

คำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ: ฟ้องให้หน่วยงานรัฐ
ล้มละลายได้หรือไม่

มณฑล อรรถบดินทร์
สิทธิ โสภณภิมย์

คำพิพากษากฎีกาที่น่าสนใจ: ฟ้องให้หน่วยงานรัฐล้มละลายได้หรือไม่

มณฑล อรรถบถยกุล*
Monthol Uttabolyukol
สิทธิ โสภณภิรมย์**
Sitti Sophonpirom

นิติบุคคลเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย เช่น เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ในมูลหนี้ต่าง ๆ เป็นเจ้าของหรือผู้ทรงทรัพย์สินในทรัพย์สินต่าง ๆ รวมถึงเป็นผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดในคดีอาญา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนิติบุคคลเป็นการสมมติให้เป็นบุคคลตามกฎหมาย นิติบุคคลจึงมีสิทธิและหน้าที่ได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดกับสภาพของความเป็นบุคคลสมมติเท่านั้น ถ้าหากโดยสภาพแล้วสิทธิและหน้าที่ใดเป็นเรื่องที่นิติบุคคลไม่สามารถทำได้ นิติบุคคลย่อมไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิหรือเป็นผู้มีหน้าที่เช่นนั้นได้ เช่น การสมรส เป็นต้น

ประเทศไทยกำหนดให้หน่วยงานรัฐต่าง ๆ เช่น กระทรวง, ทบวง, กรม, จังหวัด ฯลฯ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการกำหนดให้หน่วยงานรัฐเป็นนิติบุคคลเช่นนี้ แม้จะทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและจัดความสับสนในการบริหารราชการต่าง ๆ แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาและความสับสนไม่น้อย

*อัยการประจำกองสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการอนุญาโตตุลาการ 2 และที่ปรึกษากฎหมาย กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม; น.บ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; มหาวิทยาลัยศรีปทุม; LL.M. (International Commercial Arbitration) Bucerius Law School, Germany. E-mail: monthol.uttabolyukol@law-school.de

Divisional Public Prosecutor, Executive Director's Office of Arbitration 2 and Legal Advisor, Ministry of Digital Economy and Society; LL.B. Chiang Mai University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage; LL.M. Sripatum University; LL.M. (International Commercial Arbitration) Bucerius Law School, Germany.

**อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการอนุญาโตตุลาการ 2; น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง; น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. E-mail: sit-sophon@hotmail.com

Public Prosecutor Attached to the Office of the Attorney General, The Office of the Attorney General, Department of Civil Dispute Settlement and Arbitration, the Executive Director's Office of Arbitration 2; LL.B. Ramkhamhaeng University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage.

ในคดีล้มละลาย (และคดีฟื้นฟูกิจการด้วย) นิติบุคคลสามารถเป็นเจ้าของผู้เป็นโจทก์ เป็นเจ้าหนี้ และสามารถเป็นลูกหนี้ได้ ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย นิติบุคคลนั้นอาจจะถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดจนถึงกับถูกศาลสั่งให้ล้มละลายได้ ซึ่งจะทำให้นิติบุคคลนั้นเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่ผ่านมา มีหน่วยงานรัฐ (ทั้งที่เป็นส่วนราชการ, รัฐวิสาหกิจและองค์การของรัฐในรูปแบบอื่น) เป็นเจ้าหนี้ในคดีล้มละลายเป็นจำนวนมาก แต่กรณีที่หน่วยงานรัฐถูกฟ้องให้ล้มละลายเพิ่งจะปรากฏเป็นครั้งแรกในคำพิพากษาฎีกาที่ 5969/2559 บทความนี้จะศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศประกอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5969/2559 (ย่อยาว)

(คำฟ้องโจทก์)

โจทก์ฟ้องขอให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยทั้งสี่เด็ดขาดและพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย

(คำพิพากษา/คำสั่งศาลล้มละลายกลาง)

ศาลล้มละลายกลางวินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล...มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537... หากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยที่ 1 เด็ดขาดก็จะไม่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประชาชน กรณีจึงเป็นเหตุอื่นที่ไม่ควรให้จำเลยที่ 1 ล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 14 พิพากษายกฟ้องจำเลยที่ 1...

(คำพิพากษาศาลฎีกา)

โจทก์อุทธรณ์ต่อศาลฎีกา

ศาลฎีกาแผนกคดีล้มละลายวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติในชั้นนี้ว่า...จำเลยที่ 1 จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการของรัฐและเป็นทบวงการเมือง...

...การฟ้องคดีล้มละลายมิใช่เป็นการฟ้องเพื่อบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ดังเช่นคดีแพ่งทั่วไป แต่เป็นการฟ้องเพื่อดำเนินการเข้าจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำเงินที่ได้จากการจัดการทรัพย์สินนั้นมาแบ่งชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ ดังนั้น กระบวนพิจารณาคดีล้มละลายจึงเป็นกระบวนการที่จะต้องดำเนินการรวบรวมและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ แล้วนำมาจัดสรรแบ่งชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ของลูกหนี้ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากจำเลยที่ 1 มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการของรัฐ ทรัพย์สินของจำเลยที่ 1 ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ย่อมไม่อาจยึดเพื่อการบังคับคดีไม่ว่าด้วยเหตุใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 จึงเป็นทรัพย์สินที่ตามกฎหมายไม่อยู่ในความ

รับผิดชอบการบังคับคดี ทั้งจำเลยที่ 1 ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้ และการจะได้รับชำระหนี้ของส่วนราชการนั้น โจทก์ย่อมสามารถกระทำได้โดยวิธีการอื่น เช่น การเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากการฟ้องขอให้หน่วยงานราชการของรัฐตกเป็นบุคคลล้มละลายซึ่งไม่อาจกระทำได้ **คดีฟังได้ว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 1** ที่ศาลล้มละลายกลางเห็นว่า มีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้จำเลยที่ 1 ล้มละลายแล้วพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ 1 นั้น ศาลฎีกาเห็นพ้องด้วยในผล...

...พิพากษายืน...¹

(หมายเหตุ ใส่หัวข้อ, ตัดทอน, ใส่หมายเลขและทำตัวหนาโดยผู้เขียน)

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

มาตรา 9 เจ้าหนี้จะฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ก็ต่อเมื่อ

- (1) ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว
- (2) ...ลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์คนเดียวหรือหลายคนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองล้านบาท และ
- (3) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

มาตรา 14 ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ...ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 43 องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล... ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

¹หมายเหตุ ใส่หัวข้อ, ตัดทอน, ใส่หมายเลขและทำตัวหนาโดยผู้เขียน.

ข้อพิจารณา

1. เหตุผลของศาลล้มละลายกลางแตกต่างจากเหตุผลของศาลฎีกา

คดีนี้ ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง (ในชั้นตรวจคำฟ้อง) โดยอาศัยเหตุว่า

“...หากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยที่ 1 เด็ดขาดก็จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินและประชาชน กรณีจึงเป็นเหตุอื่นที่ไม่ควรให้จำเลยที่ 1 ล้มละลาย...”

ในขณะที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า

“...การฟ้องขอให้หน่วยงานราชการของรัฐตกเป็นบุคคลล้มละลายซึ่งไม่อาจกระทำ...”

ด้วยความเคารพเป็นอย่างยิ่งต่อศาลฎีกา ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นปัญหาในเรื่องอำนาจฟ้องโดยมากเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่การที่โจทก์จะมีอำนาจฟ้องหรือไม่ ควรจะเป็นเหตุต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในคดีล้มละลายเช่นคดีนี้ เหตุที่จะทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง น่าจะเป็นเหตุตามที่กฎหมายล้มละลายหรือกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ เช่น โจทก์ไม่มีฐานะเป็นบุคคลจึงไม่มีอำนาจเป็นคู่ความในคดีและไม่สามารถร้องขอให้บุคคลอื่นล้มละลายได้ หรือเป็นกรณีฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อน ซึ่งเป็นกรณีที่น่าเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับคดีล้มละลาย

ปัญหาที่น่าพิจารณา คือ จำเลยที่ 1 ในคดีนี้เป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นทบวงการเมือง ยกฐานะขึ้นจากองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จำเลยที่ 1 จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถมีสิทธิและมีความรับผิดชอบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดห้ามมิให้ฟ้องนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐให้ล้มละลายไว้

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับนิติบุคคลเอกชน เช่น ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทจำกัดแล้ว จะเห็นว่าโดยสภาพแล้วองค์การทั้งของรัฐและเอกชนต่างมีรูปแบบการจัดการเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันเท่านั้น องค์การเอกชนแสวงหากำไรในขณะที่ภาครัฐมุ่งจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่โดยสภาพแล้ว นิติบุคคลทั้งของภาครัฐและเอกชนไม่น่าจะมีความแตกต่างกันแต่อย่างใด

การที่ศาลฎีกากล่าวว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องเพราะการฟ้องให้นิติบุคคลที่เป็นส่วนราชการล้มละลายไม่สามารถทำได้นั้น อาจจะยังคลาดเคลื่อนอยู่บ้าง เพราะไม่มีกฎหมายใดห้ามมิให้ฟ้องหน่วยงานราชการเป็นคดีล้มละลาย นอกจากนี้ การเป็นบุคคลล้มละลายก็ได้เป็นสิทธิหรือหน้าที่ซึ่งโดยสภาพแล้ว นิติบุคคลไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ได้

การที่ศาลฎีกาให้เหตุผลว่า ทรัพย์สินของจำเลยที่ 1 เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ย่อมไม่อาจยึดเพื่อการบังคับคดีไม่ว่าด้วยเหตุใดนั้น ด้วยความเคารพต่อศาลฎีกาผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า แม้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ย่อมไม่อาจยึดเพื่อการบังคับคดีไม่ว่าด้วยเหตุใด ตามมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี แต่กรณีดังกล่าวมิใช่บทกฎหมายที่ห้ามมิให้ฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีล้มละลาย หากแต่ถ้ากรณีดังกล่าวศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้เด็ดขาด เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ไม่อาจรวบรวมและจัดการทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดซึ่งจะเป็นเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลล้มละลายกลางที่วินิจฉัยว่า มีเหตุอื่นอันไม่สมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายซึ่งเป็นเหตุที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 14 โดยตรงมากกว่า

2. การพิจารณาพิศุจน์ความเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้

คดีนี้ศาลล้มละลายกลางพิพากษายกฟ้องโจทก์ในชั้นตรวจคำฟ้อง² กรณีจึงไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยที่ 1 เป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างไร³

ผู้เขียนมีข้อสันนิษฐานว่า โจทก์คงจะต้องบรรยายฟ้องมาแล้วว่าจำเลยที่ 1 เป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีข้อเท็จจริงต้องด้วยข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่าจำเลยที่ 1 มีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะมิฉะนั้นศาลล้มละลายกลางก็คงจะพิพากษายกฟ้องโดยเหตุที่ว่า การบรรยายฟ้องไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่น่าสนใจ คือ ถ้าหากศาลชั้นต้นมิได้พิพากษายกฟ้องในชั้นตรวจคำฟ้องแล้ว โจทก์จะนำสืบพิศุจน์อย่างไรว่าส่วนราชการมีหนี้สินล้นพ้นตัว

²การฟ้องลูกหนี้เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้เด็ดขาด ในชั้นนี้คงมีประเด็นเพียงว่า ลูกหนี้เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 14 กำหนดให้ศาลต้องพิจารณาให้ได้ความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 หรือมาตรา 10 ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลายให้ศาลยกฟ้อง.

³คำว่า หนี้สินล้นพ้นตัว หมายถึง การมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าว พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 8 ยังได้กำหนดข้อสันนิษฐานซึ่งหากเจ้าหนี้สามารถพิสูจน์ได้ว่าลูกหนี้มีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดอันต้องด้วยข้อสันนิษฐานเช่นนั้นแล้ว ให้ถือว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ดังนั้น หากศาลพิจารณาได้ความจริงว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามความเป็นจริงหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย ศาลย่อมมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้เด็ดขาดได้ตามมาตรา 14.

3. เปรียบเทียบกับกระบวนการฟื้นฟูฟู้กการ

ประเด็นที่น่าพิจารณาต่อมา คือ การฟ้องหรือการร้องขอให้หน่วยงานรัฐเป็นบุคคลล้มละลาย ไม่สามารถกระทำได้ (ตามแนวคำพิพากษากฎีกา) แล้ว เจ้าหนี้ (หรือลูกหนี้เอง) จะสามารถร้องขอให้ฟื้นฟูฟู้กการของลูกหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐได้หรือไม่

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

มาตรา 90/1 ““ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

มาตรา 90/91 “ลูกหนี้” หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่จดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ”

ปัจจุบันมีการตรากฎกระทรวงกำหนดให้นิติบุคคลอื่นเป็นลูกหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูฟู้กการและกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ พ.ศ. 2557 กำหนดให้ “สหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นนิติบุคคลอื่น” ตามมาตรา 90/1

ปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 90/91

เนื่องจากกฎหมายฟื้นฟูฟู้กการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ในกรณีที่ลูกหนี้เป็นนิติบุคคล ลูกหนี้จะต้องเป็นนิติบุคคลประเภทที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคล (ไม่ว่าอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม) แต่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลประเภทที่กฎหมายฟื้นฟูฟู้กการกำหนดไว้ หน่วยงานรัฐจึงไม่สามารถเป็นลูกหนี้ในคดีฟื้นฟูฟู้กการได้

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าในมุมมองของกฎหมายเปรียบเทียบแล้ว กฎหมายฟื้นฟูฟู้กการกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่สามารถฟื้นฟูฟู้กการได้ไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น หากมีการร้องขอให้ฟื้นฟูฟู้กการของนิติบุคคลใดซึ่งมิใช่นิติบุคคลประเภทที่กฎหมายกำหนดให้สามารถฟื้นฟูฟู้กการได้ ศาลย่อมมีคำพิพากษายกฟ้องหรือยกคำร้องโดยอาศัยเหตุที่ว่าโจทก์หรือผู้ร้องไม่มีอำนาจฟ้องได้ ซึ่งกรณีต่างจากกฎหมายล้มละลาย

4. เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

ประมวลกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา Chapter 9 ระบุไว้อย่างชัดแจ้งว่า Municipalities (อาจจะแปลคร่าว ๆ ว่า “ส่วนท้องถิ่น”) สามารถยื่นคำร้องขอจัดการทรัพย์สินและหนี้สินได้

แม้จะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายล้มละลาย แต่กระบวนการใน Chapter 9 มีบทบัญญัติที่เป็นเอกเทศและไม่ขึ้นกับบทบัญญัติในส่วนอื่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Chapter 7 (ล้มละลาย) และ Chapter 11 (การฟื้นฟูกิจการ)) เลย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สามารถล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการ (ตามความหมายของ Chapter 11) ได้เลย แต่สามารถขอจัดการกิจการและทรัพย์สินตาม Chapter 9 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะได้

ในประเทศเยอรมนี ทรัพย์สินทั้งปวงของราชการย่อมเป็นประกันการชำระหนี้ของลูกหนี้ซึ่งเป็นเมือง ดังนั้น ส่วนราชการท้องถิ่นไม่สามารถล้มละลายหรือขอให้ฟื้นฟูกิจการได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าหากส่วนท้องถิ่นใดมีหนี้สินเป็นจำนวนมาก รัฐบาลกลางอาจจะตัดสินใจเข้าดำเนินการในส่วนท้องถิ่นนั้นเอง และขอให้ศาลมีคำสั่งตามกระบวนการ “Haushaltssicherungskonzept” ซึ่งก็คือ การเข้าจัดการกิจการและทรัพย์สินของเมืองนั้น ซึ่งมีสาระสำคัญไม่แตกต่างจาก Chapter 9 ของประเทศสหรัฐอเมริกามากนัก

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เดิมกฎหมายส่วนฟื้นฟูกิจการมีความชัดเจนว่า ลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประเภทส่วนราชการไม่สามารถที่จะยื่นคำร้องหรือถูกร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้

สำหรับในส่วนของกฎหมายล้มละลายนั้นไม่มีความชัดเจนเช่นนั้น แต่โดยผลของคำพิพากษาฎีกาที่ 5969/2559 นี้ ทำให้เห็นได้ว่า ลูกหนี้ซึ่งเป็นส่วนราชการ (จะเป็นส่วนท้องถิ่นหรือไม่ก็ตาม) ก็ไม่สามารถถูกร้องขอให้ล้มละลายได้เช่นกัน

ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาอย่างหนึ่ง คือ โดยที่กฎหมายไทยกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเอง ดังนั้น แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล แต่ส่วนราชการบางแห่งก็อาจจะมีภาระหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินได้ ถ้าหากอาศัยเหตุที่ว่าทรัพย์สินของทางราชการทั้งหมดย่อมเป็นประกันแก่หนี้ของส่วนราชการทุกแห่ง ก็อาจจะมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติได้ว่าทรัพย์สินของส่วนราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลอีกแห่งหนึ่งแยกออกจากนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้นั้นจะเป็นประกันการชำระหนี้ด้วยหรือไม่ นอกจากนี้ เนื่องจากทรัพย์สินทั้งหมดของราชการเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในขอบข่ายแห่งการบังคับคดี จึงมีปัญหว่าถ้าหากเจ้าหนี้ไม่สามารถนำยึดทรัพย์สินของส่วนราชการได้แล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ถ้าหากจะหวังพึ่งงบประมาณจากส่วนกลาง ก็อาจจะเป็นภาระแก่การคลังของภาครัฐจนเกินสมควรหรือไม่

นอกจากนี้ การที่รัฐจะมีหนี้สินของรัฐ (Sovereign Debts) นั้นเป็นเรื่องปกติและเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา การที่หน่วยงานรัฐไม่มีบทบัญญัติอื่นใดเพื่อเป็นการช่วยเหลือในการจัดการกิจการและทรัพย์สินเมื่อเกิดความลำบากในการชำระหนี้เกิดขึ้น จะเป็นเหตุที่ทำให้ภาครัฐอาจเกิดสภาวะล้มละลายในความเป็นจริงขึ้นได้ (แม้ศาลจะไม่สามารถสั่งให้รัฐบาลล้มละลายตามกฎหมายได้ก็ตาม) สภาวะ “ถึงแตก” ของส่วนราชการเช่นนี้เกิดขึ้นมาหลายแห่งแล้วในต่างประเทศ เช่น เมือง Detroit ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือปัจจุบันก็เช่น ประเทศศรีลังกา เป็นต้น