

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง การถือหุ้นของหน่วยราชการ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๗๕๔๙/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๐๐ ความว่า กระทรวงเกษตรได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเติมคณะพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายที่ว่า กรมป่าไม้เป็นหน่วยราชการจะถือหุ้นในบริษัทได้ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ประเด็นที่พึงพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า การเข้าถือหุ้นในบริษัทจะเป็นการประกอบการค้าหรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทก็คือ การกระทำการกิจการร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์จะแบ่งกำไร อันจะพึงได้แต่กิจการที่กระทำนั้น (มาตรา ๑๐๑๒)^{*} เมื่อกิจการใดได้กระทำไปโดยมุ่งหมายที่จะแสวงหากำไรแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่าการนั้นมีลักษณะเป็นการค้า ฉะนั้น การเข้าถือหุ้นในบริษัทจึงเป็นการร่วมมือในการค้าอย่างหนึ่ง

๒. เมื่อการถือหุ้นในบริษัทเป็นการร่วมมือในการค้าแล้ว ก็อาจสรุปปัญหาที่ต้องพิจารณาได้ว่า กรมป่าไม้จะถือหุ้นในบริษัทการค้าได้หรือไม่

สำหรับปัญหานี้นี้ได้เคยมีคำพิพากษากฎีกาที่ ๙๕๐/๒๔๙๑ วินิจฉัยไว้ว่า “กระทรวงเป็นนิติบุคคล ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๙^๑ กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของตนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง ไม่ใช่จะทำอะไรได้ทุกอย่าง

วัตถุประสงค์ของกระทรวงทบวงกรมย่อมปรากฏตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม”

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้แล้ว ปรากฏว่าพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมป่าไม้ ในกระทรวงเกษตร พ.ศ. ๒๔๙๕ มิได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ไว้แต่ประการใด แต่โดยที่กรมป่าไม้มีฐานะเป็นราชการส่วนหนึ่งของกระทรวงเกษตร (มาตรา ๑๕^๒

^{*} มาตรา ๑๐๑๒ อันว่าสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ตกลงเข้ากัน เพื่อกระทำการกิจการร่วมกัน ด้วยประสงค์จะแบ่งปันกำไรอันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น

^๑ มาตรา ๖๙ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ต้องตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมายภายในขอบวัตถุประสงค์ของตน ดังมีกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง

^๒ มาตรา ๑๕ หน้าที่ราชการในกระทรวงเกษตร แยกเป็น

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๖) อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้จึงรวมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าของสังกัดของกรมป่าไม้ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้กระทรวงเกษตรมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการจัด ควบคุม และส่งเสริมเกษตรกรรม ฉะนั้น กรมป่าไม้จึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัด ควบคุม และส่งเสริมเกษตรกรรมเกี่ยวกับการป่าไม้เท่านั้น

ถึงแม้ว่ากรมป่าไม้จะมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัด ควบคุม และส่งเสริมเกษตรกรรมเกี่ยวกับการป่าไม้ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวางก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญและพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “อำนาจบริหาร” ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการจัด ควบคุม ส่งเสริมเกษตรกรรมเกี่ยวกับการป่าไม้ หมายถึงการบริหารกิจการป่าไม้ของประเทศ ซึ่งอาจเป็นการจัดการให้ผู้อื่นเข้าทำป่าไม้ ควบคุมการทำป่าไม้ หรือส่งเสริมให้ผู้อื่นกระทำป่าไม้ แต่ย่อมไม่หมายความว่ากรมป่าไม้จะเข้าไปถือหุ้นในบริษัทป่าไม้เสียเอง ฉะนั้น กรมป่าไม้จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ถือหุ้นในบริษัท

๓. โดยที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรได้เสนอว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่ากรมป่าไม้ไม่มีอำนาจหน้าที่ถือหุ้นในบริษัทแล้ว ก็ใครจะขอให้พิจารณาถึงปัญหาที่ว่าบริษัทป่าไม้ประจำจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นและกรมป่าไม้ได้ถือหุ้นอยู่ด้วยนั้น จะมีฐานะเป็นบริษัทที่ถูกต้องตามกฎหมายมาตั้งแต่ต้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อเสนอของผู้แทนกระทรวงเกษตรแล้วเห็นว่า ถึงแม้หนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ ๗๕๔๙/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๐๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในปัญหาข้อกฎหมายว่า กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยราชการจะถือหุ้นในบริษัทได้หรือไม่ก็ตาม แต่เนื่องจากปัญหาที่ผู้แทนเสนอขอให้พิจารณานั้นเป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับปัญหาที่ได้พิจารณาไปแล้ว และเป็นปัญหาที่ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายกับผู้แทนบริษัทป่าไม้ประจำจังหวัดได้โต้แย้งกันอยู่ดังปรากฏตามหนังสือของกระทรวงเกษตร ที่ ๑๓๒๕๔/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๐๐ ฉะนั้น เพื่อตัดปัญหาที่จะมีมาสู่คณะกรรมการกฤษฎีกาในอนาคต คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นสมควรพิจารณาปัญหาที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรเสนอมาเสียในคราวเดียวกัน

(๑) สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรมกสิกรรม

(๔) กรมการข้าว

(๕) กรมประมง

(๖) กรมปศุสัตว์

(๗) กรมชลประทาน

(๘) กรมป่าไม้

(๙) กรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

สำหรับปัญหาที่ว่า บริษัทป่าไม้ประจำจังหวัดที่ได้จัดตั้งขึ้นและกรมป่าไม้ได้ถือหุ้นด้วยนั้น เมื่อปรากฏว่ากรมป่าไม้ไม่มีอำนาจหน้าที่ถือหุ้นได้แล้ว บริษัทป่าไม้ประจำจังหวัดจะมีฐานะเป็นบริษัทที่ต้องตามกฎหมายมาแต่ต้นหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัท จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดให้คุณสมบัติของผู้ถือหุ้นเป็นสาระสำคัญของการเป็นบริษัทดังเช่นกรณีผู้ถือหุ้นส่วนหนึ่งของห้างหุ้นส่วนสามัญ (มาตรา ๑๐๔๐ และ ๑๐๕๕)^๔ หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดประเภทผู้ถือหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดเมื่อนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนบริษัทแล้ว บริษัทก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ต่างหากจากผู้ถือหุ้น (มาตรา ๑๐๑๕)^๕ และเป็นบริษัทที่ต้องตามกฎหมายจนกว่าบริษัทจะเลิก (มาตรา ๑๒๓๖)^๖ หรือศาลสั่งให้เลิกบริษัท (มาตรา ๑๒๓๗)^๗ ฉะนั้น เพียงแต่กรมป่าไม้ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ถือหุ้น แต่ไปถือหุ้นในบริษัทเข้า ก็หากระทบกระเทือนถึงความเป็นบริษัทแต่ประการใดไม่ และบริษัทป่าไม้ประจำจังหวัดยังคงเป็นบริษัทที่ต้องตามกฎหมายมาแต่เริ่มต้น

เลขาธิการฯ

^๔ มาตรา ๑๐๔๐ ห้ามมิให้ชักนำเอาบุคคลอื่น เข้ามาเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนโดยมิได้รับความยินยอมของผู้ถือหุ้นส่วนทั้งหมดด้วยกันทุกคน เว้นแต่จะได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๑๐๕๕ ห้างหุ้นส่วนสามัญ ย่อมเลิกกันด้วยเหตุดังกล่าวต่อไปนี้

(๕) เมื่อผู้ถือหุ้นส่วนคนหนึ่งตาม หรือล้มละลาย หรือตกเป็นผู้ไร้ความสามารถ

^๕ มาตรา ๑๐๑๕ ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท เมื่อได้จดทะเบียนตามบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้ว ท่านจัดว่าเป็นนิติบุคคลต่างจากผู้ถือหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นทั้งหลาย ซึ่งรวมเข้ากันเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทนั้น

^๖ มาตรา ๑๒๓๖ อันบริษัทจำกัด ย่อมเลิกกัน ด้วยเหตุดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(๑) ถ้าในข้อบังคับของบริษัท มีกำหนดกรณีอันใดเป็นเหตุที่จะเลิกกัน เมื่อมีกรณีนั้น

(๒) ถ้าบริษัทได้ตั้งขึ้นไว้เฉพาะกำหนดกาลใด เมื่อสิ้นกำหนดกาลนั้น

(๓) ถ้าบริษัทได้ตั้งขึ้นไว้เฉพาะเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดแต่อย่างเดียวเมื่อเสร็จการ

นั้น

(๔) เมื่อมีมติพิเศษให้เลิก

(๕) เมื่อบริษัทล้มละลาย

^๗ มาตรา ๑๒๓๗ นอกจากนี้ศาลอาจสั่งให้เลิกบริษัทจำกัดด้วยเหตุต่อไปนี้ คือ

(๑) ถ้าทำผิดในการยื่นรายงานประชุมตั้งบริษัท หรือทำผิดในการประชุมตั้งบริษัท

(๒) ถ้าบริษัทไม่เริ่มทำการภายในหนึ่งปี นับแต่วันจดทะเบียนหรือหยุดทำการถึงหนึ่งปีเต็ม

(๓) ถ้าการค้าของบริษัททำไปก็มีแต่ขาดทุนอย่างเดียว และไม่มีทางหวังว่าจะกลับฟื้นตัวได้

(๔) ถ้าจำนวนผู้ถือหุ้นลดน้อยลงจนเหลือไม่ถึงเจ็ดคน

แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีทำผิดในการยื่นรายงานประชุมตั้งบริษัท หรือทำผิดในการประชุมตั้งบริษัท ศาลจะสั่งให้ยื่นรายงานการประชุมตั้งบริษัท หรือให้มีการประชุมตั้งบริษัทแทนสั่งให้เลิกบริษัทก็ได้แล้วแต่จะเห็นควร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๐๐