

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานภาพของบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด ตามพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (บสส.) ได้มีหนังสือ ที่ บสส. (สก.) (กม.) ๑๗๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานภาพของ บสส. ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปความได้ว่า บสส. ได้จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๓ โดยจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เป็นหนี้มีคุณภาพ ประมูลซื้อสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ (NPL) รวมทั้งทรัพย์สินรอการขาย (NPA) จากสถาบันการเงินมาบริหารจัดการ เพื่อลดปริมาณสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของประเทศและจำกัดความสูญเสียทางการเงินต่อกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยที่ผ่านมา บสส. เคยหารือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) เกี่ยวกับสถานภาพของบริษัทและพนักงาน ซึ่ง สคร. ได้มีหนังสือตอบข้อหารือ สรุปได้ว่า บสส. มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละหนึ่งร้อย ซึ่งกองทุนฯ เป็นองค์การของรัฐบาลประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ดังนั้น บสส. จึงเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และพนักงานของ บสส. มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ โดยที่การดำเนินงานของ บสส. มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิและประโยชน์ของบุคคลภายนอกในหลายลักษณะ โดยเฉพาะในด้านการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและการจำหน่ายทรัพย์สิน ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกกล่าวหาทางละเมิดได้ บสส. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปัญหาข้อกฎหมายต่อไปนี้

๑. บสส. เป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่

๒. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และลูกจ้างของ บสส. ตลอดจนถึงผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก บสส. จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรือไม่

๓. หาก บสส. มิได้เป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ บสส. จะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของบริษัท บริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนบริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นบริษัทจำกัดที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจดทะเบียนประกอบกิจการเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแม้ว่า บสส. จะเป็นรัฐวิสาหกิจตาม (ค)^๒ ของบทนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เนื่องจากเป็นบริษัทที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่โดยที่ บสส. มิใช่รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และมีหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น บสส. จึงไม่เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ประเด็นที่สอง เมื่อ บสส. ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน และลูกจ้างของ บสส. ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก บสส. จึงไม่ใช่ “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

^๑มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

^๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ลลลล

ลลลล

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข)

มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ลลลล

ลลลล

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ลลลล

ลลลล

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ประเด็นที่สาม ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จะต้องพิจารณาเป็น ๒ ส่วน คือ พิจารณาทางด้านองค์กรว่าหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐหรือไม่ และจะต้องพิจารณาทางด้านเนื้อหาหรือภารกิจอำนาจหน้าที่ว่าหน่วยงานนั้นมีอำนาจหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีก็ยังมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ามีความจำเป็นและความเหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือไม่ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีข้อสังเกตในประเด็นทำนองเดียวกันนี้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๐-๒๔๓/๒๕๕๖^๔

สำหรับ บสส. นั้น เมื่อพิจารณาในด้านองค์กร จะมีลักษณะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ โดยมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินถือหุ้น ซึ่งแม้จะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ แต่ก็มีใช้รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ในทางองค์กรจึงไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ส่วนในเรื่องเนื้อหาหรือภารกิจอำนาจหน้าที่นั้น บสส. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการตามที่ปรากฏในหนังสือรับรองของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ซึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ได้แก่ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกระทำการอื่น ๆ เช่น ให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมา ปรับโครงสร้างหนี้ ประenomหนี้ ลดหนี้ให้ลูกหนี้ ตัดหนี้สูญ ถือหุ้นในกิจการที่ได้มาจากการชำระหนี้ของลูกหนี้ รับชำระหนี้ด้วยการแปลงหนี้เป็นทุน แปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการของ บสส. มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป โดยไม่มีการใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่เป็นอำนาจมหาชนตามที่กฎหมายบัญญัติให้ไว้ บสส. จึงไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๖

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร ๐๙๐๕/๑๗๓ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี