

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11/2557

บริษัทโทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ย่อ / หลักกฎหมาย

คดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชนยื่นฟ้องบริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ บริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ในข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ กสท. ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายสำหรับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมอันเป็นภารกิจหลักของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ กสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองในขณะนั้นบรรลุผล จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากเกณฑ์การคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายตามข้อตกลงดังกล่าวไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและขัดแย้งกับกฎหมายที่มีการประกาศใช้บังคับในภายหลัง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากข้อตกลงเกี่ยวกับการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ประกอบกับเป็นข้อพิพาทที่มีความเกี่ยวพันกับคดีพิพาทที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ในคดีของศาลปกครองกลาง จึงขอที่จะพิจารณาพิพากษาในศาลเดียวกัน

คำพิพากษา

(สำเนา) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๑/๒๕๕๗ วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๗ เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ศาลปกครองกลาง ระหว่าง ศาลแพ่ง การยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการ ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องอำนาจศาลในคดีนั้น ข้อเท็จจริงในคดี เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ บริษัทโทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ บริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๘๖/๒๕๕๔ ความว่า เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) กับผู้ฟ้องคดีตกลงทำสัญญาให้ดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ มีสาระสำคัญให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดให้มี ขยาย และดำเนินการให้บริการวิทยุคมนาคมระบบเซลลูลาร์ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศตามเงื่อนไขที่ระบุในสัญญา และ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๔ บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ทศท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

(ในขณะนั้น) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตกลงทำสัญญาร่วมการทำงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์พื้นฐาน ๒,๖๐๐,๐๐๐ เลขหมายในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีสาระสำคัญให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงทุนจัดหา ติดตั้ง ควบคุม และบำรุงรักษาอุปกรณ์ในระบบบริการโทรศัพท์พื้นฐานตามเงื่อนไขที่ระบุในสัญญา ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ กสท. กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำข้อตกลงเรื่อง การเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยตกลงให้ผู้ฟ้องคดีและ กสท. จ่ายค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงฝ่ายเดียว ทั้งที่โครงข่ายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งรวมถึงโครงข่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บริหารจัดการก็ได้ส่งทราฟฟิคมายังโครงข่ายที่ กสท. และโครงข่ายที่ผู้ฟ้องคดีบริหารจัดการด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือ กสท. และเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กสท. และผู้ฟ้องคดีทำข้อตกลงเรื่องการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบใช้บัตรจ่ายเงินล่วงหน้า ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ทำให้ข้อตกลงการเชื่อมโยงโครงข่ายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นข้อตกลงที่ขัดแย้งกับประกาศ กทช. ดังกล่าวซึ่งมีสาระสำคัญให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมทุกรายประกอบกิจการบนพื้นฐานของการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม ในขณะที่อัตราค่าตอบแทนตามข้อตกลงทั้งสองฉบับเป็นข้อตกลงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขึ้นเอง ไม่ใช่อัตราที่สะท้อนต้นทุนตามที่ประกาศ กทช. กำหนด ไม่ใช่อัตราที่สมเหตุสมผลและเป็นธรรม ทั้งเป็นการปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายอื่นที่ไม่ต้องชำระค่าตอบแทนการเชื่อมโยงโครงข่ายฯ ในอัตราเดียวกันให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือบอกเลิกข้อตกลงการเชื่อมโยงโครงข่ายทั้งสองฉบับต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเสนอข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ กทช. ชี้ขาด ตามข้อ ๔๐ วรรคสอง ของประกาศ กทช. ซึ่งต่อมา กทช. มีคำชี้ขาดข้อพิพาทที่ ๑/๒๕๕๐ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เจริญทำสัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ฟ้องคดี แต่ไม่สามารถเจรจากหาข้อยุติได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเสนอข้อพิพาทให้ กทช. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง พร้อมกับขอให้ กทช. ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย กทช. มีคำวินิจฉัยข้อพิพาทที่ ๔/๒๕๕๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี และต้องเจรจาสัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ฟ้องคดีทุกหมายเลข แต่ไม่ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าตอบแทนในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผลของคำชี้ขาดดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าเจรจาสัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับกำหนดเงื่อนไขใหม่โดยให้ครอบคลุมเฉพาะทราฟฟิคมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งมายังโครงข่ายโทรคมนาคมที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บริหารจัดการเท่านั้น ไม่รวมถึงทราฟฟิคมที่เป็นโครงข่ายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บริหารจัดการ ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ตามหลักสากล ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้เข้าเจรจาสัญญาโดยสุจริต ในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น กทช. ได้มีคำชี้ขาดข้อพิพาทที่ ๑/๒๕๕๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เจริญทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต้องชำระค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพราะได้ชำระค่าส่วนแบ่งรายได้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว แม้ต่อมา กทช. จะมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเข้าร่วมเจรจาเพื่อทำสัญญา

เชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ฟ้องคดีภายในเจ็ดวันนับแต่ทราบคำสั่ง และต้องเจรจาทำสัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้แล้วเสร็จภายในสามวันนับแต่วันเริ่มเจรจา หากไม่สามารถเจรจาให้แล้วเสร็จ ให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเข้าสู่ระบบการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตามประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องให้บริการตามกฎหมายและประกาศ กทช. ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด และห้ามผู้รับใบอนุญาตระงับสัญญาการให้บริการอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ดีตาม นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จนถึงวันที่ยื่นคำฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ยอมทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงให้โครงข่ายโทรคมนาคมกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองบริหารจัดการเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมที่ผู้ฟ้องคดีบริหารจัดการ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีเจตนาสนองรับตามข้อเสนอการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีอัตราในการชำระค่าตอบแทน ๑ บาท ต่อนาที สำหรับการให้บริการ Call Termination และ ๐.๕๐ บาท ต่อนาที สำหรับการให้บริการ Call Transit ทั้งนี้ตามข้อ ๑๒๓ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องชำระค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้แก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับในยอดที่ผู้ฟ้องคดีได้หักกลบลบหนี้ค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันจากการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมของแต่ละฝ่ายเชื่อมต่อกับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วมในความรับผิดชอบของอีกฝ่ายหนึ่งที่มีต่อผู้ฟ้องคดีด้วย ขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามอัตราที่ระบุไว้ในข้อเสนอการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม (RIO) ของผู้ฟ้องคดีในอัตรา ๑ บาท ต่อนาที สำหรับการให้บริการ Call Termination และ ๐.๕๐ บาท ต่อนาที สำหรับการให้บริการ Call Transit ตั้งแต่วันที่ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับเป็นต้นไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบชำระค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๒,๗๓๐,๑๐๓,๑๗๑.๔๔ บาท โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมรับผิดชอบในเงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงิน ๖๕๔,๘๑๐,๗๒๙.๑๘ บาท กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓,๒๘๓,๐๔๙,๓๒๗.๕๑ บาท โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมรับผิดชอบในเงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงิน ๒,๖๒๘,๒๓๘,๕๙๘.๓๔ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การโดยสรุปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของรัฐตามที่ควรจะได้รับตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมก่อนกฎหมายที่ออกภายหลังจะมีผลใช้บังคับ อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๕ ให้การรับรองและคุ้มครอง ข้อตกลงทั้งสองฉบับจึงมีความสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะสิ้นผล ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยกข้ออ้างอื่นใดมายกเลิกเพิกถอนข้อตกลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีสิทธิตามข้อตกลงเดิมทุกประการและผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีโครงข่ายโทรคมนาคมตามกฎหมายและไม่อาจนำข้อเสนอที่อาจตกลงเจรจากันได้และ

เป็นข้อเสนอเพียงฝ่ายเดียวมาเป็นฐานในการคำนวณค่าเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ตามฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คดีพ้นระยะเวลาฟ้องคดีขอให้ยกฟ้อง อนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดข้อพิพาทของ กทข. ที่ ๑/๒๕๕๐ และที่ ๔/๒๕๕๑ ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างต่อศาลปกครองกลางแล้ว ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลาง แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างข้อวินิจฉัยของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๒๔/๒๕๕๓ ว่าการให้ความคุ้มครองการอนุญาตสัมปทาน หรือสัญญาเดิม หมายถึงเฉพาะส่วนที่เป็นสิทธิในการประกอบกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น ไม่รวมเงื่อนไขอื่นๆ ที่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่คดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นฟ้อง กทข. ต่อศาลปกครอง ขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศ กทข. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้ว ขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดเช่นกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ไม่ใช่ศาลปกครอง เนื่องจากสิทธิในการเรียกเก็บค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมดังกล่าวเกิดขึ้นจากข้อตกลงทางเทคนิคและพาณิชย์ที่มีได้เกิดจากการที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจทางมหาชนเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง และนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ประกอบกับการชำระหรือไม่ชำระค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมไม่ได้เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปลี่ยนสภาพจากองค์กรของรัฐเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว จึงมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เมื่อนิติสัมพันธ์เกี่ยวกับค่าตอบแทนการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมนั้นเกิดบนพื้นฐานความเสมอภาคในการเจรจาของคู่สัญญา ไม่มีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ กทข. จะเปลี่ยนสถานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด แต่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด และยังคงมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสื่อสารโทรคมนาคมทุกประเภทเช่นเดิม รวมทั้งยังมีอำนาจทางปกครองและดำเนินกิจการทางปกครองตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ตามลำดับ นอกจากนี้ หากมีกฎหมายใดมีบทบัญญัติให้ ทศท. หรือ กทข. ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวหรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. หรือ กทข. เป็นการเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และบริษัท กทข. ก็ยังคงได้รับการยกเว้นและมีสิทธิพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวต่อไปตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และบริษัท กทข. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองและดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคม และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สืบเนื่องจากกระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้มีการปรับระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ กทข. ดำเนินการและที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการโดยได้รับสิทธิจาก กทข. กับโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้บริษัทแอ็ดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด ดำเนินกิจการให้เป็นระบบ รวมทั้งปรับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้เป็นระบบเดียวกันด้วย

เพื่อให้มีการให้บริการและการคิดอัตราค่าบริการที่เหมือนกัน โดยการเชื่อมโยงระบบดังกล่าว เข้ากับโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้มีการชดเชยผลประโยชน์ตอบแทน ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ กสท. มิให้ได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ กสท. จึงทำข้อตกลงเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ (ข้อตกลง Postpaid) โดยมีผู้ฟ้องคดีเข้ามาลงนามเพื่อปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กสท. และผู้ฟ้องคดีทำข้อตกลงเรื่อง การเชื่อมโยงโครงข่าย โทรศัพท์เคลื่อนที่แบบใช้บัตรจ่ายเงินล่วงหน้า (Prepaid Card) เพื่อให้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายสำหรับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบใช้บัตรจ่ายเงินล่วงหน้า ที่ กสท. อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ ข้อตกลงทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงเป็นข้อตกลงระหว่าง หน่วยงานทางปกครองที่ประกอบกิจการโทรคมนาคมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงการ ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน อันเป็นการขยายการให้บริการด้าน การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ใช้บริการต่างเครือข่าย เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้าน โทรคมนาคมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ กสท. บรรลุผล ข้อตกลงดังกล่าวจึง เป็นสัญญาทางปกครองเมื่อข้อเท็จจริงดังนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ยื่นข้อเสนอการขอเชื่อมต่อ โครงข่ายโทรคมนาคมที่ผู้ฟ้องคดีบริหารจัดการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อตกลงเดิมในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนจากการเชื่อมต่อโครงข่ายใช้บังคับไม่ได้เพราะ ขัดต่อกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับในภายหลัง ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๕ วรรคห้า และประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองปฏิเสธ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามข้อตกลงการเชื่อมโยงโครงข่าย โทรศัพท์เคลื่อนที่เดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ชำระ ค่าตอบแทนในการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กฎหมาย กำหนด กรณีจึงมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลงการเชื่อมโยงโครงข่าย โทรศัพท์เคลื่อนที่เดิมซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณา คำฟ้อง คำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี และข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองประกอบแล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยจะมีแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม หรือไม่ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาประเด็นดังกล่าวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่อง นิติกรรมสัญญาโดยทั่วไป แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้โดยความเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นผู้ดำเนินการกิจการบริการสาธารณะก็ตาม หากแต่เนื้อแท้ของข้อโต้แย้งนั้นมิได้ เป็นการโต้แย้งถึงสิทธิตามสัญญาสัมปทานหรือสัญญาอนุญาตของรัฐ หรือพูดอีกนัยหนึ่งได้ว่ากรณี นี้มิได้มีการโต้แย้งการดำเนินการกิจการของรัฐหรือที่เกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด หากแต่เป็นการโต้แย้งถึง ค่าตอบแทนที่จะต้องจ่ายระหว่างนิติบุคคลด้วยกันหรือไม่เท่านั้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัย ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณา พิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำ ฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากข้อตกลงระหว่าง การสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ และ ข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และกสท. ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๔ เรื่อง การ

เชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนการเชื่อมโยงโครงข่ายฯ ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๕ และประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมทุกรายประกอบกิจการบนพื้นฐานของการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม ในขณะที่อัตราค่าตอบแทนตามข้อตกลงทั้งสองฉบับเป็นข้อตกลงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขึ้นเอง ไม่ใช่อัตราที่แสดงถึงต้นทุนตามที่ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนดและอัตราที่สมเหตุสมผลเป็นธรรม ซึ่งเป็นการปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกับผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมรายอื่นที่ไม่ต้องชำระค่าตอบแทนการเชื่อมโยงโครงข่ายฯ ในอัตราเดียวกัน อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ส่งทราฟฟิกมายังโครงข่ายที่ผู้ฟ้องคดีบริหารจัดการ แต่กลับไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติมีคำชี้ขาดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเจรจาทำสัญญาเชื่อมต่อโครงข่ายฯ กับผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันเริ่มเจรจา หากไม่สามารถเจรจาให้แล้วเสร็จ ให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเข้าสู่ระบบการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมตามประกาศดังกล่าว แต่ขณะผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังมิยอมทำสัญญาและจัดให้โครงข่ายฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองบริหารจัดการเชื่อมต่อกับโครงข่ายฯ ที่ผู้ฟ้องคดีบริหารจัดการ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีเจตนาสนองรับตามข้อเสนอการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องชำระค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การโดยสรุปว่า ข้อตกลงทั้งสองฉบับมีความสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะสิ้นผล ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยกข้ออ้างตามฟ้องมายกเลิกฟ้องข้อตกลงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกค่าตอบแทน และผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีโครงข่ายโทรคมนาคมตามกฎหมายและไม่อาจนำข้อเสนอที่ไม่อาจตกลงเจรจากันได้และเป็นข้อเสนอเพียงฝ่ายเดียวมาเป็นฐานในการคำนวณค่าเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ตามฟ้อง ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงเกี่ยวกับการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งสองฉบับกรณีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๓ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งสัญญาทางปกครองหมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ทำข้อตกลงเกี่ยวกับการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งสองฉบับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการโทรศัพท์เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับกิจการโทรศัพท์และธุรกิจอื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกันหรือซึ่งเป็นประโยชน์แก่กิจการโทรศัพท์ และการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนรวมทั้งดำเนินการ

อื่นที่ต่อเนื่องใกล้เคียงกัน จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้อตกลงทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงเป็นข้อตกลงที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายสำหรับการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านโทรคมนาคมอันเป็นภารกิจหลักของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ กสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองในขณะนั้น บรรลุผล ข้อตกลงทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากเกณฑ์การคิดค่าเชื่อมโยงโครงข่ายตามข้อตกลงทั้งสองฉบับไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีและขัดแย้งกับกฎหมายที่มีการประกาศใช้บังคับในภายหลังซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมทุกรายประกอบกิจการบนพื้นฐานของการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม ขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าตอบแทนการเชื่อมต่อโครงข่ายฯ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาทที่สืบเนื่องมาจากข้อตกลงเกี่ยวกับการเชื่อมโยงโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งสองฉบับซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ประกอบกับเป็นข้อพิพาทที่มีความเกี่ยวข้องกับคดีพิพาทที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ในคดีของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ ๑๔๒๓/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๑๔๒๔/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๑๑๗๘/๒๕๕๕ และหมายเลขดำที่ ๒๕๒๙/๒๕๕๖ จึงขอขบที่จะพิจารณาพิพากษาในศาลเดียวกัน จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า บริษัทโทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ บริษัททรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (ลงชื่อ) ดิเรก อิงคินันท์ (ลงชื่อ) สุวัฒน์ วรรณะหทัย (นายดิเรก อิงคินันท์) (นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย) ประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม (ลงชื่อ) หัสสุต วิจิตวิริยกุล (ลงชื่อ) จรัญ หัตถกรรม (นายหัสสุต วิจิตวิริยกุล) (นายจรัญ หัตถกรรม) ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง (ลงชื่อ) พลเรือโท ภุชญา เจริญพานิช (ลงชื่อ) พลตรี พัฒนพงษ์ เกิดอุดม (ภุชญา เจริญพานิช) (พัฒนพงษ์ เกิดอุดม) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร (ลงชื่อ) จิระ บุญพจนสุนทร (นายจิระ บุญพจนสุนทร) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://thaideka.online/deka/11/2557>