

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการบริหารจัดการภารกิจคงค้างของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๓/๑๘๖๘๐ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาข้อหารือของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ในประเด็นข้อกฎหมายกรณีเมื่อครบกำหนดที่กฎหมายให้ชำระบัญชีไปแล้วเสร็จภายในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ แต่ไม่อาจชำระบัญชี ได้เสร็จสิ้นว่า คณะกรรมการชำระบัญชียังมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการชำระบัญชีได้ต่อไปหรือไม่ และหากไม่มีอำนาจ บสท. ต้องปฏิบัติอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชำระบัญชีในการชำระบัญชี บสท. ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการชำระบัญชีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้สิ้นสุดลง แต่การดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของ บสท. ที่ค้างอยู่ในกรณีที่มีการชำระบัญชียังไม่แล้วเสร็จ การดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของ บสท. ที่ค้างอยู่ จึงต้องพิจารณาโดยเทียบเคียงกับมาตรา ๑๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการชำระบัญชีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยคณะกรรมการชำระบัญชีต้องดำเนินการเสนอรายงานการชำระบัญชีต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง และให้โอนทรัพย์สินที่คงเหลือและหนี้สิน รวมทั้งมอบสมุด บัญชี และเอกสาร ทั้งหมดของ บสท. ให้แก่กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแล บสท. เป็นผู้ดำเนินการต่อไป

กรมบัญชีกลางในฐานะผู้รับมอบอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจคงค้าง ของ บสท. ให้แล้วเสร็จ ได้บริหารจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน และทรัพย์สินที่ได้รับโอนจาก บสท. โดยมีข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาดังนี้

๑. คณะกรรมการชำระบัญชีได้มีการส่งมอบสินทรัพย์ หนี้สิน และทรัพย์สิน ที่คงเหลือของ บสท. ให้แก่กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกาข้างต้น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้รับมอบสินทรัพย์ หนี้สิน และทรัพย์สิน ที่คงเหลือและได้มอบหมายและมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงการคลังสั่งและปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และปลัดกระทรวงการคลังได้มอบหมายและมอบอำนาจที่ได้รับจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้แก่อธิบดีกรมบัญชีกลางดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน และ ทรัพย์สินที่ได้รับโอนจาก บสท. ตามคำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ ๘๔๑/๒๕๕๖ และ ๘๔๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ กรมบัญชีกลางจึงบริหารจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน และทรัพย์สิน ตลอดจนคดีความต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังรับโอนจาก บสท. ในส่วนที่ยังคงค้าง ให้แล้วเสร็จโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งกระทรวงการคลังข้างต้น โดยในการดำเนินการดังกล่าว กรมบัญชีกลางได้นำบทบัญญัติตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการชำระบัญชีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ และหลักเกณฑ์ ข้อบังคับที่ บสท. กำหนดมาเทียบเคียงใช้เป็นแนวทางให้การปฏิบัติงาน ต่อไปเท่าที่ทำได้ เช่น การส่งงบการเงินให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบทุกหกเดือน

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๓/๑๓๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และเสนอรายงานการตรวจสอบดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นำหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลกำไรและการรับผิดชอบในผลขาดทุนกับสถาบันการเงินมาใช้ในการดำเนินการ เป็นต้น

๒. ในการดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ หนี้สิน และทรัพย์สินที่คงค้างของ บสท. ต้องมีการโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์และบุริมสิทธิ์ของ บสท. ให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งเดิมพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการชำระบัญชีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือภาษีอากร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ กรมบัญชีกลางจึงหารือกรมที่ดินว่า การโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์และบุริมสิทธิ์ของ บสท. ให้แก่บุคคลอื่น โดยขอดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในนาม บสท. และขอยกเว้นค่าธรรมเนียม ภาษีอากร และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เหมือนเช่นเดิมที่ บสท. เคยได้รับการยกเว้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้หรือไม่ ซึ่งกรมที่ดินแจ้งว่า อธิบดีกรมบัญชีกลางในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังสามารถยื่นคำขอจดทะเบียนโอนทรัพย์สินของ บสท. ให้แก่กระทรวงการคลังได้ในประเภทโอนตามกฎหมาย โดยใส่ชื่อ “กระทรวงการคลัง (เพื่อการบริหารจัดการสินทรัพย์ หนี้สิน และทรัพย์สินที่คงเหลือของ บสท.)” เพื่อให้รู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของ บสท. ที่โอนมาและต้องมีการบริหารจัดการสินทรัพย์ หนี้สินให้เสร็จสิ้นก่อน สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้หารือไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว ส่วนภาษีอากรในการโอนอสังหาริมทรัพย์เห็นควรหารือไปยังกรมสรรพากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล

๓. ต่อมากรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังให้กรมที่ดินทราบ ว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นเงินที่รัฐเรียกเก็บจากการให้บริการแก่ประชาชน เงินที่ได้รับถือเป็นเงินที่ส่วนราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่ง บสท. ถือเป็นหน่วยงานของรัฐ กฎหมายจึงกำหนดให้ยกเว้นไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าว สำหรับกรณีนี้ แม้กฎหมายจะสิ้นสุดลงแล้ว แต่ด้วยข้อเท็จจริงยังคงต้องมีการดำเนินการกิจของ บสท. ให้แล้วเสร็จ และผู้ที่รับภารกิจดังกล่าวมาดำเนินการต่อคือกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของทางราชการจึงยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าว และขอให้กรมสรรพากรยกเว้นภาษีอากรในการโอนอสังหาริมทรัพย์ของ บสท. ให้แก่กระทรวงการคลัง และกรณีกระทรวงการคลังโอนให้แก่บุคคลอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการชำระบัญชีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่ปรากฏว่า กรมสรรพากรและกรมที่ดินมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการของกระทรวงการคลังในการบริหารจัดการสินทรัพย์ หนี้สิน และทรัพย์สินที่คงเหลือที่กระทรวงการคลังรับโอนจาก บสท. และทรัพย์สินที่เป็นที่ดินที่คงเหลือที่กระทรวงการคลังรับโอนจาก บสท. ถือเป็นทรัพย์สินที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ อย่างไร

เพื่อให้กรมบัญชีกลางสามารถดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง กรมบัญชีกลางจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลาง ในฐานะผู้รับมอบอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจคงค้างของ บสท. ให้แล้วเสร็จ สามารถดำเนินการกิจต่าง ๆ ได้อย่างกฎหมาย ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของ บสท. มาเทียบเคียงใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อยังคงให้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียม ภาษีอากร และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่นเดียวกับ บสท. ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการชำระบัญชีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมบัญชีกลาง โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และกรมสรรพากร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในระบบสถาบันการเงินในช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง โดยการจัดตั้ง บสท. เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐ และเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ บสท. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในระยะเวลาที่กำหนด โดยมาตรา ๔๕^๑ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ บัญญัติให้ บสท. ต้องยุบเลิกเมื่อสิ้นปีที่สิบนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ (พระราชกำหนดฯ ใช้บังคับในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ และการยุบเลิก บสท. มีผลในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔) และชำระบัญชีให้แล้วเสร็จในเวลาไม่ช้ากว่าปีที่สิบสองนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ (ภายในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๖) และให้พระราชกำหนดนี้เป็นอันยกเลิกเมื่อครบสิบสองปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ ซึ่งในปัจจุบันได้ครบกำหนดระยะเวลาสิบสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มีผลใช้บังคับแล้ว พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ จึงเป็นอันยกเลิกไปโดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๔๕ แห่งพระราชกำหนดฯ ดังกล่าว และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชำระบัญชีในการชำระบัญชี บสท. ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการชำระบัญชีบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ อันเป็นกฎหมายอนุบัญญัติ ย่อมต้องสิ้นสุดลงไปด้วย ดังนั้น กรมบัญชีกลางในฐานะผู้รับมอบอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจคงค้างของ บสท. เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการสินทรัพย์ หนี้สิน และทรัพย์สิน ตลอดจนคดีความต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังรับโอนมาจาก บสท. จึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติมาตรา ๑๗^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการชำระบัญชีบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรในการโอนทรัพย์สินหรือที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ของ บสท. ได้อีกต่อไป

(นายติสทัต โทตระกิตย)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๗

^๑ มาตรา ๔๕ เมื่อครบเจ็ดปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้ บสท. เตรียมการเพื่อเลิกดำเนินการโดยให้ยุบเลิก บสท. เมื่อสิ้นปีที่สิบ และชำระบัญชีให้แล้วเสร็จในเวลาไม่ช้ากว่าปีที่สิบสองนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และให้พระราชกำหนดนี้เป็นอันยกเลิกเมื่อครบสิบสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ แต่ทั้งนี้ ไม่เป็นการลบล้างความผิดตามพระราชกำหนดนี้ที่ได้กระทำก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ถูกยกเลิก

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

^๒ มาตรา ๑๗ ในระหว่างการชำระบัญชี ถ้าต้องมีการโอนทรัพย์สินใด ๆ หรือต้องดำเนินการตามสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ และกรณีนั้นได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือกฎหมายอื่น ให้ยังคงได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรตามกฎหมายดังกล่าวต่อไป