



สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ

โดย นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๓๔๙/๒๕๔๙
วันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งขาด
ของคณะกรรมการโตตุลาการ (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ระหว่าง

- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ร้อง (ผู้ฟ้องคดี)
- บริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) ผู้คัดค้าน (ผู้ถูกฟ้องคดี)

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โดยที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ เห็นชอบตามความเห็นของ นายกรัฐมนตรีที่จะอนุญาตให้เอกชนตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์ในระบบยู เอช เอฟ ได้ ๒ เครื่อง นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๘/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และการดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการเตรียมการและดำเนินการ รวมทั้งเสนอแนะมาตรการต่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และการดำเนินการส่ง

วิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เป็นไปโดยเรียบร้อย โดยคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ อันรวมถึงนายจุลจิตต์ บุญเขตต์ ซึ่งภายหลังได้เข้าเป็นกรรมการในบริษัทผู้คัดค้านด้วย และได้ออกประกาศเชิญชวนเป็นการทั่วไป โดยมีหลักการรวมถึงแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนแสดงว่า หากได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ประกอบการแล้ว บริษัทจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารและรายการที่ดีมีประโยชน์ร่วมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศ โดยระยะเวลา ระหว่าง ๑๙.๐๐ ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา หรือ Prime Time จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทนี้ โดย คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบในหลักการตาม

สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ



ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ และเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 ลงมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิจัยโทรทัศนและดำเนินบริการส่งวิทยุโทรทัศนระบบยูเอชเอฟ ผู้ร้องจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีนายจุลจิตต์เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย จากนั้นจึงได้ออกประกาศสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๗ เรื่อง เชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิจัยโทรทัศนระบบยูเอชเอฟ ทั้งนี้ ได้กำหนดให้เอกชนผู้สนใจรับซองเอกสารข้อเสนอในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๗ ซึ่งในระหว่างนั้น นายจุลจิตต์ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเข้าเป็นกรรมการในบริษัทผู้คัดค้านและได้มารับซองเอกสารข้อเสนอในวันที่กำหนดดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิจัยโทรทัศนและดำเนินบริการส่งวิทยุโทรทัศนระบบ ยูเอชเอฟ ได้กำหนดวิธีการพิจารณาเพื่อให้คะแนนและจัดลำดับผู้ยื่นข้อเสนอโดยแยกเป็น ๔ หัวข้อใหญ่ คือ (๑) ความถูกต้องของเอกสารข้อเสนอ (๕ คะแนน) (๒) ความน่าเชื่อถือของข้อเสนอ (๓๐ คะแนน) (๓) ผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ (๒๕ คะแนน) และ (๔) คุณภาพรายการและผังซึ่งแสดงสัดส่วนความน่าเชื่อถือของรายการ (๔๐ คะแนน) ผลปรากฏว่า ข้อเสนอของผู้คัดค้านได้

คะแนนรวมอยู่ในลำดับที่หนึ่ง คณะกรรมการจึงเห็นควรคัดเลือกผู้คัดค้านเข้าร่วมงานและดำเนินโครงการ และได้จัดทำร่างสัญญาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติเห็นชอบด้วยการคัดเลือกดังกล่าว และให้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนลงนามต่อไป

หลังจากนั้น ผู้คัดค้านโดยนายจุลจิตต์ได้ยื่นข้อเสนอขอกำหนดข้อสัญญาเกี่ยวกับการให้เปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญาได้ ในกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้โทรทัศนระบบบอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี) สามารถทำการโฆษณาได้ หรือกรณีที่รัฐบาลอนุญาตให้บุคคลใดดำเนินการกิจการวิทยุโทรทัศนในพื้นที่และหลักการที่คล้ายคลึงกับโครงการนี้ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าวไว้ในร่างสัญญา แล้วมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ อส ๐๐๑๗/๙๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๘ ส่งร่างสัญญาที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๗๐๒๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ แจงให้ผู้ร้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อไป ผู้ร้องได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๘ เวลา ๑๖.๔๕ นาฬิกา ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงสั่งการในหนังสือว่า ส่งผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบกลาง โดยกองกฎหมายและระเบียบกลางได้รับหนังสือ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เวลา ๑๖ นาฬิกา ซึ่งในวันดังกล่าวผู้ร้องกับผู้คัดค้านได้ลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิจัยโทรทัศนระบบ ยูเอชเอฟ โดยมีสาระสำคัญให้ผู้คัดค้านเป็นผู้เข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิจัย

สรุปคำพิพากษาที่หน้าสี่



โทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ จำนวน ๑ เครื่องข่าย มีกำหนดอายุสัญญา ๓๐ ปี นับแต่วันลงนามในสัญญาเป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ โดยข้อ ๑๑ ของสัญญา กำหนดให้ผู้คัดค้านต้องนำเสนอรายการประเภทรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์ รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และช่วงเวลาระหว่าง ๑๘ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา (Prime Time) จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทดังกล่าวเท่านั้น โดยในข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ได้กำหนดถึงข้อตกลงของคู่สัญญา ที่จะระงับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งอันเกี่ยวเนื่องกับสัญญาดังกล่าวด้วยวิธีการอนุญาโตตุลาการ สำหรับข้อเสนอมของผู้คัดค้านที่ขอกำหนดข้อสัญญาเกี่ยวกับการเปิดเจรจาเพื่อแก้ไขสัญญานั้น ถูกกำหนดไว้ในข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาดังกล่าว

ต่อมา ผู้คัดค้านได้มีหนังสือถึงผู้ร้อง ขอให้พิจารณาหามาตรการเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้คัดค้านตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยอ้างว่าได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง ซึ่งผู้ร้องได้เสนอข้อเรียกร้องของผู้คัดค้านให้คณะกรรมการประสานงานการดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้คัดค้านอ้างมานั้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรง

หลังจากนั้น ผู้คัดค้านได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อผู้ร้องอีก รวมทั้งสิ้น ๖ ครั้ง สรุปว่าผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของผู้ร้อง

และมติของคณะกรรมการประสานงานฯ และผู้คัดค้านยังอ้างกรณีเพิ่มเติมที่ผู้คัดค้านเห็นว่าตนได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรง และขอให้ผู้ร้องพิจารณาหามาตรการชดเชยความเสียหายให้ โดยให้ปรับลดค่าสัมปทานที่ผู้คัดค้านต้องชำระให้แก่ผู้ร้อง รวมทั้งขอให้ผู้ร้องพิจารณาแก้ไขสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยยกเลิกข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนเนื้อหาสาระของรายการและข้อจำกัดเรื่องผังรายการด้วย ทั้งนี้ หากผู้ร้องไม่กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายตามข้อเสนอภายในกำหนด ๑๕ วัน ผู้คัดค้านจะเสนอข้อพิพาทและแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่อไป

ผู้ร้องจึงนำข้อเรียกร้องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการประสานงานฯ พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕ และมีความเห็นยืนยันตามมติเดิมว่า ผู้คัดค้านมิได้รับความเสียหายทางการเงินอย่างรุนแรง ส่วนกรณีที่ผู้คัดค้านเสนอมาใหม่นั้น ผู้คัดค้านมิได้ชี้แจงรายละเอียดว่าเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบทางการเงินอย่างรุนแรงอย่างไรบ้าง

ผู้คัดค้านไม่ยอมรับความเห็นของผู้ร้องและมติของคณะกรรมการประสานงานฯ จึงได้ยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕

คณะอนุญาโตตุลาการได้กำหนดประเด็นข้อพิพาทและมีคำชี้ขาด ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้คัดค้านมีสิทธิเสนอข้อพิพาทในประเด็นค่าเสียหายต่อคณะอนุญาโตตุลาการหรือไม่

วินิจฉัยว่า เมื่อผู้คัดค้านร้องขอให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายจากการปฏิบัติผิดสัญญาเข้าร่วมงานฯ แต่ผู้ร้องเพิกเฉยถือได้ว่ามีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งอันเกี่ยวกับสัญญาเข้าร่วมงานฯ

สรุปคำพิพากษาที่หน้า ๕๖



แล้ว ผู้คัดค้านจึงมีสิทธิยื่นคำเสนอข้อพิพาทได้ทุกประเด็น รวมทั้งประเด็นค่าเสียหาย ตามข้อ ๑๕ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ

ประเด็นที่สอง ผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญาที่ทำไว้กับผู้คัดค้านหรือไม่

วินิจฉัยว่า กรณีกองทัพบกทำสัญญาต่างตอบแทนให้บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด เช่าและใช้เวลาออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สีกองทัพบก ช่อง ๗ นั้น เมื่อข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีข้อความยกเว้นสำหรับกรณีของการทำสัญญาใหม่หรือต่อสัญญาเดิมระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้ประกอบการรายเดิม แสดงว่าคู่สัญญามีเจตนาให้คุ้มครองทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญากับผู้ประกอบการรายใหม่ และหน่วยงานของรัฐทำสัญญาใหม่หรือต่ออายุสัญญาเดิมกับผู้ประกอบการรายเดิมด้วย ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญากับบุคคลอื่นให้เข้าดำเนินการให้บริการสถานีวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา

กรณีสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง ๑๑ ทำการโฆษณาในช่วงการถ่ายทอดสดกีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ ๒๐ และการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกฤดูร้อนปี ๒๐๐๐ และก็ยังคงออกอากาศโดยมีการโฆษณาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้บุคคลเข้าดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณา

กรณีกรมประชาสัมพันธ์ทำสัญญาเข้าร่วมดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์ประเภทบอกรับเป็นสมาชิกกับบริษัท เวิลด์สตาร์ ทีวี (ไทยแลนด์) จำกัด

เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้

กรณี อ.ส.ม.ท. กับยูบีซี แม้ว่า อ.ส.ม.ท. ยังมีได้อนุญาตให้ ยูบีซี โฆษณาได้โดยตรง แต่ตามพฤติการณ์ที่ยูบีซีได้ทำการโฆษณาโดยที่ อ.ส.ม.ท. ไม่อาจควบคุมให้ยูบีซีระงับการโฆษณาได้โดยเด็ดขาด ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐอนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้โดยปริยาย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านขายโฆษณาได้น้อยลงต้องขาดทุนทุกปี ถือได้ว่าผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงเข้าเงื่อนไขตามข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ผู้คัดค้านได้ร้องขอให้ผู้ร้องพิจารณาชดเชยความเสียหายแล้ว แต่ผู้ร้องไม่รับพิจารณาผู้ร้องจึงปฏิบัติผิดสัญญา

ประเด็นที่สาม หากผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญา ผู้คัดค้านได้รับความเสียหายหรือไม่เพียงใด

วินิจฉัยว่า เมื่อผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินอย่างรุนแรงตามที่ได้วินิจฉัยมาแล้วในประเด็นที่สอง ผู้คัดค้านก็ย่อมได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญา

ประเด็นที่สี่ คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน ดังนี้

คำขอประการที่หนึ่งที่ให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวน ๑,๗๓๐ ล้านบาท วินิจฉัยให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเงินจำนวน ๒๐ ล้านบาท เฉพาะกรณีกรมประชาสัมพันธ์ ยอมให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง ๑๑ มีการโฆษณา ส่วนคำขอประการที่สอง



และคำขอประการที่สาม วินิจฉัยให้ปรับลดผลประโยชน์ตอบแทนตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ และในส่วนจำนวนเงินรับประกันผลประโยชน์ขั้นต่ำให้ลดลงจากเดิมเหลือเท่ากับจำนวนค่าเช่าอัตราสูงสุดที่บริษัท กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ จำกัด ชำระให้แก่กองทัพบก คือ ปีละ ๒๓๐ ล้านบาท และให้ปรับลดเงินผลประโยชน์ตอบแทนเป็นอัตราร้อยละจากเดิมลงเหลือเท่ากับอัตราสูงสุดที่บริษัท ยูไนเต็ด บรอดคาสติ้ง คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ชำระให้แก่ อ.ส.ม.ท. คือ อัตราร้อยละ ๖.๕ ของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและภาษีอากรใด ๆ ทั้งนี้ นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไปจนสิ้นสุดสัญญา และผู้ร้องต้องคืนเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำที่ผู้คัดค้านได้ชำระโดยมีเงื่อนไขระหว่างพิจารณาข้อพิพาทนี้ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จำนวน ๘๐๐ ล้านบาท ให้แก่ผู้คัดค้านจำนวน ๕๗๐ ล้านบาท

ส่วนการกำหนดเงื่อนไขตามข้อ ๑๑ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ นั้น ให้ชดเชยความเสียหายโดยให้ผู้คัดค้านสามารถออกอากาศในช่วงเวลา Prime Time คือ ช่วงเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา ได้โดยไม่ต้องถูกจำกัดเฉพาะรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์เท่านั้น และให้ปรับสัดส่วนการเสนอรายการข่าว สารคดี และสารประโยชน์จากเดิมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด ทั้งนี้ ภายใต้ข้อบังคับของกฎระเบียบที่ทางราชการออกใช้บังคับแก่สถานีวิทยุโทรทัศน์โดยทั่วไป

ผู้ร้องเห็นว่า คำชี้ขาดดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดทั้งหมดของคณะอนุญาโตตุลาการ

๒. ประเด็นพิจารณา

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ในประเด็นหลักเพียงประเด็นเดียวว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ สถาบันอนุญาโตตุลาการ สำหรับกระจับข้อพิพาทสำนักงานศาลยุติธรรม ข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๙/๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นคำชี้ขาดที่ศาลปกครองเพิกถอนได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่

เมื่อพิจารณาคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว สามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็นย่อย ดังนี้

ประเด็นย่อยที่หนึ่ง มีกรณีปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่วินิจฉัยในประเด็นที่สองของคำชี้ขาดว่า ผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อการดำเนินการตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ เป็นการที่รัฐมอบให้เอกชนลงทุนโดยวิธีการให้สัมปทานแก่ผู้คัดค้าน ซึ่งการลงทุนนี้มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และอำนาจในการตัดสินใจตั้งแต่ขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการและในขั้นตอนของการให้ความเห็นชอบผลการคัดเลือกเอกชนที่จะเข้าร่วมงานหรือดำเนินการนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุด



ของฝ่ายบริหารที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจที่สำคัญนี้แทนรัฐ

ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ได้มีการรายงานผลการคัดเลือกต่อ คณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้พิจารณาข้อเสนอของเอกชนแล้วให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ผลปรากฏว่าผู้คัดค้านมีคะแนนรวมเป็นลำดับที่หนึ่ง คณะกรรมการจึงเห็นควรคัดเลือกผู้คัดค้านเข้าร่วมงานและดำเนินการโครงการดังกล่าว พร้อมทั้งได้จัดทำร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ เสนอมาเพื่อพิจารณาด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๓๕ ได้พิจารณารายงานผลการคัดเลือกแล้ว มีมติเห็นชอบตามนั้น และให้ส่งร่างสัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการสถานีโทรทัศน์ระบบ ยู เอช เอฟ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนลงนามต่อไป แต่ก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญา ผู้คัดค้านได้ร้องขอให้เพิ่มเติมข้อสัญญา จนกระทั่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้เพิ่มเติมเป็นข้อ ๕ วรรคสี่ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งระบุว่า หลังจากวันทำสัญญานี้ หากผู้ร้องหรือหน่วยงานของรัฐให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใด ๆ กับบุคคลอื่นเข้าดำเนินการให้บริการส่งวิทยุโทรทัศน์โดยมีการโฆษณาหรืออนุญาตให้โทรทัศน์ระบบบอกรับเป็นสมาชิกทำการโฆษณาได้ และเป็นเหตุให้ผู้คัดค้านได้รับผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของผู้คัดค้านอย่างรุนแรง เมื่อผู้คัดค้านร้องขอ ผู้ร้องจะพิจารณาและเจรจากับผู้คัดค้านโดยเร็วเพื่อหามาตรการชดเชยความเสียหายที่ผู้คัดค้านได้รับ

จึงเป็นข้อสัญญาที่แตกต่างไปจากหลักการที่ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นไว้แล้วในสาระสำคัญ และเป็นกรขอเพิ่มเติมข้อสัญญาภายหลังจากที่ได้รับคัดเลือก อันไม่เป็นธรรมแก่เอกชนรายอื่น ทั้งยังเป็นการกำหนดให้ผู้ร้องซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นคู่สัญญาแทนรัฐ ต้องผูกพันตนและรับผิดชอบแทนหน่วยงานอื่นของรัฐในอันที่จะไม่ให้สัมปทานอนุญาตหรือทำสัญญาใด ๆ กับบุคคลอื่น อันเป็นการเกินอำนาจของผู้ร้องซึ่งเป็นเพียงหน่วยงานเจ้าของโครงการที่ไม่มีอำนาจเหนือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งหากจะให้ข้อสัญญาดังกล่าวมีผลผูกพันหน่วยงานอื่นของรัฐด้วย ก็จะต้องให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน

ดังนั้น เมื่อการเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่เข้าไว้ในสัญญาเข้าร่วมงานฯ โดยมิได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง จึงขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ สัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ จึงไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย ส่วนสัญญาเข้าร่วมงานฯ ในข้ออื่น ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบไว้แล้วย่อมมีผลผูกพันรัฐได้ตามกฎหมาย

ส่วนที่ผู้คัดค้านอุทธรณ์ว่า การปฏิบัติตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเรื่องกระบวนการภายในของส่วนราชการ ผู้คัดค้านเป็นบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครองใน ความเชื่อโดยสุจริตจากการดำเนินการของรัฐ

สรุปคำพิพากษาที่หน้าสี่



ตามหัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๑ นั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับกับการทำคำสั่งทางปกครอง มิได้ใช้บังคับกับการทำสัญญาทางปกครอง ซึ่งแม้แต่ในกรณีการทำคำสั่งทางปกครอง มาตรา ๕๑ วรรคสาม (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้นั้นจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ซึ่งในคดีนี้ ผู้คัดค้านย่อมทราบจากประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการนี้มาตั้งแต่ต้นแล้วว่าเป็นโครงการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ มิใช่เป็นเพียงระเบียบภายในของผู้ร้องที่บุคคลภายนอกไม่อาจล่วงรู้ได้ ดังนั้น ผู้คัดค้านจึงไม่อาจอ้างได้ว่าผู้คัดค้านได้ลงนามในสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไปโดยไม่รู้ว่ามิชอบกฎหมายดังกล่าวและไม่รู้ว่าร่างสัญญาเข้าร่วมงานฯ ที่ได้มีการเพิ่มเติมวรรคสี่ของข้อ ๕ ตามข้อเสนอของผู้คัดค้าน มิได้มีการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนลงนาม อีกทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่านายจุลจิตต์ ประธานกรรมการบริหารของผู้คัดค้านในขณะนั้น เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศนระบบ ยู เอช เอฟ ตามคำสั่งของผู้ร้องที่ ๘๗/๒๕๓๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินโครงการ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๖

โดยนายจุลจิตต์ ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการแล้ว ได้เข้าทำงานเป็นกรรมการบริหารของผู้คัดค้านจึงย่อมรู้ถึงขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอย่างดี ดังนั้น ข้ออ้างของผู้คัดค้านที่ว่าตนเป็นบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริตซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองในความเชื่อโดยสุจริตจากการดำเนินการของรัฐจึงไม่อาจรับฟังได้

นอกจากนั้น ข้อเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐของผู้เสนอเข้าร่วมงานฯ ย่อมเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกให้เป็นผู้เข้าร่วมงานหรือดำเนินการสถานีวิทยุโทรทัศนตามโครงการของผู้ร้องซึ่งผู้คัดค้านได้เสนอผลประโยชน์ขั้นต่ำตลอดระยะเวลา ๓๐ ปี เป็นจำนวนเงิน ๒๕,๒๐๐ ล้านบาท รวมทั้งส่วนแบ่งของรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ อันเป็นการเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐในอัตราที่สูงกว่าผู้เสนอเข้าร่วมงานอื่น ๆ แต่ผู้คัดค้านได้เสนอขอให้เพิ่มเติม ข้อ ๕ วรรคสี่ ไว้ในสัญญา อันเป็นข้อเสนอที่เป็นประเด็นเจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้คัดเลือกผู้คัดค้านเป็นผู้เข้าร่วมงานแล้ว จึงเห็นได้ว่าผู้คัดค้านได้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่รัฐในอัตราสูงกว่าผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น ๆ โดยประสงค์จะให้คณะกรรมการดำเนินโครงการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศนฯ พิจารณาคัดเลือกตนเข้าเป็นผู้เข้าร่วมงานฯ และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี แล้วจึงขอเพิ่มเติมข้อสัญญาดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจฟังได้ว่า ผู้คัดค้านสุจริต

ส่วนข้ออ้างของผู้คัดค้านที่ว่า การเพิ่มเติมข้อ ๕ วรรคสี่ ไว้ในสัญญาเข้าร่วมงานฯ ก็เพื่อเปิดโอกาสให้คู่สัญญาสามารถเจรจามาตรการชดเชย



ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้คัดค้าน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้คัดค้านนั้น เห็นว่าในการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่รัฐในการเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอเข้าร่วมงานฯ จะต้องพิจารณาโดยรอบด้านซึ่งรวมถึงการแข่งขันกับกิจการประเภทเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันทั้งที่มีอยู่เดิมและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่ผู้คัดค้านได้เสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่รัฐในอัตราสูงกว่าที่ได้กำหนดไว้ในประกาศเชิญชวนเข้าร่วมงานฯ ประมาณ ๒ เท่า และสูงกว่าผู้เสนอเข้าร่วมงานรายอื่นประมาณ ๒ เท่า ดังนั้น การที่ผู้คัดค้านจะต้องจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่รัฐในอัตราตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเข้าร่วมงานฯ จึงเป็นผลเนื่องมาจากข้อเสนอของผู้คัดค้านเอง มิใช่เนื่องมาจากการกำหนดของผู้ร้อง ข้อกล่าวอ้างของผู้คัดค้านข้อนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

ที่ผู้คัดค้านอุทธรณ์ว่า ผู้ร้องมิได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับสัญญาฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ ขึ้นต่อสู้ในชั้นของคณะอนุญาโตตุลาการ และต้องถือว่าคณะอนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยในประเด็นนี้แล้ว จึงเป็นที่สุด นั้น เห็นว่าพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้บัญญัติถึงเงื่อนไขดังที่ผู้คัดค้านอ้าง แต่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคสาม ให้ศาลมีอำนาจเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการได้ และแม้ว่าข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ จะกำหนดให้คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการเป็นที่สุด และผูกพันคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ข้อสัญญาดังกล่าวก็ย่อมไม่อาจขัดต่อมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือ

ศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ นอกจากนี้ สัญญาเข้าร่วมงานฯ มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญา จึงต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ผู้ร้องได้รับมอบหมายมา เมื่อผู้ร้องมิได้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ แต่กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจแทนรัฐได้ การเพิ่มเติมสัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ โดยมิได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจึงส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งศาลปกครองไม่อาจละเลยที่จะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้ อุทธรณ์ของผู้คัดค้านในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้นอีกเช่นกัน

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ข้อ ๕ วรรคสี่ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ไม่มีผลผูกพันรัฐตามกฎหมาย คณะอนุญาโตตุลาการจึงไม่อาจมีคำชี้ขาดว่า ผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ ดังนั้น จึงมีกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่วินิจฉัยในประเด็นที่สองของคำชี้ขาดว่าผู้ร้องปฏิบัติผิดสัญญาเข้าร่วมงานฯ ข้อ ๕ วรรคสี่ จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ประเด็นย่อยที่สอง มีกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการที่วินิจฉัยในประเด็นที่สี่ของคำชี้ขาดให้ผู้ร้องชดเชยความเสียหายแก่ผู้คัดค้าน จะเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข)



แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาเข้าร่วมงานฯ นี้ เป็นสัญญาที่รัฐให้สัมปทานแก่ผู้คัดค้านในการจัดให้มีสถานีวิทยุโทรทัศน์ และดำเนินการส่งวิทยุโทรทัศน์อันเป็นบริการสาธารณะ โดยมีการกำหนดไว้ในข้อ ๑๑ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ ว่า ผู้คัดค้านต้องนำเสนอรายการประเภทข่าว สารคดี และสารประโยชน์ รวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ ของเวลาออกอากาศทั้งหมด และระยะเวลาระหว่าง ๑๙.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๑.๓๐ นาฬิกา นั้น จะต้องใช้สำหรับรายการประเภทนี้เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะและเป็นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์นี้ขึ้นมา คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในส่วนนี้จึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของรัฐ มิใช่อยู่ในอำนาจของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเป็นเพียงเอกชนที่ได้รับแต่งตั้งจากคู่สัญญาให้มาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ ซึ่งข้อพิพาทตามสัญญาเข้าร่วมงานฯ ระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้านเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายของผู้คัดค้านและการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้คัดค้าน มิใช่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อ ๑๑ ของสัญญาเข้าร่วมงานฯ อันเป็นสาระสำคัญของการให้สัมปทานการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนี้แก่ผู้คัดค้าน คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในส่วนนี้จึงเป็นกรณีที่ปรากฏต่อศาลว่าการยอมรับหรือการบังคับตามคำชี้ขาดดังกล่าว จะเป็นการขัดต่อ

ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม (๒) (ข) แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง

ด้วยเหตุผลดังที่วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า คำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการในข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๒๙/๒๕๔๕ ข้อพิพาทหมายเลขแดงที่ ๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นคำชี้ขาดที่ศาลปกครองเพิกถอนได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติอนุญาตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการดังกล่าวนั้นศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน



สรุปคำพิพากษาที่หน้าสี่หน้า