

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดตั้งบริษัทในเครือบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เพื่อดำเนินธุรกิจขนส่ง
และโลจิสติกส์

บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้มีหนังสือ ที่ ปณท กย.(นพ.)/๑๕๑ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด (ปณท) ได้เสนอขอจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อดำเนินธุรกิจให้บริการด้านขนส่งและโลจิสติกส์ต่อคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ (กนร.) เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โดย กนร. ได้มีข้อสังเกตในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทเพื่อดำเนินธุรกิจดังกล่าวว่าจะถือเป็นการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนอันเป็นการขัดต่อมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ปณท ได้พิจารณาข้อสังเกตของ กนร. แล้ว เห็นว่า การจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อดำเนินธุรกิจดังกล่าว ไม่เป็นการขัดต่อมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. ปัจจุบัน ปณท ได้ประกอบกิจการในส่วนของการจัดส่งสิ่งของและสินค้าผ่านระบบบริการไปรษณีย์ ได้แก่ พัสดุไปรษณีย์ บริการด่วนพิเศษ และบริการจัดส่งสิ่งของขนาดใหญ่มาอย่างต่อเนื่อง และต่อมาได้ทดลองขยายขอบเขตบริการจัดส่งสิ่งของและสินค้าในลักษณะเหมาระวางบรรทุกทุกแบบเต็มคันและแบบไม่เต็มคันตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของบริษัทที่จดทะเบียนไว้กับกระทรวงพาณิชย์ในข้อ ๑๖ ที่กำหนดให้ ปณท มีวัตถุประสงค์ “ประกอบกิจการ หุ้มห่อ ขนส่ง ขนถ่าย ขนส่งเงินตรา และจัดส่งสินค้า สิ่งของ เอกสาร และทรัพย์สินอื่นใด” และในปัจจุบัน ปณท ได้จ้างเหมาบริษัทเอกชนหลายรายให้เป็นผู้ขนส่งไปรษณีย์เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากหาก ปณท ดำเนินการเองจะมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า อย่างไรก็ตาม ปณท คาดว่าในอนาคตจะมีผู้ใช้บริการทางไปรษณีย์ลดลง ปณท จึงมีแนวทางในการประกอบธุรกิจขนส่งและโลจิสติกส์เพิ่มเติม เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการระวางร่วมกันทั้งในส่วนการขนส่งไปรษณีย์และการให้บริการจัดส่งสินค้าแบบเหมาระวาง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการแบ่งภาระค่าใช้จ่ายและใช้ระวางให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยต้องมีการปรับเปลี่ยนการขนส่งไปรษณีย์จากวิธีการจ้างเหมามาเป็นการใช้บริษัทในเครือที่จะจัดตั้งขึ้นรับดำเนินการแทน เนื่องจากการดำเนินงานในรูปแบบบริษัทในเครือจะทำให้ต้นทุนการขนส่งอยู่ในระดับที่เหมาะสม และสามารถลดค่าใช้จ่ายการขนส่งไปรษณีย์ของ ปณท ในภาพรวม

๒. การจัดตั้งบริษัทในเครือดังกล่าวจะทำให้ ปณท มีศักยภาพด้านระบบโลจิสติกส์เพียงพอที่จะรองรับภารกิจหรือโครงการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโดยที่ในปัจจุบัน ปณท ได้สนับสนุนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในด้านการขนส่งและกระจายสินค้าซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อการกระจายการให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและการยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

๓. ผู้ใช้บริการรายย่อยในส่วนของรัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งวิสาหกิจชุมชนต่างๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ จะมีโอกาสเข้าถึงบริการขนส่งและโลจิสติกส์

ที่มีคุณภาพในระดับราคาที่เหมาะสม เนื่องจาก ปณท และบริษัทในเครือสามารถบริหารจัดการระวาง การขนส่งเชื่อมโยงระหว่างกันได้ทั่วทั้งประเทศผ่านเครือข่ายโลจิสติกส์ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และเครือข่าย ไปรษณีย์ที่มีอยู่เดิม ซึ่งจะทำให้มีต้นทุนค่าขนส่งไม่สูงเหมือนปัจจุบัน และเป็นปัจจัยพื้นฐาน ที่สนับสนุนให้เกิดการกระจายการค้าเน้นธุรกิจไปสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

๔. การให้บริการของบริษัทในเครือของ ปณท จะเป็นการให้บริการในลักษณะ รับช่วงการบริหารจัดการการขนส่งและกระจายสินค้าให้แก่ลูกค้าเฉพาะรายได้ตกลงกัน ซึ่งต้องมีการวางระบบเฉพาะ เช่น ระบบคลังสินค้า ระบบบริหารคำสั่งสินค้า ระบบติดตามตรวจสอบ เป็นต้น โดยบริการลักษณะดังกล่าวไม่ได้เป็นการเปิดรับขนส่งสิ่งของหรือสินค้าโดยทั่วไปในปริมาณ ประเภท และปลายทางที่หลากหลายตามแต่ที่ผู้ใช้บริการมีความต้องการเช่นเดียวกับผู้ให้บริการขนส่งเอกชน ทั่วไปให้บริการอยู่ในปัจจุบัน

๕. หากบริษัทในเครือของ ปณท ได้จัดตั้งขึ้น ปณท มีนโยบายและแผนธุรกิจ ให้บริษัทในเครือเป็นแกนกลางในการรวมกลุ่มพันธมิตรผู้ประกอบการขนส่งไทยรายย่อยดังกล่าว เพื่อให้มีเครือข่ายครอบคลุมทั่วประเทศรองรับความต้องการของผู้ใช้บริการที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ และพัฒนาบริการที่ต่อเนื่องซึ่งผู้ประกอบการขนส่งไทยรายย่อยไม่สามารถพัฒนาเองได้

ปณท ได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดห้ามมิให้รัฐ ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนแล้ว เห็นว่า บริการของบริษัทในเครือ ตามรายละเอียดข้างต้นนั้นมิได้เป็นการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากเป็นการให้บริการเฉพาะราย หรือแม้หากมี ก็เข้าลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๘๔ (๑) เนื่องจากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง เห็นว่า ในประเด็นข้อกฎหมายนี้ ควรหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นอีกทางหนึ่งด้วย

ปณท จึงขอหารือว่าการจัดตั้งบริษัทในเครือเพื่อดำเนินธุรกิจขนส่งและโลจิสติกส์ ดังกล่าวเป็นการขัดต่อมาตรา ๘๔ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๘๔ (๑)^๑ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติขึ้น เพื่อกำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาด โดยรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ การประกอบกิจการนั้นมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ ส่วนรวม หรือเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภค ดังนั้น การพิจารณาว่าการจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบ กิจการขนส่งและโลจิสติกส์ในกรณีนี้จะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

^๑ มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขัน กับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

หรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าการประกอบกิจการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนหรือไม่ และถ้าเป็น จะถือเป็นการประกอบกิจการที่ได้รับยกเว้นตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

เมื่อพิจารณาข้อเสนอจัดตั้งบริษัทในเครือของ ปณท เพื่อให้บริการด้านการขนส่งและโลจิสติกส์^๒ ที่ระบุให้บริษัทมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการขนส่งและโลจิสติกส์ใน ๒ ส่วนคือ (๑) รองรับการให้บริการผ่านระบบไปรษณีย์ของ ปณท ในส่วนการขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์และสิ่งของจากเดิมที่จ้างเหมาเอกชนมาเป็นจ้างบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นผู้ขนส่งแทน และ (๒) ประกอบกิจการขนส่งและโลจิสติกส์ในลักษณะการให้บริการรับช่วงขนส่งกระจายสินค้าครบวงจรโดยคิดค่าบริการตามระวางบรรทุกที่ถูกค่าต้องการและเงื่อนไขการดำเนินการพิเศษที่ได้ตกลงกัน โดยมีกลุ่มลูกค้าที่มีความต้องการจัดส่งในปริมาณมากและสม่ำเสมอ แล้ว จะเห็นได้ว่า การประกอบกิจการขนส่งและโลจิสติกส์ดังกล่าว เป็นการประกอบกิจการด้านการขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีภาคเอกชนประกอบกิจการและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีอยู่แล้ว รัฐจึงไม่จำเป็นต้องประกอบกิจการในด้านนี้อีก ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อครั้งที่มีการยุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.)^๓ ได้มีการให้เหตุผลว่าการให้บริการขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์เป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรี และเอกชนสามารถประกอบกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว^๔ ดังนั้น การประกอบกิจการขนส่งและโลจิสติกส์ตามวัตถุประสงค์ของบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น จึงเป็นการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนตามมาตรา ๘๔ (๑)^๕ ของรัฐธรรมนูญ

สำหรับในประเด็นที่ว่า การประกอบกิจการของบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น เป็นกิจการตามบทยกเว้นในมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า เนื่องจากกิจการในส่วนการรับจ้างขนส่งไปรษณีย์ภัณฑ์และสิ่งของถือเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์กับการประกอบกิจการไปรษณีย์ของ ปณท อันถือเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภค^๖ และอยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา ๘๔ (๑)

^๒ ข้อเสนอจัดตั้งบริษัทในเครือของ ปณท เพื่อให้บริการด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งและกำกับดูแลบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐

^๓ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๖ ร.ส.พ. มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

๑. อำนวยบริการแก่รัฐและประชาชนในการขนส่งทุกชนิด เช่น คนโดยสาร สินค้าและพัสดุภัณฑ์ ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร

๒. ประกอบธุรกิจที่ต่อเนื่องหรือใกล้เคียงกับการขนส่ง และ

๓. ประกอบพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจของชาติและช่วยเหลือในการครองชีพ

“พระราชกฤษฎีกายุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันการดำเนินธุรกิจด้านการขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์เป็นธุรกิจที่มีการแข่งขันเสรี ประกอบกับการดำเนินธุรกิจด้านการขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ของภาคเอกชนมีการแข่งขันกันอย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว สมควรยุบเลิกองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

“โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ความหมายคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ว่า “บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์” นอกจากนั้น ในข้อ ๓ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคไว้ ได้แก่ การรถไฟ การรถราง การชุดคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซ

ของรัฐธรรมนูญ ปณท จึงสามารถตั้งบริษัทขึ้นเพื่อประกอบกิจการในส่วนนี้ได้ แต่สำหรับวัตถุประสงค์อีกส่วนหนึ่งที่มุ่งประกอบธุรกิจขนส่งและโลจิสติกส์เพื่อสร้างฐานรายได้ใหม่ให้ ปณท นั้น เป็นกิจการที่ไม่มีความเกี่ยวเนื่องกับกิจการไปรษณีย์อันจะถือได้ว่าอยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญ และมีได้เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การประกอบกิจการในส่วนนี้ของบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นซึ่งมุ่งเน้นการประกอบธุรกิจเป็นหลัก จึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า หากการประกอบกิจการขนส่งและโลจิสติกส์ของบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น เป็นการประกอบกิจการที่ได้มุ่งเน้นการประกอบธุรกิจเพื่อสร้างฐานรายได้ใหม่ให้ ปณท แต่เป็นการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการไปรษณีย์ โดยเป็นการใช้ทรัพย์สินที่ ปณท หรือบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นมีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดนอกเหนือจากการใช้ประโยชน์ในการให้บริการไปรษณีย์ และประโยชน์ที่ได้รับจากการประกอบกิจการดังกล่าวนั้น

เป็นการช่วยลดต้นทุนการให้บริการไปรษณีย์ซึ่งประชาชนผู้ให้บริการจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงแล้ว การประกอบกิจการขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีลักษณะการดำเนินการดังกล่าวก็อยู่ในข่ายที่จะถือได้ว่าเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการไปรษณีย์อันเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภคและอยู่ในข่ายที่จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๘๔ (๑)^๗ ของรัฐธรรมนูญได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๖

โดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่างๆ และบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น