

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้เข้าพื้นที่ของหอการค้าไทย

ตามมาตรา ๒๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙

กระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พณ ๐๘๐๓/๑๖๗๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ได้ตกลงให้ความร่วมมือกับหอการค้าไทยเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการให้ได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และส่งเสริมศักยภาพในการประกอบธุรกิจ จึงร่วมมือกันจัดตั้งศูนย์จดทะเบียนธุรกิจ โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ขอใช้พื้นที่ของหอการค้าไทย ชั้น ๑ อาคารเจริญ สิบญี่สี่ ถนนราชพิพิธ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นที่ตั้งศูนย์ฯ (สำนักงานบริการจดทะเบียนธุรกิจ สาขาย่อยหอการค้าไทย) เพื่อให้บริการประชาชนเกี่ยวกับการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด บริการข้อมูลและในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในเขตพระนครและบริเวณใกล้เคียง ซึ่งเกิดผลดีต่อประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความสะดวกเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ ในช่วงแรกเป็นการทดลองให้บริการ ๑ ปี โดยหอการค้าไทยเป็นผู้ลงทุนจัดตั้งศูนย์ฯ ทั้งหมด และกรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีข้อตกลงกับหอการค้าไทยว่าจะขอตั้งงบประมาณเพื่อให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการใช้สถานที่และค่าบริการอื่นกับหอการค้าไทยต่อไป

หลังจากที่ศูนย์จดทะเบียนธุรกิจได้เปิดให้บริการครบ ๑ ปีแล้ว หอการค้าไทยได้มีหนังสือขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการใช้สถานที่โดยคำนวณจากพื้นที่ที่ให้เจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าใช้งานในเนื้อที่ ๔๐ ตารางเมตร คิดราคาแบบเหมาจ่ายตารางเมตรละ ๓๐๐ บาท รวมค่าให้บริการคอมพิวเตอร์ ๓ เครื่อง ค่าน้ำ ค่าไฟ โทรศัพท์ และค่าทำความสะอาด รวมเป็นจำนวนเงิน ๑๒,๐๐๐ บาทต่อเดือน

ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับหอการค้าไทยนั้น กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะต้องใช้จ่ายจากเงินงบดำเนินงาน หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและพัสดุ ซึ่งจะต้องดำเนินการจ่ายในลักษณะของค่าเช่า ไม่สามารถจ่ายเป็นค่าตอบแทนในลักษณะอื่นได้ ซึ่งเป็นผลให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้ากับหอการค้าไทยต้องทำหนังสือสัญญาเช่าต่อกัน

เนื่องจากพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๙ (๑) ห้ามหอการค้า ประกอบวิสาหกิจโดยหอการค้าเองหรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก จึงมีประเด็นที่ต้องตีความข้อกฎหมายว่า การที่หอการค้าไทยทำสัญญาให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าเช่าพื้นที่ดังกล่าวจะเข้าข่ายเป็นการประกอบวิสาหกิจตามมาตรา ๒๙ (๑) ซึ่งต้องห้ามมิให้หอการค้าไทยทำหรือไม่ โดยอาจตีความได้ว่าการที่หอการค้าไทยให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าใช้สถานที่

โดยมีคำตอบแทนในลักษณะให้เข้าช่วยเป็นการประกอบวิสาหกิจแล้ว หรืออาจตีความว่ากรณีดังกล่าวไม่เข้าช่วยเป็นการประกอบวิสาหกิจเนื่องจากการให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นความร่วมมือระหว่างหอการค้าไทยกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการให้ได้รับการที่สะดวกมากขึ้น โดยหอการค้าไทยไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เข้าสถานที่เป็นการทั่วไป คงเป็นเพียงการให้ความร่วมมือกับส่วนราชการเฉพาะรายเท่านั้น แต่การสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับหอการค้าไทย กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะต้องดำเนินการเบิกจ่ายเงินในลักษณะค่าเช่า จึงจำเป็นต้องทำสัญญาเช่าระหว่างหอการค้าไทยกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ

โดยที่ความร่วมมือระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับหอการค้าไทยในเรื่องนี้เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการและทั้งสองฝ่ายเห็นควรให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง กระทรวงพาณิชย์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อหารือข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงพาณิชย์ โดยมีผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมพัฒนาธุรกิจการค้า) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า บทนิยามคำว่า “หอการค้า”<sup>๑</sup> ในมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๘<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหอการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้หอการค้ามีหน้าที่ในการส่งเสริมการค้า การบริการ การประกอบวิชาชีพอิสระ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือเศรษฐกิจโดยทั่วไป รวมทั้งช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจของสมาชิก โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกันซึ่งมาตรา ๒๙ (๑)<sup>๓</sup> แห่ง

<sup>๑</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หอการค้า” หมายความว่า สถาบันที่บุคคลหลายคนจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้า การบริการ การประกอบวิชาชีพอิสระ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup>มาตรา ๒๘ หอการค้ามีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการค้า การบริการ การประกอบวิชาชีพอิสระ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจโดยทั่วไป เช่น รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวสารการค้า วิจัยเกี่ยวกับการค้าและการเศรษฐกิจ ส่งเสริมการท่องเที่ยว การออกไปรับรองแหล่งกำเนิดของสินค้า การวางมาตรฐานแห่งคุณภาพของสินค้า การตรวจสอบมาตรฐานสินค้า จัดตั้งและดำเนินการสถานศึกษาที่เกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจ พิพิธภัณฑ์สินค้า การจัดงานแสดงสินค้า การเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาททางการค้า

(๒) รับปรึกษาและให้คำแนะนำแก่สมาชิกเกี่ยวกับการค้า การบริการ การประกอบวิชาชีพอิสระ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ และช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจของสมาชิก

(๓) ให้คำปรึกษาและเสนอคำแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(๔) ประสานงานในทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการค้ากับทางราชการ

(๕) ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของหอการค้า หรือตามที่ทางราชการมอบหมาย

<sup>๓</sup>มาตรา ๒๙ ภายใต้งบบังคับมาตรา ๒๘ ห้ามมิให้หอการค้ากระทำการใด ๆ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหอการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๒๘ ห้ามมิให้หอการค้าประกอบวิสาหกิจ หรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก หรือเข้ามีส่วน ถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด ๆ เว้นแต่เป็นการถือตราสารหนี้ หรือเข้าถือหุ้นในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่มีผู้บริจาหรือมอบให้ แก่หอการค้า การพิจารณาว่าการให้เข้าพื้นที่ของหอการค้าไทยเพื่อจัดตั้งศูนย์จดทะเบียนธุรกิจเป็นการประกอบวิสาหกิจตามมาตรา ๒๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอการค้าฯ หรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ประกอบวิสาหกิจ”

ปัญหาว่าอย่างไรจะเป็นการประกอบวิสาหกิจโดยหอการค้า นั้น พระราชบัญญัติหอการค้าฯ มิได้มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องพิจารณาโดยเทียบเคียงจากบทกฎหมายใกล้เคียงอันได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติความหมายของคำว่า “ผู้ประกอบวิสาหกิจ”<sup>๔</sup> หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้า อุตสาหกรรม หรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติความหมายของคำว่า “วิสาหกิจ”<sup>๕</sup> หมายความว่า กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “วิสาหกิจ” ว่าหมายถึง การประกอบการที่ยาก สลับซับซ้อน หรือเสี่ยงต่อการขาดทุน ล้มละลาย ดังนั้น การประกอบวิสาหกิจโดยหอการค้าจึงหมายถึง การประกอบธุรกิจโดยหอการค้า ซึ่งต้องเป็นการประกอบกิจการอย่างเป็นปกติธุระ มุ่งแสวงหากำไร และเสี่ยงต่อการขาดทุนหรือล้มละลายได้ มิใช่เป็นการประกอบกิจการเป็นครั้งคราวหรือโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ

---

(๑) ประกอบวิสาหกิจโดยหอการค้าตนเอง หรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก หรือเข้ามีส่วน ถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด ๆ เว้นแต่เป็นการถือตราสารหนี้ หรือเข้าถือหุ้นในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่มีผู้บริจาหรือมอบให้แก่อหการค้า

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้ประกอบวิสาหกิจ” หมายความว่า บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้า อุตสาหกรรม หรือการเงิน และให้หมายความรวมถึงบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจที่รัฐมนตรีจะได้กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“วิสาหกิจ” หมายความว่า กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับปัญหาการให้เข้าพื้นที่ดังกล่าวเป็นการประกอบวิสาหกิจซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอการค้าฯ หรือไม่ เห็นว่า การจัดตั้งศูนย์จดทะเบียนธุรกิจในพื้นที่ของหอการค้าไทยเพื่อให้บริการเกี่ยวกับการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด บริการข้อมูลและในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในเขตพระนครและบริเวณใกล้เคียง โดยหอการค้าไทยขอรับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายสถานที่และค่าบริการอื่นจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเดือนละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็นเพียงการทำความตกลงร่วมมือกันระหว่างกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและหอการค้าไทย เพื่อให้ทางราชการมีสถานที่รองรับการจดทะเบียนเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้ประชาชนและสมาชิกของหอการค้าไทยได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาจำนวนเงินที่หอการค้าไทยขอรับจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าแล้ว หอการค้าไทยประสงค์ให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าช่วยเหลือค่าใช้จ่ายโดยมิได้มุ่งแสวงหากำไรจากการให้ใช้พื้นที่ของหอการค้าไทย ดังนั้น การที่หอการค้าไทยทำสัญญาให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าเข้าพื้นที่เพื่อจัดตั้งศูนย์จดทะเบียนธุรกิจจึงมิใช่การประกอบวิสาหกิจซึ่งต้องห้ามมาตรา ๒๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติหอการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๒