ปัญหาการใช้สิทธิตามสัญญาเป็นหลักประกันแก่สถาบันการเงิน : ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-332-327-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS RELATED TO EXERCISE OF A RIGHT UNDER A CONTRACT WHICH IS BEING GIVEN AS A GUARANTEE TO FINANCIAL INSTITUTION : A CASE STUDY ON A CONCESSION CONTRACT

Mr. Prakob Taraprasert

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements

for the Degree of Master of Laws Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

ISBN 974-332-327-9

ปัญหาการใช้สิทธิตามสัญญาเป็นหลักประกันแก่สถาบันการเงิน: หัวข้อวิทยานิพนธ์ ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ นายประกอบ ธาราประเสริฐ โดย นิติศาสตร์ ภาควิชา อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ใพทูรย์ คงสมบูรณ์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม อาจารย์ จุลสิงห์ วสันตสิงห์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติ ให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญามหาบัณฑิต (ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชุติวงศ์) คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ Vml/พูนักว ประธานกรรมการ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย) าการ อาจารย์ที่ปรึกษา (รองศาสตราจารย์ ไพทูรย์/คงสมบูรณ์) อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม (อาจารย์ จุลสิงห์ วสันตสิงห์) กรรมการ (รองศาสตราจารย์ คร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

(อาจารย์ เคชอุคม ใกรฤทธิ์)

ประกอบ ธาราประเสริฐ : ปัญหาการใช้สิทธิตามสัญญาเป็นหลักประกันแก่สถาบันการเงิน : ศึกษาเฉพาะ กรณีสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ (PROBLEMS RELATED TO EXERCISE OF A RIGHT UNDER A CONTRACT WHICH IS BEING GIVEN AS A GUARANTEE TO FINANCIAL INSTITUTION : A CASE STUDY ON A CONCESSION CONTRACT) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ไพฑูรย์ คงสมบูรณ์, อ. ที่ปรึกษาร่วม : อ.จุลสิงห์ วสันคสิงห์, 308 หน้า. ISBN 974-332-327-9.

วิทยานิพนธ์นี้มีจุคมุ่งหมายในการวิจัยถึงปัญหา และข้อขัคข้องในการใช้สิทธิตามสัญญาสัมปทานบริการ สาธารณะ เป็นหลักประกันแก่สถาบันการเงิน แล้วนำผลการศึกษามาหาข้อสรุป และเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมในการ แก้ไขเขียวยาข้อขัคข้องนั้น ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันการเงินผู้ให้สินเชื่อแก่ผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะได้รับความคุ้มครองที่ เพียงพอ และเหมาะสม ทั้งมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของผู้รับสัมปทานซึ่งเป็นลูกหนี้ในการที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้อื่น

ผลการศึกษาพบว่า โครงการสัมปทานบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นรูปแบบ BTO (Build-Transfer-Operate) (สร้าง-โอนให้-ให้บริการ) ซึ่งเอกชนจะไม่เหลือทรัพย์สินใคโครงการนอกจากสิทธิตามสัญญาสัมปทาน สิทธิคังกล่าวนี้ไม่ อาจจำนำ หรือจำนองได้ตามกฎหมายไทยในปัจจุบันรูปแบบนิติกรรมที่นิยมใช้เป็นทางออกก็คือ ในรูปแบบการโอนสิทธิ เรียกร้อง และในอีกรูปแบบหนึ่งคือ การโอนสิทธิ และหน้าที่ให้แก่สถาบันการเงิน โดยมีเงื่อนไขว่า การโอนจะมีผลบังคับ เมื่อผู้รับสัมปทานผิดนัดสัญญาเงินกู้กับสถาบันการเงิน หรือผิดสัญญากับหน่วยงานของรัฐ และสถาบันการเงินแจ้งว่าตนจะ เข้ารับโอนสิทธิและหน้าที่ ซึ่งในรูปแบบนี้ หน่วยงานของรัฐจะยินยอมให้ทำหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรอง และการ โอนทั้งสองรูปแบบนี้มีได้ทำให้สถาบันการเงินผู้รับโอนสิทธินั้นมีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิ หรือเป็นเจ้าหนี้มีประกันตาม กฎหมายล้มละลาย ส่วนโครงการในรูปแบบ BOT (Build-Operate-Transfer) (สร้าง-ให้บริการ-โอนให้) และโครงการในรูป แบบ BOO (Build-Own-Operate) (สร้าง-เป็นเจ้าของ-ให้บริการ) นั้น ทรัพย์สินในโครงการ เช่น ชิ้นส่วนเครื่องจักรรถไฟ ลอยฟ้าที่ยังไม่ประกอบขึ้นเป็นเครื่องจักรที่พร้อมใช้งานได้ไม่สามารถจำนองได้ อุปกรณ์ อะไหล่ เครื่องมือที่ใช้ในการช่อม แชมบำรุงรักษาระบบรถไฟฟ้า ไม่ถือเป็นเครื่องจักรที่อาจจดทะเบียน จำนองได้ ระบบข่ายสายใยแก้วนำแสง (fiber optic) ทรัพย์สินเหล่านี้มีมูลค่ามหาสาล แต่ไม่อาจจำนองได้เช่นกัน หากใช้วิธีจำนำ ผู้รับสัมปทานก็ต้องสูญเสียสิทธิครอบครอง และการใช้สอยทรัพย์สินเหล่านั้น

จากผลการศึกษา ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาสองแนวทาง คือ แนวทางที่หนึ่งคือ การออกกฎหมาย เฉพาะให้สามารถใช้สิทธิตามสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ และทรัพย์สินในโครงการนั้นเป็นหลักประกันได้ โดยให้ สถาบันการเงินผู้รับหลักประกันมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของผู้รับสัมปทานดีกว่าเจ้าหนี้อื่น และแนวทางที่สอง คือ การแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าด้วยบุริมสิทธิ โดยกำหนดให้สถาบันการเงินผู้ให้สินเชื่อแก่ผู้รับ สัมปทานบริการสาธารณะ เป็นเจ้าหนึ้บุริมสิทธิพิเศษ เหนือสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ที่ผู้รับสัมปทานได้ซื้อ หรือ สร้างขึ้นมาในโครงการบริการสาธารณะด้วยเงินที่สถาบันการเงินให้สินเชื่อมา

ภาควิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต
สาขาวิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ปีการศึกษา	2541	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C870469 : MAJOR LAW

KEY WORD:

PUBLIC SERVICE CONCESSION / GUARANTEE TO FINANCIAL INSTITUTION PRAKOB TARAPRASERT: PROBLEMS RELATED TO EXERCISE OF A RIGHT UNDER A CONTRACT WHICH IS BEING GIVEN AS A GUARANTEE TO FINANCIAL INSTITUTION: A CASE STUDY ON A CONCESSION CONTRACT, 308 pp. ISBN 974-332-327-9.

This Thesis focuses on implications and inconveniences related to exercise of a right under a contract granting public service concession which is given as a guarantee to financial institutions. The result of the Thesis has been summarised for formulation of appropriate measures leading to remedy of such implication and inconveniences Financial institutions granting credit facilities to the concessionaire of public service can therefore obtain sufficient and appropriate protection, and possess rights over assets of such concessionaire which is a debtor in priority to other creditors.

The researcher has found that most public service concessions are of the Build-Transfer-Operate (B-T-O) nature in which concessionaires shall virtually have no assets other than the rights under the concession contracts. The said rights is not capable of being pledged or mortgaged under Thai laws. Juristic acts most currently applied or adopted are assignment of claims, and assignment of rights and obligations to financial institutions on the condition that such assignment shall become enforceable upon the breach by conce ssionaires of related credit facilities agreements with financial institutions or government authorities and that such financial institutions shall have notified that they intend to assume the rights and obligations. However, whether the government authorities shall agree to this conditions depends upon the negotiation. In addition, the two methods of assignments do not provide financial institutions in the capacity of assignees with the status of preferred or secured creditors under bankruptcy law. As regards the systems of Build-Operate-Transfer (B-O-T) and Build-Own-Operate (B-O-O), assets in the projects such as parts of sky trains which are not assembled as machinery ready for use are not mortgaged. Accessories, spare parts and tools for repair and maintenance of sky trains system are not mortgaged, either, not to mention fiber optic network which is of considerable value. A pledge of these assets shall render concessionaires to be unable to enjoy the possessory right over the said assets.

The researcher, therefore, proposes two options to overcome the difficulty: one is to promulgate specific laws to allow an exercise of rights under the public service concessions and assets in such projects as guarantee whereby financial institutions receiving such guarantee shall have rights in preference to other creditors, and the other is to amend the Civil and Commercial Code to the extent that financial institutions become specially preferred creditors over movable and immovable properties purchased or created by concessionaires in the projects by the advances drawn from financial institutions.

ภาควิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต
สาขาวิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ปีการศึกษา	2541	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วน
ו פוומגוווט		U 1040 100 10 13 11 11 11 13 14 14 14 14 14 14 14 14 14 14 14 14 14

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็งลุล่วงไปได้ด้วยความอนุเคราะห์ อย่างคียิ่งของรอง ศาสตราจารย์ไพพูรย์ คงสมบูรณ์ อาจารย์ที่ปรึกษา และท่านอาจารย์จุลสิงห์ วสันตสิงห์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งมีความเมตตา และได้สละเวลาของท่านให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็น อันเป็น ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัย รวมทั้ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิติพันธ์ เชื้อบุญชัย รองศาสตราจารย์ คร.สมคิด เลิศไพพูรย์ ท่านอาจารย์เคชอุคม ไกรฤทธิ์ และท่านอาจารย์อธิก อัศวานันท์ ซึ่งมีส่วน สำคัญอย่างยิ่งในการให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัยเช่นกัน ผู้เขียนขอขอบพระ คุณคณาจารย์ที่กล่าวนามมาแล้วไว้ ณ ที่นี้ค้วย

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ธาคา วัชรานันท์ ซึ่งได้กรุณาให้ข้อคิด เห็น และให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณองอาจ ทองพิทักษ์สกุล และคุณวราคมน์ เลี้ยงพันธุ์ ที่ มีส่วนช่วยในการแปลเอกสาร และขอขอบคุณ คุณศาสตรา เจตวราพงศ์ ที่มีส่วนช่วยตรวจทานการ พิมพ์วิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์

ประกอบ ธาราประเสริฐ

สารบัญ

						หน้า
บทคัดย่อ	ภาษา	ใทย	••••••		••••••	۹
บทคัดย่อ	ภาษา	อังกฤ	н		•••••	ข
กิตติกรรม	าประเ	กาศ			•••••	ก
តាรขัญ	•••••	•••••			•••••	ช
บทที่						
1	บท	เน้า	•••••		•••••	1
	1.	ความ	มเป็นม _ั	และความสำคัญของปัญหา		1
	2.	สมมุ	เุติฐาน.			3
	3.	วัตถุ	ประสง	ก์ของการวิจัย		3
	4.	ขอบ	มเขต แถ	ะวิธีการวิจัย		4
	5.	ประ	โยชน์ที่	คาคว่าจะได้รับ		4
2	ลัก	ษณะ	ของหลั	าประกันและการใช้สิทธิตามสัญญาหลักประกับ	d	5
	1.	ควา	มหมาย	ของหลักประกัน		5
	2.	หลัก	าประกัน	ค้วยทรัพย์ตามกฎหมายต่างประเทศ		10
		2.1	หลักป	ระกันตามกฎหมายอังกฤษ	,	10
			2.1.1	Legal Mortgage		10
			2.1.2	Equitable mortgage	•••••	11
			2.1.3	Pledge	•••••	11
			2.1.4	Equitable charge		12
			2.1.5	Floating charge		13
		2.2	หลักบ	ระกันตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา		14
			Unifo	m Commercial Code มาครา 9		14
		2.3	หลักบ	ระกันตามกฎหมายเยอรมัน		16
			Germ	nic fiduciary transfer		16

บทที่			หน้า
	3.	หลักประกันด้วยทรัพย์ตามกฎหมายไทย	17
		3.1 จำนำ	17
		3.2 จำนอง	18
	4.	การใช้สิทธิตามสัญญาเป็นหลักประกันตามหลักกฎหมายต่างประเทศ	19
	5.	การใช้สิทธิตามสัญญาเป็นหลักประกันตามกฎหมายไทย	20
		5.1 การใช้สิทธิในการรับเงินตามสัญญาเป็นหลักประกัน	20
		5.2 การใช้สิทธิตามสัญญาต่างตอบแทนเป็นหลักประกัน	23
	6.	หลักการ และเหตุผลของการเรียกหลักประกัน	28
	7.	หลักการคุ้มครองเจ้าหนี้โคยอาศัยอำนาจแห่งบุริมสิทธิ	32
		7.1 ความหมาย และลักษณะของบุริมสิทธิ	32
		7.2 การแบ่งประเภทบุริมสิทธิ	35
		7.2.1 บุริมสิทธิสามัญ	36
		7.2.2 บุริมสิทธิพิเศษเหนือสังหาริมทรัพย์	38
		7.2.3 บุริมสิทธิพิเศษเหนืออสังหาริมทรัพย์	46
		7.3 ลำคับของบุริมสิทธิ	49
		7.4 ผลของบุริมสิทธิ	54
		7.5 หลักการ และเหตุผลในการกำหนดบุริมสิทธิ	62
3	ลัก	เษณะของสิทธิตามสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ	65
	1.	ความหมายของสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ	65
	2.	ลักษณะเฉพาะของสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ	66
		2.1 สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะเป็นสัญญาทางปกครอง และสัญญา	
		ทางธุรกิจที่รวมอยู่ในสัญญาเคียว	66
		ว ว การของเร็งเหล็กการของสักเกเพางปกตรอง	68

บทที่						หน้า
			2.3	สิทธิแ	ละหน้าที่ของคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ ภายใ	ค้
				หลักส	ัญญาทางปกครอง	71
				2.3.1	สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาภาครัฐ	71
				2.3.2	สิทธิและหน้าที่ของเอกชนคู่สัญญาผู้รับสัมปทาน	75
		3.	ประ	เภทขอ	งสัญญาสัมปทานแยกตามกฎหมายที่ใช้อยู่ปัจจุบัน	83
			3.1	พระร	าชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ.2473	83
			3.2	ประก	าศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58	85
			3.3	พระร	าชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือคำเนินการใน	
				กิจกา	รของรัฐ พ.ศ.2535	86
			3.4	กฎหม	ภายอื่น	88
				ก.	พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497	89
				U .	พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย	89
				ค.	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 25	1589
				١.	ส่วนราชการ เช่นกระทรวงคมนาคม ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย	
					เกี่ยวกับการคมนาคม การสื่อสาร	89
		4.	ประ	ะเภทขอ	งสัญญาสัมปทานแยกตามการกำหนดให้ทรัพย์สินในโครงการ	
			ตกเ	ป็นของ	รัฐ	90
					าท BTO	
			4.2	ประเภ	า ท BOT	92
			4.3	ประเภ	าท BOO	98
	4	ີລູເ	คราะ	ห์ปัญห	าการใช้สิทธิในสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะเป็นหลักประกัน	103
					วไป	
		2.	ปัญ	หาและ	ข้อจำกัดในการใช้ทรัพย์สินในโครงการสัมปทานบริการสาธาณ	~
			_		ระกับ	104

บทที			หน้า
	3.	ประเภทและรูปแบบสัญญาของหลักประกันในการให้สินเชื่อสนับสนุน	
		โครงการ	108
	4.	วิเคราะห์ปัญหาและรูปแบบสัญญาในการใช้สิทธิตามสัญญาสัมปทาน	
		บริการสาธารณะเป็นหลักประกัน	111
		4.1 วิเคราะห์ปัญหา	111
		4.2 แนวทางปฏิบัติของกาครัฐในการอนุญาตให้สิทธิตามสัญญาสัมปทาน	
		เป็นหลักประกัน	115
		4.3 วิเคราะห์รูปแบบการใช้สิทธิตามสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะเป็น	
		หลักประกัน	117
		4.3.1 การโอนสิทธิการรับเงิน	117
		4.3.2 การโอนสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาโคยมีเงื่อนไข	124
	5 บา	าสรุปและข้อเสนอแนะ	141
	1.	บทสรุป	141
	2.	ข้อเสนอแนะ	144
รายกา	รอ้างอิง		147
ภาคผา	นวก		150
		วกก สัญญาโอนสิทธิในค่าผ่านทาง ฉบับลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2540	
		ระหว่าง บริษัท ทางยกระดับคอนเมือง จำกัด (มหาชน) กับ ธนาคาร	
		ในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้ และในฐานะที่เป็นตัวแทนหลักประกัน	151
	ภาคผน	วกข สัญญาโอนสิทธิตามสัญญาสัมปทานทางหลวง ฉบับลงวันที่ 8 กร	
		กฎาคม 2540 ระหว่าง บริษัท ทางยกระคับคอนเมือง จำกัด	
		(มหาชน) กับ สถาบันการเงินในฐานะเจ้าหนี้ และในฐานะตัวแทน	1.00
		หลักประกัน	I OU

บทที่			หน้า
	ภาคผนวก ค	สัญญาสัมปทานทางหลวง (ทางยกระคับวิภาวคี-คอนเมือง) ระหว่าง กรมทางหลวง กับ บริษัท คอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด ลงวัน ที่ 21 สิงหาคม 2532	169
	ภาคผนวกง	สัญญาร่วมการงาน และร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ 1 ล้านเลข หมายในเขตโทรศัพท์ภูมิภาค ระหว่าง องค์การโทรศัพท์แห่ง ประเทศไทย กับ บริษัท ไทยเทเลโฟนแอนค์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2535 (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง)	199
	ภาคผนวก จ	Conditional Transfer of Concession ซึ่งเป็นสัญญาหลักประกัน ระหว่าง บริษัท ไทยเทเลโฟนแอนค์เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัค ซึ่ง เป็นเอกชนผู้รับสัมปทานในฐานะผู้กู้ กับ สถาบันการเงินผู้เป็นตัว แทนหลักประกัน และบริษัท ที ที แอนค์ ที แอสโซสิเอท จำกัค ใน ฐานะ นิติบุคคลผู้ได้รับมอบหมายจากสถาบันการเงิน ฉบับลงวันที่	
		18 พฤศจิกายน 2536	213
	ภาคผนวก ฉ	สัญญาร่วมการงาน และร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ จำนวน 2 ล้านเลขหมาย (ในเขตโทรศัพท์นครหลวง) ระหว่าง องค์การ โทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับ บริษัท ซี.พี.เทเลคอมมิวนิเคชั่น จำกัด ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2534 (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง)	226
	ภาคผนวกช	สัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ระหว่าง กรุงเทพมหานคร กับ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด ลง	
		วันที่ 9 เมษายน 2535 (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง)	237
	ภาคผนวก ซ	สัญญาโครงการระบบทางค่วนระยะที่ 2 ระหว่าง การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทย กับ บริษัท ทางค่วนกรุงเทพ จำกัด ถงวันที่ 22	
		รับวาคม 2531	249

บทที่			หน้า
	ภาคผนวก ฌ	สัญญาสัมปทานระบบการขนส่งทางรถไฟ และถนนยกระดับใน	
		กรุงเทพมหานคร และการใช้ประโยชน์จากที่คิน ของการรถไฟแห่ง	
		ประเทศไทย ระหว่าง กระทรวงคมนาคม และการรถไฟแห่ง	
		ประเทศไทย กับ บริษัท โฮปเวลล์ จำกัด ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน	
		2533 (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้อง)	304
ประวั	์ติผู้เขียน	-	308