

บันทึก

เรื่อง การเข้าถือหุ้นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในบริษัท จาโก จำกัด

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๕๒๙.๔/๓๐๔๖๗ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแจ้งว่า สำนักงานสลากฯ มีโครงการเกี่ยวกับการนำเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติมาใช้จำหน่ายสลาก โดยได้จัดทำสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (ระบบ ON-LINE) กับบริษัท จาโก จำกัด เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ ซึ่งจากการเจรจากับบริษัทฯ หากมีการดำเนินการตามสัญญาบริษัทฯ จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนโดยการมอบหุ้นในอัตรา ร้อยละ ๑๐ ของมูลค่าหุ้นที่จดทะเบียน คิดเป็นเงินประมาณ ๓๓ ล้านบาท ให้สำนักงานสลากฯ เข้าร่วมถือหุ้น

กระทรวงการคลังจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนี้

๑. สำนักงานสลากฯ จะร่วมลงทุนโดยการเข้าไปถือหุ้นกับบริษัท จาโก จำกัด หรือบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นได้หรือไม่

๒. หากเห็นว่าตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานสลากฯ ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปร่วมลงทุนกับบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลอื่น ๆ ลา ยังไม่ชัดเจน ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยว่าสำนักงานสลากฯ จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากฯ หรือไม่ อย่างไร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย) สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่า ภายหลังจากที่สำนักงานสลากฯ ได้ทำสัญญากับบริษัท จาโก จำกัด บริษัทฯ ก็ได้มีข้อเสนอให้สำนักงานสลากฯ เข้าไปถือหุ้นในบริษัทฯ โดยไม่ต้องชำระค่าหุ้น แต่ต่อมาได้มีข้อพิพาทเกิดขึ้นเนื่องจากบริษัทฯ กล่าวอ้างว่า สำนักงานสลากฯ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ได้กระทำไว้ ซึ่งสำนักงานสลากฯ และบริษัทฯ ได้พยายามเจรจาทกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาทดังกล่าวแล้วแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ จึงได้เสนอข้อพิพาทในเรื่องนี้ต่ออนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาด โดยขณะนี้ได้มีการตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายของสำนักงานสลากฯ และฝ่ายของบริษัทฯ ฝ่ายละหนึ่งคน และเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ได้มีการเลือกอนุญาโตตุลาการคนที่สาม กับได้มีการประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ในการนี้ บริษัทฯ ได้มีหนังสือแจ้งสำนักงานสลากฯ เพื่อเสนอขอแก้ไขสัญญาที่ทำไว้ โดย

ประสงค์จะสละข้อเรียกร้องบางส่วนและขอแก้ไขสัญญาโดยไม่มีข้อเสนอให้สำนักงานสลากฯ ถือหุ้นอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในเรื่องนี้ ดังนั้น สำนักงานสลากฯ จึงประสงค์ให้มีการวินิจฉัยในประเด็นการถือหุ้นของสำนักงานสลากฯ ในบริษัทฯ ต่อไป รวมทั้งการถือหุ้นหรือร่วมลงทุนของสำนักงานสลากฯ ในบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นที่เป็นประเด็นหรือมาด้วย ซึ่งผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงยืนยันว่าประสงค์จะหารื้อประเด็นดังกล่าวเนื่องจากกระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะให้สำนักงานสลากฯ เพิ่มบทบาทภาคเอกชนในระบบการจำหน่าย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ การที่สำนักงานสลากฯ จะมีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕^๑ อย่างไรก็ดีบ้างยอมเป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๙^๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติให้อำนาจแก่สำนักงานสลากฯ ที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้หลายประการ รวมทั้งการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สินด้วย แต่ไม่ปรากฏว่าได้ให้อำนาจในการร่วมลงทุนหรือการถือหุ้นไว้แต่ประการใด นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเรื่องนี้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ถ้ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐวิสาหกิจใดเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นได้ไม่ว่าในลักษณะการถือหุ้นในบริษัทหรือการเข้าเป็นหุ้นส่วนกับบุคคลอื่น กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นจะกำหนดอำนาจในการดำเนินการในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า การกระทำดังกล่าวต้องอยู่ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑^๓

^๑ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

(๒) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

(๓) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

^๒ มาตรา ๙ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง การจัดซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง และการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเรียกร้องสิทธิอื่น ๆ ด้วย

^๓ มาตรา ๗ ให้ ปตท. มีอำนาจกระทำการกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจปิโตรเลียม

(๑๒) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ปตท.

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒^๔ และพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒^๕ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๙ ดังกล่าวไม่ประสงค์จะให้ สำนักงานสลากฯ ดำเนินการร่วมลงทุนหรือถือหุ้นในบริษัทหรือนิติบุคคลใดได้ ดังนั้น สำนักงานสลากฯ จึงไม่มีอำนาจเข้าไปถือหุ้นในบริษัท จาโก จำกัด รวมทั้งไม่อาจร่วมลงทุนกับหรือเข้าไปถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทางคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เรื่อง การค้าประกันเงินกู้และการผูกพันชำระหนี้ในบริษัทที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยร่วมทุนจัดตั้งขึ้นและเป็นผู้ถือหุ้น ที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ว่า ปตท. ไม่สามารถค้าประกันได้ เนื่องจากตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ได้ให้อำนาจกระทำการดังกล่าวไว้ (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๙/๒๕๓๖)^๖ ซึ่งประเด็นของข้อหารือในเรื่องดังกล่าวคล้ายคลึงกับปัญหาที่กระทรวงการคลังหารือมานี้

ในส่วนของประเด็นที่สองที่ว่า หากพระราชบัญญัติสำนักงานสลากฯ ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปร่วมลงทุนกับบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลอื่น ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากฯ หรือไม่อย่างไร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สำนักงานสลากฯ ไม่มีอำนาจเข้าไปถือหุ้นในบริษัท จาโก จำกัด และไม่อาจร่วมลงทุนกับหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นได้ ดังนั้น หากสำนักงานสลากฯ ประสงค์ที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ กระทรวงการคลังก็จำเป็นต้องเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อกำหนดให้สำนักงานสลากฯ มีอำนาจที่จะกระทำการดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยอาศัยแนวทางบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอื่นดังได้กล่าวมาแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

๔ มาตรา ๗ ให้ กปภ. มีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.

๕ มาตรา ๘ ให้ ทอท. มีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของ ทอท.

ฯลฯ

ฯลฯ

๖ บันทึกเรื่อง การค้าประกันเงินกู้และการผูกพันชำระหนี้ในบริษัทที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยร่วมทุนจัดตั้งขึ้นและเป็นผู้ถือหุ้น ซึ่งส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(ลงชื่อ) อักษรพร จุฬารัตน
(นายอักษรพร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๔๒