

“ข้อสัญญา” ... รับรองสิทธิหรือจำกัดสิทธิ !

คดีปกครองในฉบับนี้ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อกำหนดในสัญญาให้เอกชนผู้รับอนุญาตเดินรถโดยสารประจำทาง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการตีความสัญญาไว้อย่างน่าสนใจ

ข้อเท็จจริงคือ ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) ได้รับสัมปทานเดินรถจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง และในปี 2530 ได้ทำสัญญาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคน (เอกชน) นำรถโดยสารขนาดเล็ก (รถสองแถว) เข้าร่วมวิ่งในเส้นทางสายที่ 1034 ต่อมาปี 2546 ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำรถโดยสารของผู้ถูกฟ้องคดีสายที่ 22 เข้ามาวิ่งทับซ้อนในเส้นทางเดียวกับทางเดินรถของผู้ฟ้องคดี โดยนายทะเบียนกลางได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิประกอบการขนส่งในเส้นทางดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อกำหนดในสัญญาข้อ 17 กำหนดว่า “*ในระหว่างอายุสัญญาหลักยังไม่สิ้นสุด ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิให้เอกชนรายใดเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางที่อนุญาตให้เจ้าของรถร่วมเดินรถตามสัญญาหลักได้ทุกเมื่อ*” และคู่สัญญาเข้าใจกันมาโดยตลอดว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่นำรถโดยสารประจำทางมารับส่งผู้โดยสารในเส้นทางพิพาท ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิจะนำรถของตนเองมาวิ่งรับส่งผู้โดยสารในเส้นทางดังกล่าว อันเป็นการผิดสัญญาและแข่งขันทางการค้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดหรือลดเว้นการรับส่งผู้โดยสารในเส้นทางพิพาท และให้ปฏิบัติตามสัญญา ไม่นำรถมาวิ่งทับเส้นทางเดินรถของผู้ฟ้องคดี

กรณีนี้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำผิดสัญญาข้อ 17 ตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับการตีความข้อสัญญาดังกล่าวไว้ว่า เมื่อเนื้อความของสัญญาไม่มีข้อห้ามผู้ถูกฟ้องคดีเดินรถรับส่งผู้โดยสารในเส้นทางตามสัญญา และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 368 ได้บัญญัติว่า “*สัญญานั้นท่านให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย*” การพิจารณาสีหน้าทีและความรับผิดชอบของคู่สัญญาจึงต้องพิจารณาเนื้อความตามสัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญา ในทางสุจริตและปกติประเพณีในการทำสัญญานั้น ๆ ด้วย

โดยสัญญาข้อ 17 ได้ให้สิทธิผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้เดินรถโดยสารประจำทางในเส้นทางสายที่ 1034 ที่จะอนุญาตให้เอกชนรายอื่นเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางดังกล่าวได้ทุกเมื่อในระหว่างอายุสัญญา ถึงแม้จะได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคนเข้าร่วมเดินรถในเส้นทางข้างต้นอยู่แล้วก็ตาม **กรณีจึงเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี หากได้มีความหมายไปในทางจำกัดหรือตัดสิทธิในการที่จะเดินรถโดยสารประจำทางด้วยตนเองของผู้ถูกฟ้องคดีไม่**

การกำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาที่สมควรจะเข้าผูกพันกันตามสัญญานั้น โดยปกติประเพณีทั่วไป หากคู่สัญญาต้องการจำกัดสิทธิของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งหรือต้องการวางข้อห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดก็จะต้องระบุไว้ในสัญญาอย่างชัดเจน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าคู่สัญญาทั้งสองเข้าใจกันมาโดยตลอดว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่นำรถโดยสารประจำทางมารับส่งผู้โดยสารในเส้นทางพิพาท จึงฟังไม่ขึ้น

และเมื่อพิจารณาเส้นทางเดินรถ ลักษณะของรถ จำนวนรถและค่าโดยสารระหว่างสายที่ 22 กับสายที่ 1034 มีความแตกต่างกัน จึงไม่ถือว่าเป็นการประกอบกิจการแข่งขันกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบห้าคน แต่ถือว่าเป็นการกระทำโดยสุจริตตามหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตจากกรมขนส่งทางบก จึงไม่เป็นการกระทำผิดสัญญาแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 508/2557)

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 649/2556) แม้อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค แต่อาจให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการได้ตามข้อกำหนดในสัญญาและคู่สัญญาย่อมต้องผูกพันตามข้อสัญญาดังกล่าว ซึ่งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น การตีความสัญญาจึงต้องพิจารณาทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีต่อกันตามเนื้อความในสัญญา ทั้งวัตถุประสงค์ของสัญญาในทางสุจริต และปกติประเพณี ในการทำสัญญานั้น ๆ ประกอบกัน และหากคู่สัญญาประสงค์ที่จะจำกัดสิทธิของฝ่ายหนึ่งในเรื่องใดไว้หรือต้องการวางข้อห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดก็จะต้องระบุไว้ในสัญญาอย่างชัดเจนด้วยครับ !

นายปกครอง
