

บันทึก

เรื่อง การค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๕๕๖๗๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงการคลังได้ทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ที่กู้จากธนาคารโลก รวม ๒ ฉบับ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๘ อนุมัติหลักการการกระจายหุ้นของบริษัทบางจากฯ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ถือหุ้นที่เป็นภาครัฐลดลงเหลือร้อยละ ๔๙ กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่า หากมีการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการค้ำประกันเงินกู้ที่กระทรวงการคลังได้ค้ำประกันให้กับบริษัทบางจากฯ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) แล้ว สรุปปัญหาที่ประสงค์จะหารือได้ว่า หากมีการกระจายหุ้นของบริษัทบางจากฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๘ แล้วจะมีผลทำให้กระทรวงการคลังหลุดพ้นจากการค้ำประกันตามสัญญาค้ำประกันเงินกู้ที่ได้กระทำไว้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่ามาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจไว้ ๒ ประเภท คือ (๑) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ (๒) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐ และหรือบริษัทจำกัดตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ เมื่อข้อเท็จจริง

^๑ มาตรา ๔ ภายใต้อำนาจมาตรา ๕ กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงินได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

บริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวต้องเป็น

(ก) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ หรือ

(ข) บริษัทจำกัดที่ส่วนราชการ และหรือองค์การของรัฐ และหรือบริษัทจำกัดตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ

ปรากฏว่าในขณะที่กระทรวงการคลังทำสัญญาค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) กระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ ๔๗.๙ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละ ๒๔.๓ และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นร้อยละ ๗.๘ รวมกันเป็นร้อยละ ๘๐ จึงทำให้บริษัทบางจากฯ เป็นบริษัทจำกัดที่ส่วนราชการและองค์การของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบ กระทรวงการคลังจึงสามารถค้ำประกันหนี้ของบริษัทบางจากฯ ได้ตามในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว สัญญาค้ำประกันที่กระทรวงการคลังได้ทำไว้ทั้งสองฉบับ จึงชอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพันคู่สัญญาตามเงื่อนไขของสัญญา และเมื่อได้พิจารณามาตรา ๖๘๐^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งได้วางหลักในเรื่องการค้ำประกันไว้ว่า การค้ำประกัน คือสัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้ค้ำประกัน ผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่ง เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ นั้น จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าสัญญาค้ำประกันนั้นเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองเจ้าหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้ ดังนั้น หากปรากฏว่าลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตามผู้ค้ำประกันก็ยังคงผูกพันที่จะต้องชำระหนี้ผู้นั้นอยู่ ซึ่งในกรณีนี้เมื่อได้พิจารณาเงื่อนไขใน Section ๒.๐๑.^๓ ของสัญญาค้ำประกันทั้งสองฉบับแล้ว มีข้อกำหนดว่า “ผู้ค้ำประกันตกลงที่จะค้ำประกันการจ่ายเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าธรรมเนียมอื่นที่ถึงกำหนดชำระโดยปราศจากเงื่อนไข ...” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า กระทรวงการคลังได้ตกลงที่จะค้ำประกันการจ่ายเงินของบริษัทบางจากฯ ในทุกกรณี จากบทบัญญัติและข้อกำหนดของสัญญาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า สัญญาค้ำประกันเงินกู้ที่กระทรวงการคลังได้กระทำไปแล้วยังคงมีผลผูกพันกระทรวงการคลังอยู่ แม้ว่าต่อมาบริษัทบางจากฯ จะดำเนินการกระจายหุ้นของบริษัทเพื่อให้มีจำนวนผู้ถือหุ้นภาครัฐลดลงเหลือร้อยละ ๔๙ และพ้นจากสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจไปก็ตาม ก็ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ค้ำประกันที่กระทรวงการคลังได้กระทำไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายได้

^๒ มาตรา ๖๘๐ อันว่าค้ำประกันนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้ค้ำประกัน ผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่งเพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้

อนึ่ง สัญญาค้ำประกันนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกันเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

^๓ Section 2.01. The Guarantor hereby unconditionally guarantees, as primary obligor and not as surety merely, the due and punctual payment of the principal of, and interest and other charges on, the Loan, and the premium, if any, on the prepayment of the Loan, and the punctual performance of all the other obligations of the Borrower, all as set forth in the Loan Agreement.

Section 2.01. The Guarantor declares its commitment to the objectives of the Project as set forth in Schedule ๒ to the Loan Agreement, and to this end, without limitation or restriction upon any of its other obligations under the Guarantee Agreement, the Guarantor hereby unconditionally guarantees, as primary obligor and not as surety merely, the due and punctual payment of the principal of, and interest and other charges on, the Loan, and the premium, if any, on the prepayment of the Loan, and the punctual performance of all the other obligations of the Borrower, all as set forth in the Loan Agreement.

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙