

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๑๔/๒๕๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๗.๒/๑๐๑๒๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สมาคมประกันชีวิตไทยได้ขอให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางพิจารณากำหนดให้บริษัทประกันชีวิตสามารถทำธุรกรรมสัญญาเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน และค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ดังเช่นสถาบันการเงินอื่น

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางได้พิจารณากรณีดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยมีประเด็นพิจารณาว่า บริษัทประกันชีวิตถือเป็นสถาบันการเงินหรือไม่ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางตามนัยมาตรา ๒๓ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ คือ กำหนดสถาบันการเงินที่จะเป็นผู้ค้ำประกัน การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดิน ดังนั้น ผู้ที่จะขอให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางอนุญาตให้ทำธุรกรรมดังกล่าวได้ จะต้องมีความเป็นสถาบันการเงินเสียก่อน ซึ่งหากพิจารณาตามคำนิยามสถาบันการเงินในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว บริษัทประกันชีวิตไม่ถือเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่หากพิจารณาอย่างกว้างตามเหตุผลในการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการแก้ไขกฎหมายจัดสรรที่ดิน (พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓) แล้ว บริษัทประกันชีวิตถือเป็นสถาบันการเงินอย่างหนึ่ง ดังนั้น เพื่อความรอบคอบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางจึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการฯ (กรมที่ดิน) ทาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า บริษัทประกันชีวิตถือเป็นสถาบันการเงิน ตามความหมายของคำว่าสถาบันการเงินในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดิน โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า

การจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาทำสัญญาค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดิน นั้น หากผู้ทำการจัดสรรที่ดินยังไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน หรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการตามมาตรา ๒๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางเป็นผู้พิจารณาว่า สถาบันการเงินใดจะเป็นผู้ค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินตามพระราชบัญญัติ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๖๓๒ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินและผู้นั้นยังมีได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินหรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการ คณะกรรมการจะต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงิน (มีต่อหน้าถัดไป)

การจัดสรรที่ดินฯ ได้ ประกอบกับมาตรา ๒๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนประกอบธุรกิจอื่นได้ แต่ต้องเป็นธุรกิจเฉพาะที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยประกาศกำหนดเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันมีการออกประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง การลงทุนประกอบธุรกิจอื่นของบริษัทประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง การลงทุนประกอบธุรกิจอื่นของบริษัทประกันชีวิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ กำหนดให้บริษัทประกันชีวิตสามารถประกอบธุรกิจอื่นนอกเหนือจากธุรกิจประกันภัยเพื่อหาผลตอบแทนเพิ่มเติมได้ โดยต้องระมัดระวังมิให้มีการประกอบธุรกิจอื่นดังกล่าวก่อความเสียหายหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามปกติของบริษัท โดยประกาศดังกล่าวกำหนดให้บริษัทประกันชีวิตสามารถลงทุนโดยการออกหนังสือค้ำประกันเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาของโครงการต่าง ๆ ได้^๓ ดังนั้น บริษัทประกันชีวิตจึงอยู่ในความหมายของสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางอาจกำหนดให้เป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดินฯ ได้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

ที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการว่า ถ้าผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จตามแผนผัง โครงการและกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตไว้ หรือมีกรณีที่เชื่อได้ว่าจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่ได้รับอนุญาต ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันต้องชำระเงินให้แก่คณะกรรมการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในสัญญาค้ำประกันภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อคณะกรรมการจะได้ใช้เงินนั้นในการดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต และถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่ผู้ค้ำประกันโดยไม่ชักช้า

คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้ค้ำประกันรับไปดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแทนการเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินก็ได้ ถ้าผู้ค้ำประกันไม่เริ่มทำการในเวลาอันควรหรือไม่ทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนด คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้

ในกรณีที่คณะกรรมการให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินทำหนังสือรับรองกับคณะกรรมการด้วยว่า ถ้าจำนวนเงินที่ผู้ค้ำประกันได้ค้ำประกันไว้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ดี หรือผู้ค้ำประกันไม่จ่ายเงินตามที่ประกันไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจะเป็นผู้จ่ายเงินตามจำนวนที่ขาดให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จ

ในกรณีที่มีการผิดสัญญาที่กำกับคณะกรรมการ ให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องและต่อสู้อย่างคดีในนามคณะกรรมการ

การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการเบิกจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

^๒มาตรา ๒๘ นอกจากการประกันชีวิต บริษัทจะลงทุนประกอบธุรกิจอื่นใดได้เฉพาะที่คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยประกาศกำหนด ในการนี้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยจะกำหนดเงื่อนไขสำหรับการประกอบธุรกิจนั้น ๆ ให้บริษัทปฏิบัติตามก็ได้

^๓ข้อ ๕๘ บริษัทสามารถรับอวัลตัวเงิน หรือออกหนังสือค้ำประกันเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาของโครงการต่าง ๆ แก่บุคคลใดได้ตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) มีทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ จำนองหรือจำนำเป็นประกัน

(ก) ตราสารหนี้ที่ออก ส่งจ่าย รับรอง รับอวัล หรือค้ำประกัน โดยรัฐบาลไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง หรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามข้อ ๔๔ (๑)

(มีต่อหน้าถัดไป)

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัจจุบันได้มีการออกประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ค้าประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน และคำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ กำหนดรายชื่อบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จำนวน ๓๑ บริษัท ให้เป็นสถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ค้าประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน และคำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค โดยไม่มีการกำหนดรายชื่อบริษัท ประกันชีวิตให้เป็นผู้ค้าประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน และคำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคแต่อย่างใด ดังนั้น หากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัทประกันชีวิตมีความมั่นคงพอที่จะเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดินฯ ย่อมประกาศรายชื่อของบริษัทประกันชีวิตให้เป็นผู้ค้าประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน และคำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดินฯ ได้



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๘

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

(ข) ตราสารหนี้ที่ออก สั่งจ่าย รับรอง รับอวัล หรือคำประกัน โดยสถาบันการเงิน หรือตราสารหนี้ที่ออกโดยบริษัทจำกัด องค์กรหรือรัฐวิสาหกิจ หรือตราสารหนี้ที่ออกโดยกองทรัสต์ เพื่อการลงทุน ในอสังหาริมทรัพย์ หรือกองทรัสต์อื่นที่นายทะเบียนประกาศกำหนด ตามข้อ ๔๔ (๒)

(ค) ตราสารทุนที่จดทะเบียนซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย ตามข้อ ๔๗

(ง) หน่วยลงทุนของกองทุนรวม ตามข้อ ๔๔

(จ) อสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย

(๒) จำกัดวงเงินการรับอวัลตัวเงิน และการออกหนังสือคำประกันให้แก่บุคคลแต่ละราย ไม่เกินร้อยละเจ็ดสิบของราคาประเมินของทรัพย์สินที่นำมาจำนองหรือจำนำเป็นประกัน

(๓) การรับอวัลตัวเงิน หรือการออกหนังสือคำประกันเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติ ตามสัญญาของโครงการต่าง ๆ โดยมีตราสารทุนที่จดทะเบียนซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย หรือหน่วยลงทุน ของกองทุนรวม จำนำเป็นประกัน ต้องได้รับความเห็นชอบเป็นหนังสือจากนายทะเบียน ทั้งนี้ นายทะเบียน จะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้