

ด่วนที่สุด

ที่ คค (ปคร)๐๒๐๕/๓๕๓



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ศ451
วันที่ : ๓6737/58
วันที่ : 04 ก.ย. 58 เวลา : 15:34
กระทรวงคมนาคม
ถนนราชดำเนินนอก
กทม. ๑๐๑๐๐

๓ กันยายน ๒๕๕๘

เรื่อง อุตธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางกรณีพิพาทกษาเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๙ และวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ท ๗๑๗๘ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า สำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ได้แจ้งผลคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๓๘/๒๕๕๒ และคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๕๓ ระหว่าง นายสมคิด หอมเนตร ที่ ๑ กับพวกรวม ๒๑ คน ผู้ฟ้องคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ ๑ กับพวกรวม ๖ คน ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) โดยศาลได้มีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยให้คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๓๘/๒๕๕๒ เป็นคดีหลักและได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๙ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๔๙๙๒ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๕๖๓๘ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ เฉพาะส่วนที่ปรากฏ ภาคผนวก ข และภาคผนวก ค ของบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑ ถนนวิภาวดีรังสิต ตอนดินแดง - ดอนเมือง ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๒ (แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยบันทึกข้อตกลงฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๘ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยบันทึกข้อตกลงฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) ฉบับที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๕๑-๑๙๕๒/๒๕๕๘ โดยสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด เห็นว่า คำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวชอบด้วยเหตุผลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ไม่ควรอุทธรณ์ หากคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ประสงค์จะอุทธรณ์ขอให้แจ้งสำนักงานคดีปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด ทราบภายในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘ พร้อมประเด็นและเหตุผลและข้อกฎหมายที่จะอุทธรณ์หักล้างคำพิพากษาศาลปกครองกลาง หรือหากไม่ประสงค์จะอุทธรณ์ขอได้แจ้งให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป อนึ่ง คดีนี้จะครบกำหนดอุทธรณ์ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๘ และไม่อาจขยายเวลาได้ โดยที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งมอบหมายให้กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) เป็นผู้ประสานงานในคดีนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณา หากประสงค์จะอุทธรณ์ขอให้รวบรวมประเด็นและเหตุผลและข้อกฎหมายที่จะอุทธรณ์หักล้างคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าว หรือหากไม่ประสงค์อุทธรณ์ขอให้แจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบโดยด่วน ภายในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๘ เพื่อจะได้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

/ กระทรวง ...

กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากกรมทางหลวงว่า คดีดังกล่าวศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาโดยวินิจฉัย ๒ ประเด็นหลัก ดังนี้

ประเด็นหลักที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่

ประเด็นหลักที่ ๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๙ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยพิจารณาวินิจฉัยประเด็นย่อย รวม ๕ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นย่อยที่ ๑ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือไม่

ประเด็นย่อยที่ ๒ คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานหรือไม่

ประเด็นย่อยที่ ๓ การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อธิบดีกรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทาน เป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อย่างเหมาะสมหรือไม่

ประเด็นย่อยที่ ๔ การทำบันทึกข้อตกลงฉบับที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบเอ็ดคนและประชาชนผู้ใช้ทางพิพาทหรือไม่

ประเด็นย่อยที่ ๕ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๙ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นมติที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรมทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองกลางดังกล่าวในประเด็นหลักที่ ๑ ชอบแล้ว ส่วนประเด็นหลักที่ ๒ คลาดเคลื่อนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายสมควรอุทธรณ์โต้แย้งเฉพาะในประเด็นหลักที่ ๒ ดังนี้

ประเด็นย่อยที่ ๑ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือไม่

กรมทางหลวงเห็นสมควรอุทธรณ์โต้แย้งดังนี้ การโต้แย้งคัดค้านอ้างสถานะทางหลวงสัมปทานแตกต่างจากทางหลวงทั่วไปและทางหลวงที่รัฐมีการจัดเก็บ สาเหตุที่ต้องให้สัมปทานทางสายนี้เนื่องจากหลักการในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการให้เป็นธรรมกับผู้ลงทุนในกรณีของการให้สัมปทานโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเหตุผลที่ศาลยกขึ้นอ้างคลาดเคลื่อน แม้การขึ้นค่าผ่านทางและการขยายเวลาอาจจะมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีและประชาชนผู้ใช้ทางพิพาท แต่เป็นไปโดยความเป็นธรรม เหมาะสม

ประเด็นย่อยที่ ๒ คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานหรือไม่

กรมทางหลวงพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลวินิจฉัยชอบแล้ว ไม่ควรอุทธรณ์

ประเด็นย่อยที่ ๓ การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อธิบดีกรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทาน เป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อย่างเหมาะสมหรือไม่

กรมทางหลวงเห็นสมควรอุทธรณ์โต้แย้งดังนี้

การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้ว โดยมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับ

๑) เหตุผลที่กำหนดในสัญญาสัมปทาน ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๒ ข้อ ๒๕ ให้แก้ไขเยียวยาสถานะทางการเงินของผู้รับสัมปทานเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการสูญเสียยานพาหนะจากการกระทำของรัฐ เป็นเงื่อนไขที่เป็นธรรมเหมาะสม เป็นเงื่อนไขที่เป็นไปตามหลักการและทฤษฎีการวิเคราะห์ทางการเงิน ไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ และไม่เป็นการควบคุมหรือจำกัดการพัฒนาทางหลวงหมายเลข ๓๑ หรือถนนอื่นซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

๒) สาเหตุของการแก้ไขสัญญาสัมปทาน ครั้งที่ ๒ ตามบันทึกข้อตกลงฉบับที่ ๒/๒๕๓๙ ที่มีการขยายเวลาสัมปทานเดิม และการปรับอัตราค่าผ่านทาง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติให้ขยายเวลาและปรับอัตราค่าผ่านทางดังกล่าว คัดค้านเหตุผลที่ศาลฟังว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานมากเกินไปจนสมควรเนื่องจากเป็นการปฏิบัติตามข้อสัญญาและข้อกำหนดโดยมีการพิจารณาโดยผู้มีความเชี่ยวชาญซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการอย่างเหมาะสม เป็นธรรม สอดคล้องกับสมมุติฐานการวิเคราะห์ทางการเงินตามหลักเกณฑ์ทั่วไป

๓) ความเสียหายอันเกิดจากการสูญเสียปริมาณยานพาหนะตามหลักเกณฑ์ที่ศาลคำนวณ โดยศาลได้ยกขึ้นเพื่อชี้ให้เห็นว่าข้อเรียกร้องของบริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบ เห็นว่าเหตุผลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคำนวณของศาลดังกล่าวคลาดเคลื่อนและจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงและมีหลักเกณฑ์วิธีการคำนวณอย่างไร ดังนั้นหลักเกณฑ์การคำนวณควรเป็นไปตามหลักวิชาการและสัญญาสัมปทานกำหนดไว้

๔) เหตุผลของการคำนวณความเสียหายของกองวิศวกรรมจราจร กรมทางหลวงตามที่ศาลยกขึ้นอ้างเพื่อหักล้างความเสียหายที่บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ได้รับ ไม่ขัดแย้งกับจำนวนค่าเสียหายที่บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) อ้าง

๕) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการคำนวณความเสียหายและเยียวยาแก้ไขให้แก่ผู้รับสัมปทานโดยการคำนึงถึงผลตอบแทนการลงทุน FIRR เป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชอบ และในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามบันทึกข้อตกลงฉบับที่ ๒/๒๕๓๙ และฉบับที่ ๓/๒๕๕๐ มีการอ้างอิง FIRR เพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขสัญญาสัมปทานเป็นไปโดยชอบ ไม่เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทาน

๖) สาเหตุของการแก้ไขสัญญาสัมปทานครั้งที่ ๓ ตามบันทึกข้อตกลงฉบับที่ ๓/๒๕๕๐ และเป็นเหตุที่ไม่เข้าซ้อนกับการแก้ไขครั้งที่ ๒ การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำผิดสัญญาภายหลังจากการลงนามในบันทึกแก้ไขครั้งที่ ๒/๒๕๓๙ มีอะไรบ้าง

๗) ขั้นตอนวิธีการในการเจรจาต่อรอง การพิจารณาแก้ไขสัญญาสัมปทานเป็นไปโดยชอบ เหมาะสม รัดกุมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ประเด็นย่อยที่ ๔ การทำบันทึกข้อตกลงฉบับที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๑ คนและประชาชนผู้ใช้ทางพิพาทหรือไม่

กรมทางหลวงเห็นสมควรอุทธรณ์โต้แย้งว่า เหตุผลที่การทำบันทึกข้อตกลงฉบับที่ ๓/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ มีความเหมาะสมและไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๒๑ คนและประชาชนผู้ใช้ทางเกินสมควร กรมทางหลวงเห็นสมควรยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับเหตุผลที่ต้องกำหนดเงื่อนไขของสัญญาสัมปทานให้ภาครัฐต้องแก้ไขเยียวยาความเสียหายทางการเงิน เนื่องจากปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงทำให้มีผลกระทบกับสถานะทางการเงินของผู้รับสัมปทาน และการสูญเสียปริมาณยานพาหนะเนื่องจากการกระทำภาครัฐเป็นข้อสัญญาที่เป็นธรรม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นจึงต้องแก้ไขเยียวยาและต่อสู้ว่าได้มีการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีสาเหตุใดเกิดขึ้นบ้าง สาเหตุที่นำมาพิจารณามีเหตุใดเข้าซ้อนกับเหตุเดิมตามที่ได้มีการแก้ไขในบันทึกแก้ไขฉบับที่ ๒/๒๕๓๙ หรือไม่

ประเด็นย่อยที่ ๕ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ และเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นมติที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

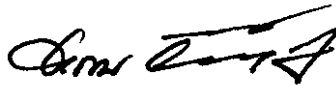
กรมทางหลวงเห็นสมควรอุทธรณ์โต้แย้งว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ และ วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐ ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะยกข้อต่อสู้ทั้งในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการแก้ไขสัญญาสัมปทานและขั้นตอนการพิจารณาตามกฎหมาย

โดยที่ในแต่ละประเด็นมีหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ จึงเห็นสมควรขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเข้าร่วมเป็นพยานหรือให้ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการต่อสู้คดีชั้นอุทธรณ์ต่อไปด้วย

กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมทางหลวง โดยเห็นควรอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าวต่อไปและเห็นสมควรขอให้นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ มอบหมายผู้แทนเข้าร่วมเป็นพยานหรือให้ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการต่อสู้คดีชั้นอุทธรณ์ต่อไปด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๘๑ ๔๐๘๒

โทรสาร. ๐ ๒๒๘๐ ๖๑๑๖

กรมทางหลวง

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๖๕๙๒

โทรสาร. ๐ ๒๓๕๔ ๖๕๙๗