

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การต่ออายุสัญญาสัมปทานประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง
ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ได้มีหนังสือ ที่ ๑/๖๒๔๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติเรื่องโครงการก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง (ICD) ที่ลาดกระบัง ตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และ รฟท. ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวและเสนอผลการคัดเลือกเอกชนเพื่อรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการสถานี และต่อมา รฟท. ได้ทำสัญญาสัมปทานการดำเนินงานกับผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ได้รับสัมปทาน ซึ่งมีเงื่อนไขสัญญาภาคผนวก A ว่า

“ข้อ ๑.๘ ระยะเวลาของสัญญาสัมปทานจะสิ้นสุดวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๙

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑.๑๐ การต่ออายุสัญญา

ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของสัญญา ผู้ประกอบการมีสิทธิที่จะขอต่ออายุสัญญาออกไปได้อีก ๕ (ห้า) ปี ตามที่ได้ระบุไว้ในย่อหน้าที่ ๒ ของข้อ ๑.๑๐ ซึ่งจะได้ทำความตกลงร่วมกันและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ถ้าผู้ประกอบการประสงค์จะขอต่ออายุสัญญา จะต้องยื่นคำร้องขอต่อสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรกับ รฟท. ไม่เกิน ๒ (สอง) ปี และไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของสัญญา

ฯลฯ

ฯลฯ”

เนื่องจาก รฟท. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนสิ้นสุดอายุสัญญา และการเจรจา กับผู้ประกอบการผู้ได้รับสัมปทาน อาจจะต้องปรับปรุงและ/หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาสัมปทานให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ด้านตลาด เช่น การเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียมสัมปทานรายเดือน การเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรายการทรัพย์สินที่จะให้สัมปทาน การกำหนดเงื่อนไขการขนส่งทางรถไฟ เป็นต้น รฟท.จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. การต่ออายุสัญญาสัมปทานตามเงื่อนไขสัญญาสัมปทาน ข้อ ๑.๑๐ ข้างต้นให้กับผู้ได้รับสัมปทานตามสัญญา จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และถ้าต้องดำเนินการตาม

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ จะต้องดำเนินการตามลำดับขั้นตอนตั้งแต่แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งตามมาตรา ๑๓ หรือไม่

๒. ถ้าไม่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ รฟท. จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา นำผลการตกลงร่วมกันและเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี สามารถกระทำได้หรือไม่ หรือสมควรจะดำเนินการอย่างไร

๓. ถ้า รฟท. จะเปิดให้เอกชนยื่นประกวดข้อเสนอเพื่อรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบ้งใหม่ และดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ โดยไม่ต้องอายุสัญญาสัมปทานให้กับรายเดิม สามารถกระทำได้หรือไม่ และต้องเริ่มดำเนินการตามลำดับขั้นตอนใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า รฟท. ได้ทำสัญญาสัมปทานผู้ประกอบการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องที่ลาดกระบ้ง รวม ๖ สถานี คือ สถานี A สถานี B สถานี C สถานี D สถานี E และ สถานี F โดยสัญญาสัมปทานที่ให้แก่เอกชนทั้ง ๖ สถานี จะสิ้นสุดลงในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๙ พร้อมกัน ซึ่งตามข้อ ๑.๑๐^๑ ของภาคผนวก A ของสัญญาสัมปทานทุกฉบับกำหนดสาระเป็นอย่างเดียวกันว่า ผู้ประกอบการมีสิทธิขอต่ออายุสัญญาออกไปได้อีกห้าปี โดยจะต้องทำความตกลงร่วมกันระหว่าง รฟท. และผู้ประกอบการและเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ การดำเนินโครงการที่ผ่านมาได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ และมี รฟท. เป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงมีความเห็นในประเด็นข้อหารื้อดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง รฟท. ได้ทำความตกลงเงื่อนไขตามข้อ ๑.๑๐ ของภาคผนวก A กับผู้ประกอบการรายเดิมไว้ตั้งแต่การทำสัญญาในคราวแรก รฟท. ในฐานะคู่สัญญาจึงต้องผูกพันในการปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อมีการขอต่ออายุสัญญาจากผู้ประกอบการรายเดิมแล้ว รฟท. จะต้องพิจารณาและทำความตกลงร่วมกับผู้ประกอบการรายเดิมก่อน แล้วจึงเสนอ

^๑ ข้อ ๑.๑๐ การต่ออายุสัญญา

ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของสัญญา ผู้ประกอบการมีสิทธิที่จะขอต่ออายุสัญญาออกไปได้อีก ๕ (ห้า) ปี ตามที่ได้ระบุไว้ในย่อหน้าที่ ๒ ของข้อ ๑.๑๐ ซึ่งจะได้ทำความตกลงร่วมกัน และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ถ้าผู้ประกอบการประสงค์จะขอต่ออายุสัญญา จะต้องยื่นคำร้องขอต่อสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรกับ รฟท. ไม่เกิน ๒ (สอง) ปี และไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของสัญญา

คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป แต่โดยที่ ข้อ ๑.๘^๒ ของภาคผนวก A ของสัญญาสัมปทาน สำหรับสถานีแต่ละแห่งกำหนดให้สัญญาสัมปทานสิ้นสุดในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๙ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวสัญญาย่อมสิ้นสุดลง จึงเป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน ประกอบกับเงื่อนไขตามข้อ ๑.๑๐ ของภาคผนวก A มิได้ระบุแต่เฉพาะเรื่องการต่ออายุสัญญาสัมปทานให้แก่ผู้ประกอบการรายเดิมแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังเปิดโอกาสให้คู่สัญญาสามารถทำ ความตกลงร่วมกันเกี่ยวกับรายละเอียดหรือเงื่อนไขของสัญญาในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอาจแตกต่างไป จากเดิมได้ โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น หากการขอเช่าสถานีบรรจุ และแยกสินค้ากล่องต่อเป็นระยะเวลาห้าปี เป็นการลงทุนที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่ง พันล้านบาทขึ้นไป ย่อมเป็นโครงการที่ต้องดำเนินการภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐฯ

การพิจารณาต่ออายุสัญญาสัมปทานให้แก่ผู้ประกอบการรายเดิมเป็นกรณีที่มี เอกชนเป็นผู้รับสัมปทานที่กำหนดแน่นอนแล้ว จึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า จะต้อง ดำเนินการในขั้นตอนใดของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการใน กิจการของรัฐฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการต่ออายุสัญญาของโครงการไว้ กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติเท่าที่มีอยู่มาใช้บังคับแก่การต่ออายุสัญญาโดยอนุโลม ดังนั้น ในการทำความตกลง ร่วมกันกับผู้ประกอบการรายเดิม รฟท. ในฐานะหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓^๓ เพื่อดำเนินการภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตามมาตรา ๑๔^๔ เกี่ยวกับการพิจารณาเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐและร่าง

^๒ ข้อ ๑.๘ ระยะเวลาของสัญญา

สัญญาจะมีระยะเวลา ๑๐ (สิบ) ปี นับตั้งแต่วันลงนามในสัญญานับจากวันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ จนถึงวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

^๓ มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีกสองกระทรวง กระทรวงละหนึ่งคน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการหนึ่งคนเป็นกรรมการและเลขานุการ

^๔ มาตรา ๑๔ ให้คณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ร่าง ขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการ

(๒) กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา

(๓) พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ

(๔) พิจารณาดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามที่เห็นสมควร

สัญญา และเมื่อดำเนินการดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ย่อมดำเนินการตามมาตรา ๒๐^๕ และมาตรา ๒๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไปได้ โดยอนุโลม โดยไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๖^๗ เพื่อคัดเลือกเอกชนอีก

ประเด็นที่สอง เมื่อมีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่ต้องวินิจฉัยให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สาม โดยที่ในข้อ ๑.๑๐ ของภาคผนวก A ของสัญญาสัมปทานกำหนดให้ผู้ประกอบการรายเดิมมีสิทธิขอต่ออายุสัญญาสัมปทานออกไปอีกห้าปี โดยยื่นคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรกับ รฟท. ไม่เกินสองปีและไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนสิ้นสุดระยะเวลาของสัญญา รฟท. จึงจะหาผู้ประกอบการรายใหม่ได้ต่อเมื่อผู้ประกอบการรายเดิมไม่ขอต่ออายุสัญญาภายในเวลาที่กำหนดไว้ หรือผู้ประกอบการรายเดิมขอต่ออายุสัญญาตามกำหนดเวลา แต่คู่สัญญาไม่สามารถทำความตกลงร่วมกันได้หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ดังนั้น เมื่อผู้ประกอบการรายเดิมมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๑๐ ของภาคผนวก A หรือเมื่อปรากฏว่าสัญญาสัมปทานสิ้นสุดลงโดยไม่มี การต่ออายุสัญญาแล้ว รฟท. จึงจะดำเนินการเพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาประกอบกิจการสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องได้

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๕ มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการก่อนลงนาม

^๖ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน

หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยให้ส่งเรื่องคืนคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็น แล้วนำผลการพิจารณาเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด

^๗ มาตรา ๑๖ ในการคัดเลือกให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการหากคณะกรรมการมีความเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือกโดยวิธีประมูลและหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นชอบด้วย ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลัง หากสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วยให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

ถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำบันทึกความเห็นเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณา หากสองหน่วยงานเห็นพ้องด้วยหรือถ้าหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดมีความเห็นไม่ตรงกัน ให้ใช้วิธีคัดเลือกโดยวิธีประมูล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗