



บทความทางวิชาการ

เรื่อง

วิเคราะห์สถานะของสัญญา

กรณีบริษัทเอกชนที่ถูกถือหุ้นส่วนใหญ่โดยหน่วยงานทางปกครอง
และว่าจ้างบริษัทเอกชนอื่นจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจ
ของหน่วยงานทางปกครองนั้นว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่
(ศึกษากรณีสัญญาการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงในโครงการ
รถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒)

จัดทำโดย

พันตำรวจเอกธนชิต สุขพัฒนานารกุล

ผู้กำกับการฝ่ายอำนวยการ ๓ กองบังคับการอำนวยการ ตำรวจภูธรภาค ๔

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร

นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓

ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘

ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ
มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๓ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๗ - ๒๕๖๘ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง



..... ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นายสุชาติ มงคลเลิศพล)

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘

คำนำ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่ารวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทะลาปะการปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความสำคัญทางกฎหมายอย่างยิ่ง เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าวหากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคแรก (๔) พระราชบัญญัติเดียวกันและศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๗๒ วรรคแรก (๓) พระราชบัญญัติเดียวกัน หมายความว่าหากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมีคู่กรณีคือหน่วยงานทางปกครอง หรือ เป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ลูกหนี้คือหน่วยงานของรัฐย่อมมีผลดีกว่า ลูกหนี้คือเอกชนอย่างแน่แท้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถยื่นล้มละลายได้ แต่เอกชนสามารถยื่นขอเป็นบุคคลล้มละลายได้ หากไม่สามารถชำระหนี้หรือมีปัญหาในการชำระหนี้ กรณีบุคคลธรรมดา ไม่น้อยกว่า ๑ ล้านบาท และนิติบุคคลไม่น้อยกว่า ๒ ล้านบาท ตามนิยามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.๒๕๔๓ และต้องมีขั้นตอนติดตามทรัพย์สิน พิทักษ์ทรัพย์สิน ซึ่งก่อความยุ่งยากมากกว่า

ปัจจุบัน มีกรณีหน่วยงานทางปกครอง ที่ถือหุ้นในบริษัทเอกชนจำนวนมาก ที่เป็นที่ประจักษ์ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งถือหุ้นของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด คิดเป็นมูลค่าร้อยละ ๙๙.๙๘ ของทุนจดทะเบียน เมื่อบริษัทเอกชนดังกล่าวทำสัญญาต่อเอกชนอื่น เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นที่น่าวิเคราะห์อย่างยิ่งว่า กรณีดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

การศึกษานี้มีจุดมุ่งหมายในการวิเคราะห์และตีความความรับผิดชอบของสถานะคู่สัญญากรณีหน่วยงานทางปกครองถือหุ้นในบริษัทเอกชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ (ศึกษากรณีปัญหาเกี่ยวกับสัญญาการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๑ และ ส่วนต่อขยายที่ ๒)

ผู้เขียนหวังว่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณา และตัดสินใจในการทำสัญญาที่เกี่ยวข้อง เพื่อได้วางแผนและดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนเสริมสร้างความเข้าใจในบทบาทของหน่วยงานทางปกครองและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

พันตำรวจเอกชนิต สุพัฒนานรากุล

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์และตีความความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนซึ่งถือหุ้นส่วนใหญ่โดยหน่วยงานทางปกครอง และรับดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้น

ตามนิยามแห่งมาตรา ๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น อาจมีหน่วยงานทางปกครองได้ใช้ช่องว่างทางกฎหมายนี้ จัดตั้งบริษัทเอกชนขึ้นโดยถือหุ้นส่วนใหญ่ไว้ แล้วให้อำนาจการจัดทำบริการสาธารณะและงบประมาณที่ตนมีอยู่ส่งต่อไปยังบริษัทเอกชนดังกล่าว และต่อมาได้จัดทำสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะขึ้นแทน โดยคาดหวังว่าเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาที่เกิดขึ้น จะเป็นสัญญาพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชน และจะไม่สามารถบังคับคดีให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ เพราะไม่มีคู่สัญญาเป็นหน่วยงานทางปกครองนั่นเอง

จากการศึกษากรณีดังกล่าวมีกรณีศึกษาของกรุงเทพมหานคร และบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่ กรุงเทพมหานครถือหุ้นอยู่ในสัดส่วนถึงร้อยละ ๙๙.๙๘^๑ และได้มีการมอบอำนาจให้บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ดำเนินการเดินรถไฟฟ้าและซ่อมบำรุงตามโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒ และต่อมาบริษัท กรุงเทพมหานครได้ทำสัญญากับ บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ให้ดำเนินการแทน ต่อมาได้มีข้อพิพาทเกิดขึ้น คดีนี้มีความเสียหายหลักหมื่นล้านบาทและมีผลกระทบต่อสาธารณประโยชน์ จึงเป็นกรณีที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงการตีความทางกฎหมาย มุมมองของผู้ถูกฟ้อง ผู้ฟ้อง รวมถึงมุมมองของ ตุลาการศาลปกครอง ผ่านการต่อสู้คดีทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด และคดีมีความสำคัญถึงขั้นต้องนำคดีนี้เข้าที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จนได้มาซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีนี้จึงเป็นตัวอย่างในการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองได้เป็นอย่างดี

^๑ หน้าที่ ๖ รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการดำเนินการกิจการของบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ / นายกิตติ บุศยพลากร ประธานคณะกรรมการวิสามัญ

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	ก
บทคัดย่อ	ข
สารบัญ	ค
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๑
๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา	๒
๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒
บทที่ ๒ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	๓
๒.๑ แนวคิดการรับผิดชอบในกฎหมาย	๓
๒.๒ ทฤษฎีความรับผิดชอบ	๓
บทที่ ๓ สภาพการณ์ของสัญญาพิพาท	๕
๓.๑ เนื้อหาของสัญญาพิพาท	๕
๓.๒ คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น	๗
๓.๓ การวินิจฉัยในศาลปกครองสูงสุด	๗
๓.๔ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	๑๐
บทที่ ๔ บทวิเคราะห์	๑๒
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๓
๕.๑ บทสรุป	๑๓
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๑๓
บรรณานุกรม	๑๔

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดจ้างทำบริการสาธารณะ หากเป็นกรณีหน่วยงานทางปกครองจ้างหน่วยงานทางปกครองอื่นหรือจ้างเอกชนโดยตรง จะตรงตามนิยามของ “สัญญาทางปกครอง” แต่มีกรณีที่หน่วยงานทางปกครองจัดจ้างบริษัทเอกชน (ที่ถือหุ้นส่วนใหญ่โดยหน่วยงานทางปกครองนั้น) จัดทำบริการสาธารณะ แล้วให้เอกชนดังกล่าวนั้นโดยการจ้างบริษัทเอกชนอื่นอีกทอดหนึ่ง ซึ่งตามกฎหมายบัญญัติว่า ปกครองแล้ว หากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชนทั้งสิ้น ย่อมไม่ครบองค์ประกอบของนิยาม “สัญญาทางปกครอง” ทำให้หากมีกรณีผิดสัญญาดังกล่าวจึงไม่ผิด “สัญญาทางปกครอง” ฝ่ายบริษัทเอกชนผู้รับจ้างต้องไปฟ้องต่อศาลแพ่ง ซึ่งมีขั้นตอนบังคับคดีตามกฎหมายค่อนข้างยุ่งยาก โดยเฉพาะหากบริษัทเอกชนผู้ว่าจ้างยอมเป็น “บุคคลล้มละลาย” แต่หากเป็นกรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือ บุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ เป็นผู้ถูกฟ้อง ฝ่ายบริษัทเอกชนผู้รับจ้างต้องไปฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งกรณีเช่นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถเป็น “บุคคลล้มละลาย” ได้ จึงทำให้สามารถบังคับคดีได้โดยง่ายกว่า

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ให้ความหมายของสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญายกอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เห็นว่าในรัฐกำหนดมาตรการคุ้มครองหน่วยงานรัฐเอาไว้ โดยฐานะของรัฐไม่ได้เท่าเทียมกับเอกชนแต่อยู่เหนือกว่า ดังนั้น เพื่อให้เกิดการชั่งน้ำหนักในข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการกำหนดฐานะของคู่สัญญาโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ ความเชื่อมั่นของนักลงทุนภาคเอกชน อันจะนำไปสู่เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภาพรวม จึงจำเป็นต้องทำให้มีปัญหาต้องตีความว่า สัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะโดยบริษัทเอกชนที่ถือหุ้นส่วนใหญ่โดย “หน่วยงานทางปกครอง” ที่มีชื่อ “รัฐ” จ้างเอกชนอื่นทำนั้น ซึ่งอาจถือได้ว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ไม่มีฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำแทนรัฐเลย เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีหน่วยงานทางปกครองได้ถือหุ้นส่วนใหญ่ในบริษัทเอกชน ว่ากรณีให้เอกชนที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำสัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะกับเอกชนรายอื่น เป็นการเข้าองค์ประกอบตามนิยามของคำว่า “สัญญาทางปกครอง” หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัญหา และความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย และเสนอแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนาให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ย่อยของการศึกษานี้ ได้แก่

- ๑) เพื่อศึกษาความหมายและขอบเขตของความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนซึ่งถือหุ้นส่วนใหญ่โดยหน่วยงานทางปกครอง
- ๒) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาหรือข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำโดยบริษัทเอกชนที่ถือหุ้นส่วนใหญ่โดยหน่วยงานทางปกครอง
- ๓) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายและแนวทางในการเสริมสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองในอนาคต

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษานี้จะครอบคลุมถึง

- ๑) การศึกษานิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” และ “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จากกรณีปัญหาเกี่ยวกับสัญญาการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๑ และ ส่วนต่อขยายที่ ๒
- ๒) การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติ
- ๓) การเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายเพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและทันสมัย

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้คาดว่าจะช่วยให้เข้าใจในเรื่องของความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนที่ถูกถือหุ้นส่วนใหญ่โดยหน่วยงานทางปกครอง และได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนอื่นจัดทำบริการสาธารณะ เป็นประโยชน์ ในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสร้าง ความเข้าใจและความรับผิดชอบต่อชัดเจนแก่เอกชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่ความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และความเชื่อมั่นของเอกชนในการร่วมลงทุนกับรัฐ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในภาพรวมในอนาคต

บทที่ ๒

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดการรับผิดชอบในกฎหมาย

การรับผิดชอบในทางกฎหมายเป็นหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของบุคคลหรือองค์กร ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทำการที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยพื้นฐานแล้ว คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาว่าจ้างจัดทำบริการสาธารณะ หรือ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ หากบริษัทเอกชนว่าจ้างบริษัทเอกชน จะเป็นสัญญาที่ต้องอยู่อำนาจการพิพากษาของศาลแพ่ง แต่หากคู่สัญญาพิพาทอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ จะเป็นสัญญาทางปกครอง และอยู่อำนาจการพิพากษาของศาลปกครอง

ในกรณีของการปัญหาเกี่ยวกับสัญญาการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงในโครงการรถไฟฟ้าสาย สีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๑ และ ส่วนต่อขยายที่ ๒ เป็นที่ชัดเจนว่าเป็นการจ้างเพื่อจัดทำกรให้บริการเดินรถไฟฟ้า ให้บริการประชาชนซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง แต่เมื่อผู้ว่าจ้างคือ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ผู้รับจ้างคือ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนทั้งสองฝ่าย โดยค่าความเสียหายตามสัญญาให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุง โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายที่ ๑ เป็นเงินจำนวน ๒,๓๓๑,๑๙๙,๘๕๒.๙๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยจากเงินต้น ๒,๕๘๑,๒๓๓,๙๐๕.๘๖ บาท และตามสัญญาให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุง โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต และช่วงแคร้ง - สมุทรปราการ (ส่วนต่อขยายที่ ๒) เป็นเงินจำนวน ๙,๔๐๖,๔๑๘,๓๑๙.๓๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยของเงินต้นในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (เหนือ) เป็นเงินจำนวน ๓,๒๕๕,๑๓๒,๕๙๔.๘๘ บาท และเงินต้นในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว (ใต้) เป็นเงินจำนวนเงิน ๕,๕๓๑,๖๓๒,๖๐๐.๕๙ บาท รวมความเสียหาย นับหมื่นล้านบาท

ข้อพิพาทดังกล่าว หากวินิจฉัยไม่เป็นสัญญาทางปกครองแล้วหน่วยงานทางปกครองจะไม่ต้องรับผิดชอบ และสามารถปล่อยให้ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวหมายความว่าหาก บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งมีทุนจดทะเบียนเพียง ๕๐ ล้านบาท ต้องรับผิดชอบเป็นบุคคลล้มละลาย ยินยอมมอบทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอาจไม่ได้ทรัพย์สินคืนครบตามจำนวนความเสียหายที่ควรจะได้ ขณะที่หากวินิจฉัยว่าบริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นหน่วยงานทางปกครอง กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่กว่าร้อยละ ๙๙.๙๘ จะต้องรับผิดชอบ และเมื่อกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีโอกาสได้ทรัพย์สินคืน และได้เปรียบกว่ากรณีไม่เป็นสัญญาทางปกครองอย่างแน่แท้

๒.๒ ทฤษฎีความรับผิดชอบ

ทฤษฎีการรับผิดชอบในกฎหมาย สามารถแบ่งออกเป็นหลายทฤษฎี ได้แก่

๑) หลักการรับผิดชอบในกฎหมายอาญา หลักการรับผิดชอบในกฎหมายอาญา หากเป็นกรณี มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาจะไม่เข้ากรณีดังกล่าว เว้นแต่กระทำการอันอาจเข้าองค์ประกอบ คือ ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวง

ดังนั้น ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง^๑ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ คือ บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยไม่มีเจตนา^๒

๒) หลักการรับผิดชอบในกฎหมายแพ่ง หลักการจะเป็นการรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยละเมิด อันมีองค์ประกอบว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่ยังเป็นที่ยกของคู่สัญญาพิพาท คือ หากคู่สัญญาที่เป็นฝ่ายแพ้คดีและต้องถูกบังคับคดีเป็นเอกชนยอมเป็นบุคคลล้มละลายด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้จำนวนมากได้หรือมีทรัพย์สิน ไม่เพียงพอให้ชำระหนี้ หรือ เป็นหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นกรณีอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน คู่สัญญาฝ่ายชนะคดีย่อมอาจไม่สามารถได้รับค่าละเมิด หรือรับค่าชำระหนี้ได้ครบถ้วนตามความเสียหายได้ ถึงแม้จะยึดอายัดทรัพย์สินของลูกหนี้จนหมดก็ตาม

๓) หลักการรับผิดชอบในกฎหมายปกครอง/การกระทำเจ้าหน้าที่รัฐ หลักการรับผิดชอบในกฎหมายปกครอง จะเป็นหลักการเดียวกับหลักการรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งเกือบทุกประการ เว้นแต่มีระบุไว้โดยเฉพาะ หากแต่ถ้าคู่สัญญาที่เป็นฝ่ายแพ้คดีและต้องถูกบังคับคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือผู้กระทำการแทนรัฐ ย่อมไม่สามารถเป็นบุคคลล้มละลายได้ ด้วยเหตุนี้ คู่สัญญาฝ่ายชนะคดีย่อมประเมินได้ว่าอาจมีสิทธิได้รับค่าละเมิด หรือรับค่าชำระหนี้ได้ครบถ้วนตามความเสียหายจนครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

สรุปได้ว่า การรับผิดชอบในกฎหมายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการผิดสัญญาในลักษณะจัดทำบริการสาธารณะในกรณีคู่สัญญาฝ่ายผิดสัญญา คือ บริษัทเอกชนซึ่งมีหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่นั้น การตีความว่าเป็นสัญญาทางแพ่ง หรือ สัญญาทางปกครอง จะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกันอย่างมาก เช่น กรณีผู้ว่าจ้างคือบริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ผู้รับจ้างคือบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) มีค่าเสียหายหลักหมื่นล้านบาท หากเป็นสัญญาทางปกครอง บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด ย่อมสามารถบังคับคดีกับกรุงเทพมหานครได้ด้วย ซึ่งจะมีโอกาสได้รับค่าละเมิดหรือหนี้สิน จนครบถ้วน แต่หากเป็นสัญญาทางแพ่ง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด อาจยอมเป็นบุคคลล้มละลาย มอบทรัพย์สินให้ทั้งหมด ซึ่งอาจมีอยู่เพียง ๕๐ ล้านบาท ตามทุนจดทะเบียน การตีความองค์ประกอบของสัญญาพิพาทว่าเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ จึงเป็นส่วนสำคัญ ในการกำหนดมาตรการในการป้องกันและแก้ไขความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และช่วยให้เป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่อไป

^๑ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา ๓๔๑ บัญญัติว่า ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังกล่าวนี้ได้นำไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง

^๒ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา ๕๙ วรรคแรก บัญญัติว่า บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยไม่มีเจตนา.

บทที่ ๓

สภาพการณ์ของสัญญาพิพาท

บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด คือ นิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการสาธารณูปโภค โดยมี กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๙๙.๙๘ ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ซึ่งถือเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานของกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานคร^๓

๓.๑ เนื้อหาของสัญญาพิพาท

บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี และกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาสัมปทานโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวในส่วนของเส้นทางหลัก โดยได้สร้างและจัดให้มีระบบขนส่งวิ่งบนทางยกระดับ ๒ สาย ในกรุงเทพมหานคร คือ สายสุขุมวิทจากสถานีหมอชิต – สถานีอ่อนนุช และสายสีลมจากสถานีสนามกีฬาแห่งชาติ – สะพานตากสิน อายุสัมปทาน ๓๐ ปี โดยได้เริ่ม เปิดบริการเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ครบกำหนดสัญญาในวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๘๒ โดยส่วนทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์จะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรุงเทพมหานคร ในวันสิ้นสุดสัญญา

ต่อมา กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวย่อยต่อขยายที่ ๑ โดยต่อขยายสายสุขุมวิทจากสถานีอ่อนนุช - สถานีแบริ่ง และสายสีลม จากสถานีตากสิน - สถานีบางหว้า โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงทุนก่อสร้างด้วยเงินลงทุนของตนเอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาว่าจ้าง บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นวิสาหกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามสัญญาเลขที่ ๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ให้เป็นผู้บริหารจัดการเดินรถโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายสายสีลม (สะพานตากสิน - บางหว้า) และส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท (อ่อนนุช - แบริ่ง) ส่วนต่อขยายที่ ๑ และในส่วนเส้นทางหลัก (ส่วนสัมปทาน) ภายหลังจากที่หมดสัญญาสัมปทานแล้ว โดยมีระยะเวลา ๓๐ ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๕ ถึงปี พ.ศ.๒๕๘๕

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี สัญญาเลขที่ กธ.ส.๐๐๖/๕๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เป็นผู้ให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุง โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายที่ ๑ และในส่วนเส้นทางหลัก (สัมปทาน) ภายหลังจากที่หมดสัญญาสัมปทานแล้ว โดยมีระยะเวลา ๓๐ ปี

ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๕ ถึงปี พ.ศ.๒๕๘๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ กธ๐๑/รผ๓๔ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อทราบ และต่อมาได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นที่เรียบร้อย การบริหารเงินตามสัญญาในส่วนรายได้จากการดำเนินโครงการในส่วนต่อขยายที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่นำส่งเพื่อเป็นรายรับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หากมีรายรับมากกว่ารายจ่าย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะนำรายรับจากบัญชีนอกงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาจ่ายเป็นค่าจ้างบริหารระบบและค่าใช้จ่ายผู้รับจ้าง

^๓ มาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘

เงินรถ ส่วนที่เหลือจาก การพักรายจ่ายแล้วจะนำส่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่หากรายรับน้อยกว่ารายจ่าย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะนำเงินค่าจ้างล่วงหน้ามาจ่ายในส่วนที่ขาดจนครบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะจ่ายส่วนที่ขาดคืนให้ในปีงบประมาณถัดไป โดยภายหลังจากทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีได้ให้บริการเดินรถไฟฟ้าตามสัญญาแล้ว ผู้ฟ้องได้รับค่าจ้างไม่ครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องทั้งสองมีหนี้ ค่าจ้างในการเดินรถและซ่อมบำรุงที่ค้างชำระกับผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่งวด พฤษภาคม ๒๕๖๒ ถึงงวด พฤษภาคม ๒๕๖๔ และหนี้ ค้างชำระค่าไฟฟ้าเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นหนี้ที่ฟ้องในคดีนี้

สำหรับการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต และช่วงแคร้ง - สมุทรปราการ ซึ่งเป็นส่วนต่อขยายที่ ๒ เดิมการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย(รฟม.) เป็นผู้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและระบบการเดินรถ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการรถไฟฟ้าฯ (รฟม.) ได้ทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจำหน่ายและโอนภาระทางการเงินของโครงการดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙ รับทราบตามมติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (คจร.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้เดินรถในส่วนต่อขยายที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ได้ทำบันทึกตกลงมอบหมายกิจการในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โครงการระบบขนส่งมวลชนสายสีเขียวหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต - และช่วงแคร้ง - สมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙ มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้บริหารจัดการโครงการและมีสิทธิในการดำเนินโครงการรวมถึงการจัดให้มีระบบการเดินรถและบริหารจัดการเดินรถ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้บริหารจัดการเดินรถ ตามสัญญาให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงรถไฟฟ้าสายสีเขียวช่วงหมอชิต - สะพานใหม่ - คูคต และช่วงแคร้ง - สมุทรปราการ สัญญาเลขที่ กธ.ส.๐๒๔/๕๙ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ โดยว่าจ้างผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการเดินรถ และซ่อมบำรุง รวมทั้งเก็บค่าโดยสารของโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๒ มีระยะเวลา ๒๖ ปี ตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๕๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๘๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือที่ กธ ๐๑/ร๒๘๘ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๙ และ ที่ กธ ๐๑/ร ๑๒๒๙ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องที่ ๑ เพื่อทราบถึงการทำสัญญาและจัดส่งสำเนาสัญญาดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งโครงการรถไฟฟ้า สายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๒ นี้ยังไม่มีการจัดเก็บค่าโดยสารจากการเดินรถไปชำระเป็นค่าใช้จ่าย ในการดำเนินโครงการได้ ผู้ถูกฟ้องจึงค้างชำระหนี้ ค่าให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงในส่วนต่อขยายที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่เดือน เมษายน ๒๕๖๐ ถึงเดือน พฤษภาคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นหนี้ที่ฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ชำระหนี้ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือที่ กธ ๐๑/ ร ๖๓๙ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าจ้างให้บริการเดินรถและค่าซ่อมบำรุงในส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี พ.ศ.๒๕๖๔ (ฉบับที่...) พ.ศ.... ต่อสภากรุงเทพมหานคร เพื่อออกกฎหมาย ให้สามารถนำเงินมาชำระค่าจ้างให้บริการเดินรถและค่าซ่อมบำรุงแล้ว แต่สภากรุงเทพมหานคร มีมติไม่เห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อนำมาชำระหนี้ดังกล่าว เนื่องจากเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร มีอยู่อย่างจำกัด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ผู้ถูกฟ้องทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้ตามสัญญาพร้อมดอกเบี้ยจนถึงวันฟ้อง ฝ่าย โดยค่าความเสียหายตามสัญญาให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครส่วนต่อขยายที่ ๑) เป็นเงินจำนวน ๒,๓๓๑,๑๙๙,๘๕๒.๙๔ บาทพร้อมดอกเบี้ยจากเงินต้น ๒,๕๘๑,๒๓๓,๙๐๕.๘๖ บาท และ ตามสัญญาให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุง โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวช่วงหมอชิต-สะพานใหม่ - คูคต และช่วงแคร้ง - สมุทรปราการ (ส่วนต่อขยายที่ ๒) เป็นเงินจำนวน ๙,๔๐๖,๔๑๘,๓๑๙.๓๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยของเงินต้นในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว(เหนือ) เป็นเงินจำนวน

๓,๒๕๕,๑๓๒,๕๔๔.๘๘ บาท และเงินต้นในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว(ใต้) เป็นเงินจำนวนเงิน ๕,๕๓๑,๖๓๒,๖๐๐.๕๙ บาท รวมเป็นเงิน ๑๒,๑๓๗,๖๑๘,๕๓๒.๓๐ บาท

๓.๒ คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินสำหรับหนี้ค่าจ้างเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๑ จำนวน ๒,๓๔๘,๖๕๙,๒๔๓๒.๗๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวน ๒,๑๙๙,๐๙๑,๘๓๐.๒๗ บาท และสำหรับหนี้ค่าจ้างเดินรถและซ่อมบำรุงโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๒ จำนวน ๙,๔๐๖,๔๑๘,๗๑๙.๓๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงินจำนวน ๘,๗๘๖,๗๖๕,๑๙๕.๔๗ บาท ตามอัตราดอกเบี้ยสำหรับลูกหนี้รายใหญ่ชั้นดี ประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลา (MLR) ซึ่งประกาศโดยธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำหรับเงินกู้สกุลเงินบาท บวกร้อยละ ๑ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ดีสิ้นสุด คืบค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนของกระบวนการคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์คำสั่งคำพิพากษาศาลชั้นต้น

๓.๓ การวินิจฉัยในศาลปกครองสูงสุด

องค์คณะที่ ๒ วินิจฉัยว่า ในการบริหารจัดการเดินรถส่วนต่อขยายที่ ๑ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยืนยันข้อเท็จจริงสอดคล้องกันว่า มีจำนวนเงินต้นคงค้างเป็นเงิน ๒,๑๙๙,๐๙๑,๘๓๐.๒๗ บาท และให้คิดดอกเบี้ยจากต้นเงิน ความความประสงค์ของคู่สัญญาเป็นเงิน ๑๔๙,๕๖๗,๔๐๒.๔๗ บาท จึงมีหนี้ รวม ๒,๓๔๘,๖๕๙,๒๔๓๒.๗๔ บาท ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ย นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ สำหรับการบริหารจัดการเดินรถส่วนต่อขยายที่ ๒ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยืนยันสอดคล้องกันว่า จำนวนเงินต้นที่ค้างชำระเป็นเงินจำนวน ๘,๗๘๖,๗๖๕,๑๙๕.๔๗ บาท และกำหนดคิดดอกเบี้ยผิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามฟ้องเป็นเงินจำนวน ๖๐๙,๖๕๓,๕๒๓.๘๙ บาท จึงมีหนี้รวม ๙,๔๐๖,๔๑๘,๗๑๙.๓๖ บาท ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

เมื่อพิจารณานิติสัมพันธ์ข้อผูกพันตามสัญญาและบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับการดำเนินการโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

เห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อบรรเทาปัญหาด้านการจราจรในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง(๖)(๗) และ(๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะว่าจ้างหรือมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นวิสาหกิจ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๘ เป็นผู้บริหารโครงการ ซึ่งการบริหารโครงการตามสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิใช่การแสวงหาประโยชน์หรือกำไร แต่เพื่อให้การดำเนินกิจการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความคล่องตัวเกิดประสิทธิภาพและบรรลุผล โดยผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ยังต้องสนับสนุนค่าบริการเดินรถและซ่อมบำรุงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อไปชำระหนี้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะตัวการจึงต้องร่วมรับผิดชอบชำระหนี้ดังกล่าวให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะตัวแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๗๙๗ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๘๑๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๑๕ และมาตรา ๘๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินโครงการเดินรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒ โดยงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ได้ให้สัมปทานแก่เอกชนซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นวิสาหกิจ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บริหารโครงการ โดยว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้บริการโครงการ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีในการทำสัญญาพิพาทนี้ จึงไม่ขัดต่อกฎหมายพิพาทภายใน

๑) **มติที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด** ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีมติด้วยเสียงข้างมากกว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๒๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ และเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ก็ตามแต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบริษัทจำกัด ที่มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ถึงร้อยละ ๙๙.๙๘ และเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสถานะเป็นวิสาหกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นผู้บริหารจัดการโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ส่วนต่อขยายที่ ๑ ตามสัญญาจ้างโครงการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร เลขที่สัญญา๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และส่วนต่อขยายที่ ๒ ตามบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้นการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามภารกิจ ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องถือปฏิบัติด้วยเช่นกัน

๒) **ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น** ในประเด็นเกี่ยวข้องกับสัญญาว่า เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ประเภทบริษัทจำกัด เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๘ เลขทะเบียนที่ ๐๑๐๕๔๔๘๐๐๑๓๐๓ ตามหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียน หุ้นส่วนบริษัท กรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานคร ก่อตั้ง จัดตั้ง หรือถือหุ้น พ.ศ.๒๕๕๒ ข้อ ๗ “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจกำหนดนโยบาย ให้บริษัทดำเนินกิจการได้โดยความเป็นผู้ถือหุ้น หรือผ่านกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกรุงเทพมหานคร และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือหุ้นจำนวน ๔๔,๙๙๔ หุ้น คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๙๘ จากหุ้นทั้งหมด ๕๐,๐๐๐ หุ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสถานะเป็นผู้ถือหุ้นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งตามมาตรา ๑๐๑๕ วางหลักว่า”ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเมื่อได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้แล้ว ท่านจัดว่าเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทั้งหลายซึ่งรวมเข้ากันเป็นหุ้นส่วน หรือบริษัทนั้น” และมาตรา ๑๐๙๖ ได้วางหลักว่า “บริษัทจำกัดนั้น คือ บริษัทประเภทซึ่งตั้งขึ้นด้วยแบ่งทุนเป็นหุ้น มีมูลค่าเท่าๆ กัน โดยมีผู้ถือหุ้นต่างรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าของหุ้นที่ตนถือ” ดังนั้น ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ผู้ถือหุ้นร่วมรับผิดชอบกับบริษัทรับผิดชอบต่อเจ้าหนี้ของบริษัท ผู้ถือหุ้นจึงไม่มีหน้าที่ชำระหนี้ที่บริษัทค้างชำระ การที่ผู้ถือหุ้นไม่

ชำระหนี้ที่บริษัทค้างชำระไม่ใช่การโต้แย้งสิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินตามสัญญาได้

๓) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ในประเด็นเกี่ยวข้องกับสัญญาว่าในการทำสัญญาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการสัญญา จึงไม่ต้องรับผิดชอบตามสัญญาที่ทำในขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความรับผิดชอบต่างหากจากกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นนิติบุคคลจดทะเบียนแยกต่างหากจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการโดยตรงกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเพียงอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในเชิงนโยบายเท่านั้น

๔) ผู้ฟ้องคดี ได้แย้งคำอุทธรณ์ ในประเด็นเกี่ยวข้องกับสัญญาว่า ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ไม่ต้องชำระหนี้เพราะไม่ใช่คู่สัญญากับผู้ฟ้องโดยตรงนั้น เป็นการเข้าใจผิดเพราะเป็นเพียงการยกข้ออ้างในลักษณะกฎหมายแพ่ง(ซึ่งอ้างได้เฉพาะทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชน) ที่ไม่มีประโยชน์สาธารณะของประชาชนและ การบริการสาธารณะเข้ามาเกี่ยวข้องเท่านั้น แต่หาใช่การอ้างที่ถูกต้องตามหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครองที่ต้องดำรงไว้ซึ่งความสุจริตของรัฐและบริการสาธารณะเป็นสำคัญไม่ และอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มาเรียกเอา กับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตามมาตรา ๒๓๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อบังคับจะตัดสินสิทธิเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ที่ร่วมให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนไม่ให้ได้รับชำระเงินค่าจ้างบริการเดินรถและค่าซ่อมบำรุงตามความเป็นธรรม ทั้งที่เอกชนยังคงให้บริการ เดินรถไฟฟ้าสายสีเขียวอยู่ตลอด อีกทั้งหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสาธารณะดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยตรงตามกฎหมาย และกฎหมายเฉพาะ (กฎหมายมหาชน) ได้บัญญัติให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปตามกฎหมายมหาชน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ และกฎหมายปกครองที่ออกมาภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว) ไม่ใช่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถือหุ้นกับบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการเดินรถไฟฟ้าไปโดยแท้จริงและเป็นผู้ร่วมดำเนินการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อยู่ในสถานะที่จะแบกรับหนี้ค่าบริการสาธารณะขนาดใหญ่ไว้ได้ตามลำพัง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระบุว่า จะรับผิดชอบค่าเดินรถไฟฟ้าแก่ผู้รับจ้างและออกระเบียบกรุงเทพมหานคร (กฎหมายปกครองที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ออกมาถึงสองฉบับ อันเป็นการทำให้บุคคลทุกคนเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่ทอดทิ้งบริการสาธารณะนี้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างว่าไม่ต้องรับผิดชอบต่อภาระหนี้และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพียงเพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ลงนามในสัญญากับผู้ถูกฟ้องโดยตรงย่อมไม่เป็นการปรับใช้สัญญาและกฎหมายไปในทางส่งเสริมบริการสาธารณะ ดังนั้นข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงข้ออ้างซึ่งไม่อาจรับฟังได้ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยถือหุ้นกว่า ร้อยละ ๙๙ ซึ่งสามารถครอบงำและกำกับการบริหารจัดการหรือดำเนินการใด ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้โดยสิ้นเชิง และเห็นได้ชัดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีทรัพย์สินมากพอที่จะชำระหนี้หรือรับภาระค่าบริการเดินรถและซ่อมบำรุงตลอดโครงการได้ เว้นแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะบังคับใช้สิทธิเรียกร้องของตนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่าย

๕) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันคำชี้แจงเพิ่มเติม ในประเด็นเกี่ยวข้องกับสัญญาว่า สัญญาว่าจ้างเดินรถและซ่อมบำรุง โครงการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร ส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒ ตามสัญญาเลขที่ กธ.ส.๐๐๖/๕๕ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และสัญญาเลขที่ กธ.ส. ๐๒๔/๕๕ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

ไม่ใช่สัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี พ.ศ.๒๕๔๒ และประสงค์ได้แย่งอำนาจศาลปกครองแต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้โต้แย้งโดยทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การ จึงเป็นการโต้แย้งอำนาจศาลที่ไม่ชอบตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.๒๕๔๒ ประกอบกับศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาแล้วว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง การยกข้อกล่าวอ้างดังกล่าวในชั้นศาลปกครองสูงสุดจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๔ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด^๕

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณา ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในปัญหาเกี่ยวกับสัญญาการให้บริการเดินรถและซ่อมบำรุงในโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๑ และ ส่วนต่อขยายที่ ๒ เป็นโมฆะหรือไม่ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๗/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๓๓ มีนาคม ๒๕๖๗ มีมติด้วยเสียงข้างมากกว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๒๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ และเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบริษัทจำกัด ที่มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ถึงร้อยละ ๙๙.๙๘ และเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสถานะเป็นวิสาหกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นผู้บริหารจัดการโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๑ ตามสัญญาจ้างโครงการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร สัญญาเลขที่ ๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และส่วนต่อขยายที่ ๒ ตามบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นกิจการ ในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่อยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามภารกิจ ที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องถือปฏิบัติด้วยเช่นกัน

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างกรณีสัญญาพิพาทไม่ใช่สัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี พ.ศ.๒๕๔๒ เห็นว่าคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

^๕ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ๒๒๒๖/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดงที่ อ๒๒๕/๒๕๖๗, สำนักงานศาลปกครอง.

ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลปกครองต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การหรือก่อนพ้นระยะเวลาที่ศาลอนุญาตให้ยื่นคำให้การเป็นอย่างซ้ำ จึงไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณา ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.๒๕๕๒ ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจรับฟังได้

พิพาทฯ แก่คำพิพาทฯ ของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระเงิน สำหรับหนี้ค่าจ้างเดินรถและค่าซ่อมบำรุงโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๑ จำนวน ๒,๓๔๘,๖๕๙,๒๓๒.๓๔ บาท พร้อมดอกเบี้ย ตามสัญญาเงินต้น จำนวน ๒,๑๙๙,๐๙๑,๘๓๐.๒๗ บาท สำหรับหนี้ค่าจ้างเดินรถและค่าซ่อมบำรุงโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๒ จำนวน ๙,๔๐๖,๔๑๘,๗๑๙.๔๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงิน ๘,๓๘๖,๓๖๕,๑๙๕.๔๗ บาท ตามอัตราดอกเบี้ยสำหรับลูกค้าย่อยใหญ่ชั้นดีประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลา (MLR) ซึ่งประกาศโดยธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำหรับเงินกู้สกุลบาท บวกร้อยละ ๑ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพาทฯ ของศาลปกครองชั้นต้น

บทที่ ๔

บทวิเคราะห์

กรณีการวิเคราะห์ถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนที่ถูกถือหุ้นส่วนใหญ่โดยหน่วยงานทางปกครองนั้น

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อ.๒๒๒๖/๒๕๖๕ คดีหมายเลขแดง ที่ อ.๓๒๕/๒๕๖๗ และมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๗/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๗ เสียข้างมาก วางหลักไว้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๒๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ และเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบริษัทจำกัด ที่มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ถึงร้อยละ ๙๙.๙๘ และเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสถานะเป็นวิสาหกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นผู้บริหารจัดการโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๑ ตามสัญญาจ้างโครงการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร สัญญาเลขที่ ๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และส่วนต่อขยายที่ ๒ ตามบันทึกข้อตกลง ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่อยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้นการดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องถือปฏิบัติด้วยเช่นกัน

ประกอบกับ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด แก่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชำระหนี้ สำหรับหนี้ค่าจ้างเดินรถและค่าซ่อมบำรุงโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๑ จำนวน ๒,๓๔๘,๖๕๕,๒๓๒.๗๔ บาท พร้อมดอกเบี้ย ตามสัญญาเงินต้น จำนวน ๒,๑๙๙,๐๙๑,๘๓๐.๒๗ บาท สำหรับหนี้ ค่าจ้างเดินรถและค่าซ่อมบำรุงโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๒ จำนวน ๙,๔๐๖,๔๑๘,๗๑๙.๔๗ บาท พร้อมดอกเบี้ยของต้นเงิน ๘,๗๘๖,๗๖๕,๑๙๕.๔๗ บาท ตามอัตราดอกเบี้ยสำหรับลูกค้าย่อยใหญ่ชั้นดีประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลา (MLR) ซึ่งประกาศโดยธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำหรับเงินกู้สกุลบาท บวกร้อยละ ๑ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ จะมีการสรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางปกครองของ บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด ที่ถูกถือหุ้นส่วนใหญ่โดยกรุงเทพมหานคร (หน่วยงานทางปกครอง) และจัดการเดินรถไฟฟ้าตามโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวส่วนต่อขยายที่ ๑ และส่วนต่อขยายที่ ๒ (จัดทำบริการสาธารณะ) โดยการจัดจ้างให้ บริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (เอกชนอื่น) กระทำการแทน มีผลสรุปดังนี้

๕.๑ บทสรุป

กรณีที่บริษัทเอกชนถูกถือหุ้นส่วนใหญ่โดยหน่วยงานทางปกครองแห่งเดียว และบริษัทเอกชนนั้นได้ดำเนินกิจการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หน่วยงานทางปกครองแห่งนั้น บริษัทเอกชนดังกล่าวจะถือเป็นผู้กระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง สัญญาการจัดทำบริการสาธารณะใดๆ ที่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชนดังกล่าว หรือสัญญาที่บริษัทเอกชนดังกล่าวจัดจ้างให้เอกชนอื่นดำเนินการ ย่อมไม่เปลี่ยนแปลงเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่ยังมีสถานะเป็นสัญญาทางปกครองเช่นเดิม

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

กล่าวถึงโครงสร้างบริษัท กรณีรัฐถือหุ้นร่วมกับเอกชนในสัดส่วนเท่าใด จึงไม่ถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง เทียบกรณีเอกชนได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนรัฐด้วย เช่น มหาวิทยาลัยเอกชน สถานตรวจสภาพรถเอกชน (ตรอ.) กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ มีองค์ประกอบทางกฎหมายจำนวนมาก เช่นกรณี สัดส่วนจำนวนหุ้นที่ถือโดยหน่วยงานทางปกครอง สัญญาที่ผูกพันระหว่างเอกชนที่หน่วยงานทางปกครอง ถือไว้กับหน่วยงานทางปกครองนั้น แม้กระทั่งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของเอกชนที่ทำหน้าที่จัดจ้าง ดังนั้น ผลการพิจารณาคดีนี้ อาจไม่ผูกพันหรือสามารถเทียบเคียงกับกรณีอื่นได้

สรุปได้ว่า บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด ซึ่งถูกถือหุ้นส่วนใหญ่โดยกรุงเทพมหานครและถือเป็นวิสาหกิจของกรุงเทพมหานครอีกด้วย ได้มีการทำสัญญาให้ บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) จัดการเดินรถไฟฟ้าสายสีเขียว ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจของกรุงเทพมหานคร ศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่า บริษัทกรุงเทพมหานคร จำกัด เป็นตัวแทนของกรุงเทพมหานคร สัญญาที่ทำขึ้นดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อมีข้อพิพาทในสัญญาดังกล่าว กรุงเทพมหานครจึงต้องร่วมรับผิดชอบ

บรรณานุกรม

- กิตติ บุษยพลกร. (๒๕๖๒). รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการดำเนินการกิจการของบริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ. https://bmc.go.th/wp-content/uploads/2020/06/31_2562.pdf
- ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง บริษัทที่กรุงเทพมหานครก่อตั้ง จัดตั้ง หรือ ถือหุ้น พ.ศ.๒๕๕๒ . (๒๕๕๒, ๓๐ ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). เล่มที่ ๑๒๖ ตอนที่ ๑๙๐ง. หน้า ๔๐-๔๓.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (๒๕๕๕). ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธนกฤต วรธนชากุล. (๒๕๖๐). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉบับอ้างอิง บรรพ ๑ หลักทั่วไป มาตรา ๑-๑๙๓/๓๕ : ตัวบท เอกสารอ้างอิงและคำพิพากษาศาลฎีกาเรียงมาตรา ฉบับแก้ไขล่าสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๙. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประวัติบริษัทกรุงเทพธนาคม. (๒๕๕๓). สืบค้น ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘, จาก https://cableground.thanakom.co.th/thanakom/about_us.html/
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘. (๒๕๒๘, ๓๑ สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ). เล่มที่ ๑๐๒ ตอนที่ ๑. หน้า ๑-๖๔.
- ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาให้ กทม.-กรุงเทพธนาคม ร่วมกันชดใช้หนี้บีทีเอส สายสีเขียวกว่า ๑.๒ หมื่นล้านบาท. (๒๕๖๓). สืบค้น ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘, จาก <https://thestandard.co/bkk-thanakom-bts-green-line-debt/>