

# สรุปคำพิพากษา คดีทางด่วนโทลล์เวย์

ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 2038 / 2552 , 206 / 2553 (รวมการพิจารณาคดี)

ผู้ฟ้องคดี นายสมคิด หอมเนตร และ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กับพวกรวม 21 คน

ผู้ถูกฟ้องคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ที่ 1 , อธิบดีกรมทางหลวง ที่ 2 , บริษัททางยกระดับดอนเมือง จำกัด (มหาชน) ที่ 3, คณะรัฐมนตรี ที่ 4, กรมทางหลวงที่ 5, กระทรวงคมนาคม ที่ 6  
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเอ็ดคนฟ้องว่า เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและได้รับผลกระทบจากการขึ้นราคาค่าใช้ทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ ตอน ดินแดง – ดอนเมือง ทั้งขาเข้าและขาออก กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2552 จากสัญญาสัมปทานทางหลวงฯ ฉบับวันที่ 21 สิงหาคม 2532 (บันทึกแก้ไขครั้งที่ 3 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550) ตามความเห็นชอบของมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 11 เมษายน 2549 และ 10 เมษายน 2550

ต่อมาในวันที่ 18 สิงหาคม 2558 ศาลปกครองได้อ่านคำพิพากษา ดังนี้

**ประเด็นที่ 1** ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ทางยกระดับดอนเมืองโทลล์เวย์ เป็นทางหลวงสัมปทานที่ก่อสร้างทางในทางสาธารณะ มีสถานะเป็นทางสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่ใช่ทางเลือกตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกอ้าง ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบที่เดือดร้อนจากการขึ้นราคาที่ไม่เป็นธรรม ฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้ง 21 ราย จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

**ประเด็นที่ 2** ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมทางหลวง และคณะรัฐมนตรี ที่ร่วมกันหรือแทนกันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ตอนดินแดง – ดอนเมือง ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 เป็นการเอื้อประโยชน์ให้บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง โดยในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาฯ ครั้งที่ 2 (29 พฤศจิกายน 2539) มีสาระสำคัญ คือ การผนวกรวมสัมปทานทางหลวงในเส้นทาง ดินแดง – ดอนเมือง และดอนเมือง – อนุสรณ์สถาน เข้าด้วยกัน ซึ่งกระทบต่อสัญญาสัมปทานเดิม อันเป็นประโยชน์ต่อเอกชน โดยได้กำหนดอัตราค่าขึ้นใหม่ทั้งส่วนเดิมและส่วนต่อขยาย และขยายอายุสัญญาสัมปทานเพิ่มอีก 25 ปี ส่งผลให้สัญญาสัมปทานเดิมที่จะสิ้นสุดลงในปีวันที่ 20 สิงหาคม 2557 จะขยายไปเป็นวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 แทน

ต่อมาได้มีการแก้ไขสัญญาสัมปทานครั้งที่ 3 (12 กันยายน 2550) โดยมีสาระสำคัญ คือ ในการยกเลิกผลประโยชน์การตอบแทนรัฐให้แก่เอกชน การกำหนดอัตราค่าผ่านทางให้เอกชนไว้ล่วงหน้า มีผลบังคับได้ทันทีและไม่ต้องขออนุญาต , การยอมยกอำนาจการขยายอายุสัญญาสัมปทานทั้งส่วนเดิมและส่วนต่อขยายเพิ่มออกไปอีก 27 ปี ดังนี้

- ก. สัญญาสัมปทานทางหลวง ดินแดง – ดอนเมือง ฉบับวันที่ 21 สิงหาคม 2532 มีกำหนดสิ้นสุดอายุสัญญาวันที่ 20 สิงหาคม 2557 ได้รับการขยายตามสัญญาครั้ง

ที่ 2 เป็นสิ้นสุดในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 และได้รับการขยายตามสัญญาครั้งที่ 3 เป็นสิ้นสุดในวันที่ 11 กันยายน 2577

- ข. สัญญาสัมปทานทางหลวงตอนต่อขยายฯ ฉบับวันที่ 29 พฤศจิกายน 2539 จะ สิ้นสุดอายุสัมปทานในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2564 เป็นสิ้นสุดในวันที่ 11 กันยายน 2577

และการที่บริษัท ทางยกระดับดอนเมือง อ่างความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการสูญเสีย ปริมาณการจราจรของสัญญาสัมปทานเดิม เป็นข้ออ้างเพื่อให้มีการแก้ไขสัญญาสัมปทาน ซึ่ง เป็นการกล่าวอ้างที่เกินจริง ไม่สมเหตุผล บริษัทยังมีรายได้เป็นกำไรตอบแทนให้แก่ผู้ถือหุ้น หากความเสียหายจะเกิดขึ้นจริง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมทางหลวง และ คณะรัฐมนตรี สามารถมีคำวินิจฉัยให้ กรมทางหลวง แจกเลิกสัญญาสัมปทานได้ แล้วชดเชยค่า ความเสียหายตามความเป็นจริงให้บริษัท ดังนั้น ข้ออ้างในการจัดทำบันทึกข้อตกลงแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวง ฉบับที่ 3 / 2550 จึงไม่สมเหตุผล การที่ศาลวินิจฉัย แล้วว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานเป็นการกระทำที่เอื้อประโยชน์ให้บริษัท แม้จะ สิ้นสุดอายุสัญญาสัมปทาน หรือในระหว่างอายุสัญญาสัมปทานก็ยังเปิดโอกาสให้บริษัทเรียกร้อง ให้มีการปรับขึ้นอัตราค่าผ่านทางใหม่ พร้อมทั้งขอเรียกร้องอื่น อีกทั้งการก่อสร้างทางยกระดับที่ พิพาทเป็นการลงทุนก่อสร้างเพียงครั้งเดียว และได้มีการจัดทำบันทึกแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา สัมปทาน ฉบับที่ 2/2539 ก็เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทแล้ว การจัดทำบันทึกแก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทาน ฉบับที่ 3/2550 และการจัดเก็บค่าผ่านทางที่เป็นเหตุในคดีนี้ จึง เป็นการสร้างภาระให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนเกินสมควร จึงเป็นการไม่เหมาะสม

ดังนั้นเมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรม ทางหลวง และคณะรัฐมนตรี ที่ร่วมกันหรือแทนกันให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31 ตอนดินแดง – ดอนเมือง ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 เป็นการเอื้อประโยชน์ ให้บริษัท และการจัดเก็บค่าผ่านทางช่วงวันที่ 22 ธันวาคม 2552 – 21 ธันวาคม 2557 (ตามบันทึกแก้ไข เปลี่ยนแปลงฯ ฉบับที่ 3/2550) รวมถึงการขยายอายุสัมปทานทั้งส่วนเดิม ดินแดง-ดอนเมือง และตอน ต่อขยายทางทิศเหนือ ดอนเมือง – อนุสรณ์สถาน เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนผู้ใช้ทางยกระดับ เกินสมควร ซึ่งการจัดทำบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทาน ฯ ฉบับที่กรมทางหลวง ดำเนินการโดยความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรี ฉบับวันที่ 11 เมษายน 2549 และมติที่ประชุมเมื่อ วันที่ 10 เมษายน 2550 ที่เอื้อประโยชน์ให้กับเอกชน เป็นมติที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนมติ เฉพาะส่วนที่ปรากฏ ภาคผนวก ข (คือเฉพาะส่วนรับทราบข้อตกลงใน การแก้ไขปัญหาการขาดทุนของบริษัททางยกระดับดอนเมืองฯ) และภาคผนวก ค (เฉพาะส่วนที่ให้ความ เห็นชอบร่างบันทึกข้อตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวงเดิม) ตามของบันทึกข้อตกลง แก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานทางหลวง ในทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31ฯ ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532 ฉบับที่ 3 / 2550