

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาทดลองงานการเช่าสิทธิจำหน่ายอาหารและ
เครื่องดื่มบนขบวนรถ (เงื่อนไขที่ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายสัญญา
ทดลองงานการเช่าสิทธิจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถ
เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาที่คู่สัญญาผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหรือไม่)

กระทรวงคมนาคมมีหนังสือที่ คค ๐๒๐๖/๔๔๓๒ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากการรถไฟแห่งประเทศไทยว่า การรถไฟฯ ได้ออกประกาศฉบับลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๑ เชิญชวนเอกชนผู้สนใจเสนอผลประโยชน์ตอบแทนการให้เช่าสิทธิจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถเร็ว รถด่วน รถธรรมดา และรถดีเซลราง รวม ๕๓ ขบวน โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้ประสงค์จะเข้าประกอบการก่อน ซึ่งผู้สนใจจะต้องยื่นเสนอเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับคุณสมบัติในด้านต่างๆ ตามที่กำหนด ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมครบถ้วน และผ่านการตรวจสอบแล้ว การรถไฟฯ จะประกาศรายชื่อให้เป็นผู้มีสิทธิซื้อของข้อเสนอฯ ซึ่งของข้อเสนอฯ นี้ถือเป็นเอกสารสำคัญที่ระบุรายละเอียดในด้านต่างๆ ที่ผู้ซื้อของจะได้ข้อมูลอย่างครบถ้วน รวมทั้งค่าเช่ามาตรฐาน และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดค่าเช่าเมื่อมีการพ่วงรถโดยสารเพิ่มหรือลดลง โดยได้ระบุหมายเหตุไว้ท้ายอัตราค่าเช่าและจำนวนรถโดยสาร ขบวนรถที่ออกประกาศเชิญชวนฯ และในสัญญาทดลองงานก็ได้ระบุหมายเหตุไว้ท้ายสัญญาว่า “กรณีหากผู้ให้เช่าพ่วงรถโดยสารเพิ่มจากปกติตามจำนวนที่กำหนดในข้อ ๑ ผู้เช่าจะต้องชำระค่าเช่าเพิ่มตามอัตราส่วนของจำนวนรถที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเป็นรายวันตามจำนวนของรถที่พ่วงเพิ่ม และหากมีการลดจำนวนรถโดยสารลงจากปกติ ผู้ให้เช่าจะจ่ายเงินค่าเช่าให้ในอัตราเดียวกัน” ต่อมา ปรากฏว่าทางหุ้นส่วนจำกัดประทีปซีแลนด์คอนสตรัคชั่น ผู้ได้รับสิทธิการเช่าฯ รวม ๒๖ ขบวน มีหนังสือแจ้งปฏิเสธที่จะชำระเงินค่าเช่าเพิ่มตามอัตราส่วนของจำนวนรถที่พ่วงเพิ่มตามหมายเหตุท้ายสัญญาโดยอ้างว่า ทางฯ ไม่ยอมรับและมีได้ลงนามผูกพันไว้จึงไม่ผูกพันหรือมีหน้าที่ต้องชำระเงินตามที่การรถไฟฯ มีหนังสือแจ้งทวงถามให้ชำระ การรถไฟฯ เห็นว่าสมควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับประเด็นข้อโต้แย้งของทางฯ ดังกล่าวว่าตามหมายเหตุท้ายสัญญาจะมีผลผูกพันทางฯ หรือไม่ เพียงใด กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยตามว่าการรถไฟฯ เสนอจึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณา

๑หนังสือการรถไฟแห่งประเทศไทย ด่วนมาก ที่ ๑/๓๓๘๑/๒๕๓๒ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน

เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่การรถไฟฯ ได้เสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิม การรถไฟฯ ได้ให้เอกชนเช่าสิทธิจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถเร็วและรถด่วนโดยใช้วิธีการประกวดราคาเช่า และให้ผู้เสนอราคาเช่าที่สูงที่สุดเป็นผู้ได้รับสิทธิการเช่า ต่อมา คณะกรรมการการรถไฟฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ ให้คณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของการรถไฟฯ พิจารณาและเสนอแนวทางปฏิบัติพร้อมข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการฯ พิจารณา ซึ่งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของการรถไฟฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สำหรับขบวนรถที่เดินอยู่ปัจจุบันและอยู่ในระหว่างสัญญาเช่าหรือสัญญาสิ้นสุดลงแล้วหรืออยู่ในระหว่างการให้เช่าชั่วคราว ให้ผู้ประกอบการรายเดิมเป็นผู้ดำเนินการต่อไปโดยกำหนดให้มีสัญญาทดลองงานก่อน ๕ เดือน แบ่งเป็นระยะเวลาตรวจสอบผลงาน ๔ เดือน ประเมินผล ๑ เดือน หากปรากฏว่าผลการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจจะได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ได้รับสิทธิการเช่าต่อไปมีกำหนด ๓ ปี แต่หากผลการดำเนินงานไม่เป็นที่น่าพอใจให้ถือว่า การประกอบการเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาทดลองงาน ซึ่งคณะกรรมการการรถไฟฯ พิจารณาแล้วมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๑ เห็นชอบในหลักการให้กำหนดเงื่อนไขในสัญญาให้ผู้ประกอบการทดลองปฏิบัติงานก่อนเป็นเวลา ๖ เดือน โดยให้มีระยะเวลาตรวจสอบผลงาน ๔ เดือน และประเมินผลและคัดเลือก ๒ เดือน ถ้าหากผลการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจจะได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ได้รับสิทธิการเช่าต่อไปมีกำหนด ๓ ปี ส่วนวิธีการคัดเลือกให้ใช้วิธีการคัดเลือกหาตัวผู้ประกอบการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถโดยให้การรถไฟฯ กำหนดอัตราค่าเช่ากลางของแต่ละขบวนรถ คุณภาพและปริมาณของอาหารและเครื่องดื่ม และระดับของการให้บริการเอกชนรายใดเสนอราคาจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถและการบริการที่ให้ประโยชน์สูงสุดแก่ผู้โดยสารจะเป็นผู้ได้รับการพิจารณาคัดเลือกให้เป็นผู้ประกอบการ

การรถไฟฯ จึงได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๑ เรื่องเชิญชวนผู้สนใจเสนอผลประโยชน์ตอบแทนการใช้เช่าสิทธิจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถเร็ว รถด่วน รถธรรมดา และรถดีเซลรางรวม ๕๓ ขบวน โดยกำหนดเงื่อนไขให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติในเบื้องต้นของผู้ประสงค์เข้าประกอบการก่อนซึ่งผู้สนใจจะต้องยื่นเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับคุณสมบัติในด้านต่างๆ ตามที่กำหนดผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมครบถ้วนและผ่านการตรวจสอบแล้ว การรถไฟฯ จะประกาศรายชื่อให้เป็นผู้มีสิทธิซื้อของข้อเสนอตามแบบที่กำหนดต่อไป ซึ่งในซองข้อเสนอฯ นี้จะประกอบด้วยรายละเอียดในด้านต่างๆ รายละเอียดเกี่ยวกับค่าเช่ามาตรฐานรวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดค่าเช่าในกรณีที่มีการเพิ่มหรือลดจำนวนรถโดยสารด้วย จากวิธีการคัดเลือกดังกล่าวปรากฏว่ามีผู้ผ่านการคัดเลือก ๒๔ ราย การรถไฟฯ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๑ แจ้งให้ผู้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในเบื้องต้นเข้ารับฟังการชี้แจงเกี่ยวกับเงื่อนไขสัญญาเช่า รายละเอียดต่างๆ และขั้นตอนในการยื่นเสนอผลประโยชน์ตอบแทนในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๓๑ เพื่อให้ผู้ประสงค์จะเข้าประกอบการได้ทราบ

ข้อมูลต่าง ๆ อย่างชัดเจน รวมทั้งให้ทราบถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดค่าเช่าเมื่อมีการพ่วงรถโดยสารเพิ่มหรือลดลงด้วย และเมื่อถึงกำหนดวันยื่นซองข้อเสนอเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๑ ปรากฏว่ามีผู้สนใจยื่นซองรวม ๒๑ ราย ซึ่งต่อมาคณะกรรมการการรถไฟฟ้า ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒๙/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๓๑ ให้เอกชน ๗ ราย เป็นผู้ได้รับสิทธิการเช่าในขบวนรถรวม ๓๘ ขบวน การรถไฟฟ้า จึงได้จัดทำสัญญาทดลองงานมีกำหนดเวลา ๖ เดือน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๒ รวม ๘ ขบวน และตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๑ ถึงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๒ รวม ๓๐ ขบวน โดยมีบันทึกหมายเหตุท้ายสัญญากำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดค่าเช่าเมื่อมีการพ่วงรถโดยสารเพิ่มหรือลดลงไว้ด้วย

สำหรับห้างหุ้นส่วนจำกัดประทีปซีแลนด์คอนสตรัคชั่นนี้ก็เป็เอกชนรายหนึ่งที่ได้รับสิทธิการเช่ารวม ๒๖ ขบวน และได้ทำสัญญาทดลองงานการเช่าสิทธิจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถโดยสารมีกำหนดระยะเวลา ๖ เดือน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ ถึงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๒ โดยมีบันทึกหมายเหตุท้ายสัญญากำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเพิ่มหรือลดค่าเช่าเมื่อมีการพ่วงรถโดยสารเพิ่มหรือลดลงไว้ด้วย แต่ปรากฏว่าเมื่อการรถไฟฟ้า มีหนังสือเรียกเก็บเงินค่าเช่าในส่วนที่พ่วงรถโดยสารเพิ่ม ห้างฯ ก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ปฏิเสธที่จะชำระเงินค่าเช่าในส่วนที่มีการพ่วงรถโดยสารเพิ่ม โดยอ้างว่าในชั้นการประกาศเชิญชวนให้เข้าดำเนินการมิได้กล่าวอ้างถึงเงื่อนไขการเพิ่มตู้โดยสารไว้ และในการลงนามในสัญญาทดลองงานก็ได้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในสัญญา แต่กลับมีข้อความทำนองว่าจะเรียกค่าเช่าเพิ่มเป็นอัตราส่วนของจำนวนขบวนรถที่มีอยู่เดิม ซึ่งห้างฯ ไม่ยอมรับและมีได้ลงนามผูกพันไว้และการรถไฟฟ้า ก็มีได้อิดเอื้อนแต่ประการใด ห้างฯ จึงไม่ผูกพันหรือมีหน้าที่ต้องชำระเงินตามที่การรถไฟฟ้า ทวงถาม ซึ่งการรถไฟฟ้า เห็นว่าข้อโต้แย้งนี้กระทบถึงผลประโยชน์ของการรถไฟฟ้า และเป็นปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยตีความข้อตกลงในสัญญาว่าจะมีผลผูกพันเพียงไรหรือไม่ การรถไฟฟ้า จึงเสนอต่อกระทรวงคมนาคมขอให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย กระทรวงคมนาคมจึงได้หารือปัญหาดังกล่าวมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคมดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ในการพิจารณาปัญหาว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดประทีปซีแลนด์คอนสตรัคชั่นมีความผูกพันที่จะต้องชำระเงินค่าเช่าในส่วนที่มีการพ่วงรถโดยสารเพิ่มหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากข้อความในสัญญาว่า คู่สัญญาได้ทำความตกลงกันไว้อย่างไร โดยมีเงื่อนไขใดบ้างหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ปรากฏว่าห้างฯ ได้ทำสัญญาเลขที่ สร./ธร.๑/๑๐๗๙ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ กับการรถไฟฟ้า โดยในสัญญาดังกล่าวมิได้มีข้อความใด ๆ ที่กล่าวถึงเงื่อนไขในการชำระค่าเช่าเพิ่มตามอัตราส่วนของจำนวนรถที่เพิ่มขึ้น คงมีแต่ข้อความที่ระบุเป็นหมายเหตุไว้ท้ายสัญญาว่า “กรณีหากผู้ให้เช่าพ่วงรถโดยสารเพิ่มจากปกติตามจำนวนที่กำหนดในข้อ ๑ ผู้เช่าจะต้องชำระค่าเช่าเพิ่มตามอัตราส่วนของจำนวนรถที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยค่าเช่าเป็นรายวันตามจำนวนของรถที่พ่วงเพิ่ม และหากมีการลดจำนวนรถโดยสารลงจากปกติ ผู้ให้เช่าจะจ่ายเงินค่าเช่าให้ในอัตราเดียวกัน” ข้อตกลงในหมายเหตุท้ายสัญญาเกี่ยวกับเรื่องค่าเช่านี้ถือได้ว่าเป็น

สาระสำคัญข้อหนึ่งของสัญญาซึ่งคู่สัญญาจะต้องตกลงยินยอมกันทั้งสองฝ่ายโดยชัดแจ้ง ในประเด็นนี้ห้างฯ ได้โต้แย้งว่า ห้างฯ มิได้ยอมรับและมีได้ลงนามผูกพันไว้และการรถไฟฯ ก็มีได้อัดเอื้อนแต่ประการใด ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่จะชี้ให้เห็นได้ว่าห้างฯ และการรถไฟฯ จะต้องผูกพันตามหมายเหตุท้ายสัญญานี้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันตามเงื่อนไขในหมายเหตุท้ายสัญญาดังกล่าวจริงหรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นับเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องมีการนำสืบและหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ หาใช่เป็นเรื่องของการตีความปัญหากฎหมายตามมาตรา ๗ (๑) (ข)^๒แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ แต่ประการใดไม่ คณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงไม่อาจให้ความเห็นในปัญหานี้ได้เนื่องจากกรณีนี้เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายที่จะกระทำเช่นนั้น

นอกจากนั้น จากการชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย ก็ปรากฏว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ประทีปซีแลนด์คอนสตรัคชั่น จำกัด ซึ่งเป็นผู้เช่าสิทธิได้เป็นโจทก์ฟ้องการรถไฟฯ ต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๓๒ ขอให้บังคับให้การรถไฟฯ ปฏิบัติตามสัญญาทดลองงานโดยการทำสัญญากับห้างฯ ให้ห้างฯ ได้รับสิทธิการเช่าขบวนรถทั้ง ๒๖ ขบวนมีกำหนดระยะเวลา ๓ ปีต่อไป โดยข้อเท็จจริงของคดีดังกล่าวมีมูลเหตุมาจากข้อเท็จจริงของปัญหาที่หารือมานี้ กล่าวคือ เมื่อห้างฯ ปฏิเสธที่จะชำระค่าเช่าเพิ่มตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในหมายเหตุท้ายสัญญา คณะกรรมการการรถไฟฯ จึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๒ ให้การรถไฟฯ บอกเลิกสัญญาเช่ากับห้างฯ การรถไฟฯ จึงดำเนินการตามมติคณะกรรมการการรถไฟฯ โดยมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาเช่าสิทธิจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มขบวนรถกับห้างฯ ทั้ง ๒๖ ขบวน ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๒^๓ ห้างฯ จึงได้นำกรณีดังกล่าวไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล และขณะนี้คดีกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล^๔ ดังนั้น สำหรับกรณีที่มีการพิพาทเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว แม้จะมีปัญหาในทางกฎหมายหรือไม่ก็ตาม คณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ก็ไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ เนื่องจากขัดต่อระเบียบของคณะกรรมการการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ ข้อ ๙ (๑)^๕

^๒มาตรา ๗ คณะกรรมการการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓หนังสือของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ พ.๕/ธร.๑/๘๑๑ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๒ เรื่อง บอกเลิกสัญญาเช่าสิทธิจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มบนขบวนรถ

^๔คดีหมายเลขคำที่ ๑๓๗๗๕/๒๕๓๒

^๕ข้อ ๙ กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๓๒