

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของสถานธนาถบาลกรุงเทพมหานคร

สำนักงานประกันสังคม ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ รง ๐๖๐๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่สถานธนาถบาลกรุงเทพมหานคร ได้ขึ้นทะเบียนประกันสังคมเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๕ และได้ส่งเงินสมทบมาโดยตลอด จนถึงงวดของเดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ ได้หยุดส่ง โดยแจ้งแก่สำนักงานประกันสังคมว่าสถานธนาถบาลกรุงเทพมหานครเป็นการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙ (๒๖) โดยมีกฎหมาย ข้อบัญญัติ และระเบียบต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ จึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔ (๑)

สำนักงานประกันสังคมจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. สถานธนาถบาลกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ หรือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายอื่นหรือไม่

๒. ลูกจ้าง พนักงาน หรือผู้ที่ทำงานให้แก่สถานธนาถบาลกรุงเทพมหานครอยู่ในบังคับของกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายเงินทดแทนหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานประกันสังคม ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักปลัดกรุงเทพมหานครและสำนักงานสถานธนาถบาลกรุงเทพมหานคร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่กรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๗ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สถานธนาถบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๕ จัดตั้งสถานธนาถบาล

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วน ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๕๑ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑ มาตรา ๙๗ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

กรุงเทพมหานครเพื่อดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๙ (๒๖)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ โดยการดำเนินกิจการของสถานธนาณูบาลนั้น แม้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพาณิชย์เกี่ยวกับสถานธนาณูบาล พ.ศ. ๒๕๒๗ จะกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการสถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารกิจการตามข้อ ๗^๓ และมีสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๒^๔ เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ก็ได้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูบาลเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานคร กิจการสถานธนาณูบาลจึงยังคงเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานคร อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานครโดยตรง ซึ่งปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานครว่า ในสายงานการบริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น สถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สายงานของกองระบบการคลัง สำนักการคลัง อันเป็นส่วนราชการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรุงเทพมหานคร และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกรุงเทพมหานครฯ (ฉบับที่ ๕) ดังนั้น เมื่อกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ สถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของกรุงเทพมหานครจึงเป็นราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

^๒ มาตรา ๘๙ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๖) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ ข้อ ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายวางแผนดำเนินงานและควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานครและสถานธนาณูบาล

(๒) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๓) ควบคุมตรวจสอบบัญชี การเงิน พัสดุ และทรัพย์สินของสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานครและสถานธนาณูบาล โดยให้รายงานการตรวจสอบบัญชีพร้อมทั้งงบดุลและทำรายงานประจำปีเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๔) พิจารณาจัดสรรเงินกำไรสุทธิประจำปีของสถานธนาณูบาล เพื่อจ่ายเป็นเงินบำเหน็จรางวัลแก่คณะกรรมการ พนักงาน และลูกจ้าง ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร

(๕) เสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการสถานธนาณูบาลตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย

^๔ ข้อ ๑๒ ให้มีสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูบาลกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “สธก.” รับผิดชอบการพาณิชย์เกี่ยวกับสถานธนาณูบาลในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานบริหารกิจการสถานธนาณูบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของ สธก. และสถานธนาณูบาล

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่หนึ่งว่าสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ซึ่งปฏิบัติงานในสถานธนานุบาลดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔ (๑)^๕ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔ (๑)^๖ แต่อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า หากเป็นกรณีของลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนแล้ว ก็จะต้องอยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ และเมื่อปรากฏว่าผู้ซึ่งปฏิบัติงานในสถานธนานุบาลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ประกอบด้วยพนักงานและพนักงานชั่วคราวซึ่งได้รับการบรรจุให้ปฏิบัติงานในสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานครซึ่งมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการของกรุงเทพมหานคร พนักงานและพนักงานชั่วคราวของสถานธนานุบาลดังกล่าวจึงเป็นผู้ปฏิบัติงานในฐานะลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร และถึงแม้ว่าจะเรียกชื่อเป็นประการอื่นโดยมิได้ใช้คำว่า “ลูกจ้าง” ก็ตาม แต่เมื่อตามมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ที่อยู่ในความหมายของพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า ลูกจ้างนั้นจะเรียกชื่อเป็นประการอื่นใดก็ได้ ดังนั้น พนักงานและพนักงานชั่วคราวของสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานครจึงมีฐานะเป็นลูกจ้างตามความหมายของพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ และหากสถานธนานุบาลกรุงเทพมหานครมีพนักงานหรือพนักงานชั่วคราวที่มีลักษณะเป็นการจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนแล้ว ย่อมจะไม่ได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ตามนัยของมาตรา ๔ (๑)^๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๕ มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่

(๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่

(๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๘