ เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มีจิตศรัทธาบริจาคให้
- ๖.๓ ดอกผลซึ่งเกิดจากทรัพย์สินของมูลนิธิ
- ๖.๔ รายได้อื่นเกิดจากการจัดกิจกรรมของมูลนิธิ
- ๖.๕ ชื่อ จัดหา รับ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองปรับปรุง ใช้ และจัดการโดยประการอื่น ซึ่งทรัพย์สินใด ๆ ตลอดจนดอกผลของทรัพย์สินนั้น
- ๖.๖ ขาย โอน จำนอง จำนำ แลกเปลี่ยน ค้ำประกัน และจำหน่ายทรัพย์สินโดยประการอื่น
- ๖.๗ เป็นนายหน้า รับจ้าง ตัวแทน ตัวแทนค้าต่างในกิจการ และธุรกิจทุกประเภท
- ๖.๘ กู้ยืมเงิน เบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคาร นิติบุคคล หรือสถาบันการเงินอื่น และให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตด้วยวิธีการอื่น โดยจะมีหลักประกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งการรับออก โอน และสลับหลังตัวเงิน หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้อีก
- ๖.๙ เข้าเป็นหุ้นส่วนจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท จำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด
- ๖.๑๐ ประกอบเกษตรกรรม ทำนา ทำสวน ทำไร่
- ๖.๑๑ ประกอบกิจการโรงพิมพ์ รับพิมพ์หนังสือ พิมพ์หนังสือจำหน่ายและออกหนังสือพิมพ์
- ๖.๑๒ ประกอบกิจการร้านค้า ร้านอาหารเพื่อสุขภาพ”
- เมื่อได้พิจารณาความในข้อ ๖.๕ ถึงข้อ ๖.๑๒ แล้ว จะเห็นได้ว่ามูลนิธินี้มีความประสงค์จะหารายได้โดยการประกอบธุรกิจหลัก ๆ หลายประการซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นไปในการทำนองเดียวกับหุ้นส่วนหรือบริษัท และการประกอบกิจการบางอย่างอาจต้องนำทรัพย์สินของมูลนิธิเข้าไปเสี่ยงต่อการขาดทุนด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘)จึงเห็นว่า การที่มูลนิธิได้นำเรื่องการประกอบธุรกิจดังกล่าวไปกำหนดไว้ในข้อ ๖ ว่าด้วยการได้มาซึ่งทรัพย์สิน เป็นการเกินวัตถุประสงค์ของมูลนิธิตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ ของข้อบังคับของมูลนิธิ จึงน่าจะกระทำมิได้ และมีความเห็นต่อไปว่า แม้จะนำข้อความตามข้อ ๖.๕ ถึงข้อ ๖.๑๒ ไปกำหนดไว้ในข้อ ๔ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ก็จะเป็นการเกินวัตถุประสงค์ของมูลนิธิตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๑๐ ซึ่งขัดต่อมาตรา ๖๖^๔ ประกอบด้วยมาตรา ๑๑๐ วรรคสอง^๕

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า มูลนิธิจะประกอบกิจการต่าง ๆ ที่เป็นการหารายได้ก็ย่อมกระทำได้ แต่จะต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมูลนิธิตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของมูลนิธินั้น ๆ และวัตถุประสงค์ของมูลนิธิก็ต้องไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๐ วรรคหนึ่ง

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

เพราะถ้ามูลนิธิสามารถประกอบธุรกิจต่าง ๆ ได้เหมือนอย่างห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท นอกจากจะเป็นการเกินความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้มีการจัดตั้งมูลนิธิแล้วยังอาจเป็นการเสี่ยงต่อการที่จะทำให้ทรัพย์สินของมูลนิธิที่มีอยู่ต้องหมดสิ้นไป โดยมีได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิด้วย

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๗