

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(กรณีการสั่งซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารออมสิน)

สํานักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร ๑๓๐๕/๑๖๒ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ขอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นในข้อหารือของ กระทรวงการคลังเกี่ยวกับปัญหาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมี ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่ากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ลับ ที่ กค ๐๒๐๒/๑๐๕๓๙ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ขอให้สํานักนายกรัฐมนตรีให้ความเห็นกรณีการใช้อํานาจของประธาน กรรมการธนาคารออมสินในการสั่งซื้อหุ้นเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังตามนัยมาตรา ๗(๖) แห่ง พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ว่าคำสั่งซื้อหุ้นเพิ่มทุนโดยประธานกรรมการ ธนาคารออมสินเป็นคำสั่งทางปกครองและสามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแก่กรณี ดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริง เพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว สรุปความได้ว่า ข้อหารือของ กระทรวงการคลังที่ว่าคำสั่งซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุนโดยประธานกรรมการธนาคารออมสินเป็นคำสั่ง ทางปกครองหรือไม่นั้น กระทรวงการคลังมีความประสงค์ขอหารือรวม ๓ ประการ คือ

๑) คำสั่งของประธานกรรมการธนาคารออมสินที่มีถึงผู้อํานวยการธนาคารออม สินให้ซื้อหุ้นเพิ่มทุนธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) เป็นคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

๒) คำสั่งของธนาคารออมสินโดยผู้อํานวยการธนาคารออมสินที่สั่งซื้อหุ้นสามัญ เพิ่มทุนไปถึงธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) เป็นคำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

๓) คำสั่งตาม ๑) และ ๒) ดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนได้ตามพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือ ดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ให้หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ฯลฯ ดังนั้น คำสั่งของประธานกรรมการธนาคารออมสินที่สั่งให้ผู้อำนวยการธนาคารออมสินซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุนของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) จึงเป็นเพียงกลไกการปฏิบัติงานภายในองค์กรของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ร่วมกันควบคุมดูแลกิจการของธนาคารออมสินตามมาตรา ๑๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้สามารถประกอบธุรกิจตามวัตถุประสงค์ของธนาคารฯ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗^๓ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ คำสั่งดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้บริหารธนาคารออมสินหรือบุคคลอื่นใด จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๒. คำสั่งของธนาคารออมสินโดยผู้อำนวยการธนาคารออมสินที่สั่งซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุนธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) เป็นการทำความเสนอรับคำเสนอขายหุ้นของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) ตามกระบวนการทำสัญญาซื้อขายตามหลัก

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการอันประกอบด้วยผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าเจ็ดคน เป็นผู้ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร

^๓ มาตรา ๗ ให้จัดตั้งธนาคารออมสินขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจ ดังต่อไปนี้

๑. การรับฝากเงินออม

๒. ออกพันธบัตรออมสิน และสลากออมสิน

๓. รับฝากเงินออมสินเพื่อสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว

๔. ทำการรับจ่ายและโอนเงิน

๕. ซื้อหรือขายพันธบัตรรัฐบาลไทย

๖. ลงทุนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีอนุญาต

๗. การออมสินอื่นๆ ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

๘. กิจการอันพึงเป็นงานธนาคาร ตามที่จะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ทั้งนี้ให้ประกอบได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การสั่งซื้อหุ้นสามัญเพิ่มทุนของผู้บริหารธนาคารออมสินไปยังธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยการ จำกัด (มหาชน) จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ด้วยเช่นกัน

๓. เมื่อทั้งสองกรณีมิใช่คำสั่งทางปกครอง จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๒

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)