

บทที่ 2

ความเป็นมาของการประกอบกิจการขนส่งมวลชนในระบบรางและการตรา กฎหมายควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

ในบทนี้ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินรถไฟฟ้ามหานคร จะได้ลำดับความเกี่ยวกับการเริ่มต้นประกอบกิจการขนส่งมวลชนในระบบรางในประเทศไทย (2.1) ซึ่งจะครอบคลุมถึงการเริ่มกิจการรถไฟและรถรางในประเทศไทยเมื่อ 120 ปีที่ผ่านมา เรื่อยมาจนถึงการประกอบกิจการรถไฟฟ้ามหานคร โดยกรุงเทพมหานคร โดยการลงนามในสัญญาสัมปทานในปี 2535 จากนั้นจะได้นำเสนอประเด็นปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการกำกับดูแลกิจการรถไฟฟ้ามหานครซึ่งถือเป็นกิจการค้าขายอันกระทบต่อความปลอดภัยและความผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งรัฐได้เข้ามาจัดระบบการอนุญาตอนุมัติโดยการให้สัมปทานตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2471 (2.2)

2.1 การประกอบกิจการขนส่งมวลชนในระบบราง

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงการเริ่มต้นดำเนินกิจการรถไฟและรถรางในประเทศไทยที่มีการดำเนินการเป็นครั้งแรกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2436 (2.1.1) และการเริ่มต้นดำเนินกิจการขนส่งมวลชนด้วยระบบขนส่งมวลชนด้วยระบบรางครั้งใหม่ในยุคสมัยปัจจุบันที่ดำเนินการในรูปแบบที่เรียกว่ารถไฟฟ้ามหานคร (BTS) ที่มีที่มาจากความตัดสินใจของพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ลงนามในสัญญาสัมปทานให้เอกชนดำเนินการนี้เป็นครั้งแรกในปี 2535 (2.1.2)

2.1.1 การเริ่มต้นกิจการรถไฟและรถรางในประเทศไทย

การเริ่มต้นประกอบกิจการขนส่งมวลชนในระบบรางในประเทศไทยก็เช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานทั้งหลายในประเทศไทย ที่มีความเป็นมาย้อนหลังลงไปจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 อันเป็นยุคสมัยของการทำให้ชาติบ้านเมืองเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในทุก ๆ ทางของสังคมไทย

กิจการรถรางเป็นกิจการที่เริ่มต้นเป็นครั้งแรกก่อนกิจการรถไฟในสังคมไทย โดยเมื่อปี พ.ศ. 2430 ชาวเดนมาร์กสองคนชื่อ Mr. Alfred John Loftus และ Mr. Andre du Plessis de Richelieu (ซึ่งต่อมาได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระนิเทศชลธีและพระยาชลยุทธโยธินตามลำดับ) ได้ขอรับพระบรมราชานุญาต เพื่อให้สัญญาสัมปทานเดินรถรางในพระนครตามเส้นทางถนนเจริญกรุง ซึ่งเพิ่งตัดขึ้นใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2430 และเริ่มทำการวางรางเหล็กและประกอบรถเดินรถไปตามรางดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2531 และ

ต่อมาได้เปิดการเดินรถในเขตพระนครถึง 7 เส้นทาง โดยในระยะแรกได้ใช้รถล้อเหล็กลากไปตามรางที่วางไว้โดยใช้ม้าเทียมรถคันละ 4 ตัว การให้บริการเรียกเก็บค่าโดยสารโดยรถรางเทียมม้ายังไม่ได้รับความนิยมมากนัก ทำให้กิจการประสบการขาดทุน และต้องโอนสัมปทานให้กับบริษัทรถรางกรุงเทพ จำกัด ของชาวอังกฤษ เมื่อปี 2436 และต่อมาก็มีการโอนกิจการไปให้บริษัทของชาวเดนมาร์คอีกทอดหนึ่ง

การเดินรถรางในพระนครมาประสบความสำเร็จอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2537 หลังจากได้มีการริเริ่มการผลิตไฟฟ้าในพระนครไม่นานและได้มีลักษณะนำไฟฟ้ามาใช้ในการเดินรถราง โดยการเดินเสาไฟฟ้าไปตามแนวรางของรถรางและให้มีคานเหล็กยื่นออกมาจากเสาไฟฟ้าแล้วเดินสายไฟฟ้าไปตามแนวคานเหล็กที่ยื่นออกมานี้ และให้รถรางไฟฟ้าแต่ละคันมีคานเหล็กติดลูกรอก (Trolley) ที่มีร่องให้สายไฟฟ้าอยู่กลางและส่งพลังงานไฟฟ้ามาหมุนมอเตอร์เพื่อบังคับให้ล้อหมุนเคลื่อนที่ไปตามรางได้ การเดินรถรางด้วยไฟฟ้าในพระนครนี้ นับได้ว่าเป็นการเดินรถรางไฟฟ้าเป็นครั้งแรกในทวีปเอเชียและเชื่อกันว่าเป็นการดำเนินการเป็นครั้งแรกในโลก ก่อนที่จะมีการดำเนินการเช่นนี้ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของการขนส่งทางรางเสียด้วยซ้ำ

เมื่อนำไฟฟ้ามาใช้กับรถรางในปี 2437 แล้ว กิจการรถรางในพระนครก็ได้รับความนิยมมากขึ้น มีการเพิ่มเส้นทางใหม่ ๆ ขึ้นอีกมากมายหลายเส้นทาง และในปี 2443 ก็ได้โอนขายกิจการให้บริษัทการไฟฟ้าสยาม จำกัด ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบได้สัมปทานในการผลิตไฟฟ้าในพระนครให้เป็นผู้ดำเนินการต่อ และมีผู้ดำเนินการรถรางไฟฟ้าขึ้นในพระนครอีกหลายสายด้วยเหตุที่การขนส่งมวลชนในระบบดังกล่าวได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก รวมทั้งการเกิดบริษัทรถรางของคนไทยที่ชื่อบริษัท รถรางไทย ห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยกรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์ ซึ่งได้ร่วมเดินรถรางสายใหม่ โดยทาสีรถรางเป็นสีแดง เพื่อให้แตกต่างจาก รถรางสายสีเหลืองของบริษัทการไฟฟ้าสยามจำกัดที่มีมาแต่เดิมด้วย

การดำเนินกิจการรถรางในเขตพระนคร ได้พัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปี 2469 ทั้งสองบริษัทได้รวบรวมกิจการเข้าด้วยกัน และเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นบริษัทไฟฟ้าไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด และได้ให้บริการชาวพระนครมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2492 สัมปทานอายุ 50 ปี ของกิจการรถรางก็สิ้นสุดลง รัฐบาลจึงเข้ามารับช่วงดำเนินการต่อในนามของการไฟฟ้ากรุงเทพฯ ซึ่งสังกัดอยู่ในกรมโยธาเทศบาล ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2493 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2511 เมื่อการจราจรในพระนครเริ่มแออัด คับคั่งด้วยรถยนต์ และยานพาหนะประเภทต่าง ๆ รัฐบาลจึงสั่งยกเลิกการเดินรถรางตลอดทุกเส้นทางที่มีระยะทางรวมประมาณ 45 กิโลเมตรในกรุงเทพมหานครลงทั้งหมด การเดินรถรางไฟฟ้าขนส่งมวลชนในยุคแรกของประเทศไทยจึงได้สิ้นสุดลง

สำหรับกิจการรถไฟนั้น ได้เริ่มต้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อมีการอนุมัติให้สัมปทานการเดินรถไฟสายกรุงเทพฯ – สมุทรปราการ ระยะทาง 21 กิโลเมตร แก่ Mr. Alfred

John Loftus และ Mr. Andre du Plessie de Richelieu ชาวเดนมาร์กสองคนซึ่งได้เคยรับสัมปทานเดินรถรางมาแล้ว ให้ดำเนินกิจการรถไฟโดยใช้รถจักรไอน้ำ ในปี พ.ศ. 2533 และต่อมาทางรถไฟสายแรกนี้ก็ได้นำมาดำเนินการในปี พ.ศ. 2436 เป็นครั้งแรกในประเทศไทย หลังจากที่ได้มีการเดินรถไฟครั้งแรกในโลกที่ประเทศอังกฤษ ในปี 2353 เป็นเวลาประมาณ 70 ปี ทางรถไฟสายนี้ได้เปิดให้บริการมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2503 จึงมีการยกเลิกไป

หลังจากนั้นไม่นาน รัฐบาลได้จัดตั้งกรมรถไฟหลวงขึ้น เพื่อดำเนินกิจการรถไฟเป็นของรัฐบาลตามนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศที่มุ่งจะจัดเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อดินแดนที่ห่างไกลและกำลังถูกคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมในสมัยนั้น โดยทางรถไฟสายแรกที่เป็นกิจการรถไฟของรัฐคือทางรถไฟสายกรุงเทพ - นครราชสีมา ซึ่งเริ่มต้นดำเนินการก่อสร้างในปี พ.ศ. 2434 และได้เริ่มเปิดดำเนินการช่วงแรกระหว่าง กรุงเทพ - ออยุธยา (บ้านพาสี) ระยะทาง 79 กิโลเมตร ในวันที่ 26 มีนาคม 2436 ซึ่งถือเป็นวันสถาปนากิจการรถไฟในประเทศไทยด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2440 ได้ก่อสร้างและเปิดดำเนินการในช่วงต่อไป ระหว่างอยุธยา - แก่งคอย และสร้างเสร็จจนถึงนครราชสีมา รวมเป็นระยะ 265 กิโลเมตรและเปิดใช้ได้ในปี พ.ศ. 2443 เป็นทางรถไฟหลวงสายแรกของประเทศ

จากนั้น ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้การก่อสร้างและดำเนินกิจการรถไฟที่ใช้รถจักรไอน้ำเป็นหัวรถจักรขับเคลื่อนไปในเส้นทางต่าง ๆ อีกหลายสาย เช่น รถไฟสายใต้ที่สร้างไปถึงจังหวัดเพชรบุรี และเปิดให้บริการในปี พ.ศ. 2446 รถไฟสายเหนือที่เปิดให้บริการจนถึงสถานีอุดรดิตถ์ ในปี พ.ศ. 2452 และรถไฟสายตะวันออกไปจนถึงฉะเชิงเทราในปี พ.ศ. 2450 เป็นต้น

การดำเนินกิจการขนส่งทางรางโดยรถไฟ ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 ที่มีการขยายเส้นทางออกไปเกือบทุกภูมิภาคในประเทศ และมีการสร้างทางรถไฟสายแยกจากสายประธานออกไปตามภูมิภาคที่สำคัญ เช่น สายตะวันออกเฉียงเหนือแยกออกไปทางอุบลราชธานี จากเส้นทางหลักที่ไปยังจังหวัดขอนแก่นและอุดรธานี และสายย่อยในบางพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองอีกหลายสาย รวมทั้งมีการให้สัมปทานเอกชนอีกบางรายดำเนินกิจการรถไฟสายสั้น ๆ ทำนองเดียวกับรถไฟสายปากน้ำอีกเพื่อแบ่งเบาภาระของกรมรถไฟหลวงด้วย เช่น ทางรถไฟสัมปทานสายคลองสาน - มหาชัย ระยะทาง 33 กิโลเมตร (รถไฟแม่กลอง) หรือ สายท่าจีน - แม่กลอง ระยะทาง 34 กิโลเมตร เป็นต้น ทางรถไฟสายต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อหมดสัญญาสัมปทาน กรมรถไฟหลวงก็รับมาดำเนินการเองในนามของรัฐบาลต่อไป

การดำเนินกิจการรถไฟในประเทศไทยมีการขยายตัวรวดเร็วและดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 8 และเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 9 ตอนต้นจนกระทั่งถึงปี 2500 ทางรถไฟแทบทุกสายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็แล้วเสร็จและมีโครงข่ายดำเนินการยาวรวมกันกว่า 4,000 กิโลเมตร และหลังจากช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากการขยาย

เส้นทางใหม่ในช่วงฉะเชิงเทราถึงแหลมฉบังและสัตหีบ ในช่วงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกแล้ว แทบจะไม่มี การวางโครงข่ายเส้นทางรถไฟเพิ่มขึ้นอีกเลย และการดำเนินการของการรถไฟแห่งประเทศไทยในฐานะรัฐวิสาหกิจซึ่งรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวต่อจากกรมรถไฟหลวง ในปี 2494 ก็กลายเป็นเรื่องการปรับปรุงการเดินรถและการให้บริการเป็นหลัก มิใช่การดำเนินการขยายโครงข่ายทางรถไฟเพิ่มขึ้น

ข้อที่พึงสังเกตก็คือ การดำเนินกิจการขนส่งมวลชนโดยระบบรถไฟในระยะแรกนั้น ดำเนินการโดยระบบรางสองขนาด คือ ทางรถไฟสายใต้ที่จะไปเชื่อมกับมลายูนั้น ใช้รางแคบขนาด 1 เมตรตามแบบรถไฟอังกฤษ ขณะที่ทางรถไฟสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้รางขนาดมาตรฐาน 1.435 เมตร มาแต่ต้น แต่ในสมัยรัชกาลที่ 6 ในปี 2463 ได้เริ่มปรับขนาดรางทั้งประเทศให้เป็นขนาด 1 เมตรเท่ากันหมดทุกเส้นทาง และในระยะต้นรถจักรที่ใช้ลากจูงได้ใช้รถจักรไอน้ำ ซึ่งมีความร้อน เหม่า และไอเสียทำให้เกิดความสกปรกเป็นอย่างมากในการเดินทาง ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 ในปี พ.ศ. 2471 จึงได้มีการพัฒนานำเอาหัวรถจักรดีเซลมาใช้ลากจูงแทนรถจักรไอน้ำเป็นครั้งแรก และค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนไปจนครบทุกขบวนในที่สุดและในประการสุดท้ายก็คือ การดำเนินกิจการรถไฟในประเทศไทยในระยะต้นนั้น ใช้ชาวต่างชาติเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด โดยเฉพาะชาวเยอรมันซึ่งเป็นอธิบดีกรมรถไฟหลวงคนแรกและต่อมาอีกหลายคน ทั้งพนักงานขับรถ ช่างซ่อมบำรุงและวิศวกรต่าง ๆ ในระยะ 30 ปีแรกของการดำเนินการแทบไม่มีคนไทยไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรมรถไฟหลวง จนกระทั่งนำไปสู่การตั้งโรงเรียนวิศวกรรมรถไฟขึ้นในปี พ.ศ. 2483 จึงได้เริ่มมีวิศวกรคนไทยขึ้นในกิจการเดินรถไฟ

2.1.2 การดำเนินกิจการรถไฟฟ้ามหานครขนส่งมวลชนของกรุงเทพมหานครและการขยายเส้นทางเดินรถไฟฟ้ามหานคร

หลังจากการเดินรถรางในพระนครสิ้นสุดไปเมื่อปี พ.ศ. 2511 สภาพการจราจรทางรถยนต์ที่แออัดคับคั่งจนถึงที่สุด ก็ทำให้มีความจำเป็นต้องมีระบบขนส่งมวลชนแบบอื่นที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาถนนและรถยนต์เพื่อแก้ไขปัญหาการเดินทางที่ติดขัดและใช้เวลายาวนานของผู้คนในกรุงเทพมหานคร ความพยายามวางแผนและหาแนวทางจัดระบบขนส่งมวลชนรูปแบบใหม่โดยใช้ระบบรางที่ยกระดับหรือไม่ได้ใช้พื้นที่ถนนร่วมกับรถยนต์ เริ่มมาตั้งแต่การจัดให้มีการศึกษาความเหมาะสมในการนำโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีแดงโดยเทศบาลนครกรุงเทพฯ ที่ใช้ที่ปรึกษาชาวฝรั่งเศสในปี 2510 และการวางแผนพัฒนาการขนส่งมวลชนแบบเร็ว (Mass Rapid Transit : MRT) โดยผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมัน ที่ดำเนินการศึกษาโดยรัฐบาลในปี พ.ศ. 2515 และมีการศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการแก้ปัญหาการจราจรในเขตนครหลวงด้วยวิธีการต่าง ๆ อีกหลายครั้ง แต่ก็ไม่มีการตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2533 ในสมัยที่พลตรีจำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงได้มีการสำรวจและ

ศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินกิจการขนส่งมวลชนในระบบราง และเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนหลายบริษัทยื่นข้อเสนอดำเนินโครงการต่อกรุงเทพมหานคร และกลุ่มบริษัทธนายง จำกัด ได้ยื่นข้อเสนอทางเทคนิคที่ดีที่สุดในการจัดการขนส่งมวลชนในระบบรางในแบบ Light Rail ที่รองรับผู้โดยสารได้ 25,000 คน ต่อชั่วโมงต่อทิศทาง และมีระยะการดำเนินการ 13.9 กิโลเมตร โดยจะดำเนินการในเส้นทางระหว่างราชประสงค์จนถึงพระโขนงในสายสุขุมวิท และถนนสีลมจนถึงอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิในสายสีลม โดยบริษัทได้เสนอลงทุนเองทั้งหมด โดยขอรับสัมปทานระยะยาวเป็นเวลา 30 ปี นับจากวันเปิดดำเนินการ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องใช้งบประมาณของกรุงเทพมหานคร และไม่ต้องมีการการค้ำประกันจากรัฐบาล โดยบริษัทจะเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างหลักของราง ระบบอาณัติสัญญาณ การจัดหาขบวนรถ และการเดินรถเองทั้งหมด

ดังนั้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2535 จึงได้มีการลงนามระหว่างกรุงเทพมหานคร กับกลุ่มบริษัท ธนายง จำกัด ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพจำกัด (มหาชน) หรือ BTS และเริ่มดำเนินโครงการซึ่งคาดว่าจะสามารถเปิดเดินรถได้ในปี 2540 แต่ในเวลาต่อมาได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สวนลุมพินี ซึ่งกรุงเทพมหานครมอบให้ก่อสร้างเป็นศูนย์จอดและซ่อมบำรุง (Depot) เพื่อหลีกเลี่ยงการเวนคืนที่ดินจากประชาชน แต่ก็มีปัญหาการต่อต้านและขัดขวางมิให้ใช้พื้นที่สวนสาธารณะเพื่อการดังกล่าว จึงต้องมีการเจรจาและทบทวนสถานที่ก่อสร้าง Depot ของระบบรถไฟฟ้าใหม่ จนกระทั่งในภายหลังได้ขอยุติการใช้พื้นที่สถานีขนส่งหมอชิตเก่าบริเวณตรงข้ามสวนจตุจักรเป็นศูนย์จอดและซ่อมบำรุง จึงสามารถเริ่มงานต่อไปได้ แต่การย้ายพื้นที่ศูนย์จอดและซ่อมบำรุงที่ไกลออกไปทำให้ต้องมีการทบทวนแผน ระยะทางเดินรถ และรูปแบบรถใหม่ต่างจากสัญญาที่ลงนามไว้เดิม โดยต้องมีการขยายเส้นทางจาก 13.5 กิโลเมตร เป็น 23.5 กิโลเมตร และเพิ่มจำนวนสถานีจาก 17 สถานีเป็น 23 สถานี นอกจากนั้นยังต้องเปลี่ยนระบบจาก Light Rail ที่รองรับผู้โดยสารได้ 25,000 คน เป็นระบบ Heavy Rail ซึ่งสามารถรองรับผู้โดยสารได้ 50,000 คนต่อชั่วโมงต่อทิศทางอีกด้วย การดำเนินการก่อสร้างได้ดำเนินไปอีกหลายปีจนกระทั่งสำเร็จเสร็จสิ้นและเปิดให้บริการเป็นครั้งแรกในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 โดยใช้งบประมาณดำเนินโครงการถึง 51,000 ล้านบาท รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนสายแรกในประเทศไทยในยุคสมัยใหม่จึงได้เปิดให้บริการได้ และกลายเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดการปัญหาการจราจรด้วยระบบรางที่ทันสมัย ทำให้เกิดการจิตวางแผนแม่บทในเรื่องระบบขนส่งมวลชนของรัฐบาลขึ้นตามมามากหลายแผน โดยมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการจราจรตลอดทั้งการขยายตัวของเมืองอยู่เป็นระยะๆ

หลังจากการเปิดดำเนินการ การขนส่งมวลชนโดยระบบรถไฟฟ้าได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะสามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาการเดินทางของผู้คนในกรุงเทพมหานครได้อย่างตรงจุด มีประสิทธิภาพ และเป็นทางเลือกที่ได้รับความนิยมในการเดินทางของประชาชน กับทั้งมีเสียงเรียกร้องให้ขยายการเดินรถออกไปในทิศทางอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีก

กรุงเทพมหานครจึงได้นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินโครงการรถไฟฟ้าส่วนต่อขยายไปจากเส้นทางเดิมอีกหลายเส้นทางทั้งสายสีลม (จากสะพานตากสินจนถึงวงเวียนใหญ่) สายสุขุมวิท (จากอ่อนนุชไปจนถึงสำโรง) และสายพระราม 3 (จากชองนนทบุรีถึงถนนสาธุประดิษฐ์) โดยวางเงื่อนไขให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนเอง 100% ดังเช่นโครงการแรก แต่ปรากฏว่าไม่มีเอกชนกลุ่มใดเสนอตัวเข้าลงทุนเลย เพราะการดำเนินการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในระยะแรกมีผลตอบแทนทางการเงินไม่คุ้มกับการลงทุน ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงได้เชิญชวนให้ BTSC ซึ่งเป็นผู้ดำเนินกิจการอยู่แล้วมาเป็นผู้ยื่นข้อเสนอในการดำเนินการสายทางที่ขยายออกไป แต่บริษัท BTSC เสนอว่า การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานคือการก่อสร้างโครงสร้างและวางรางรถไฟฟ้า นั้น กรุงเทพมหานครควรจะต้องเป็นผู้ลงทุนดำเนินการเองก่อน แล้วบริษัทจึงจะเข้ามาจัดการเดินรถโดยจัดระบบรถไฟฟ้าและเครื่องกลเพิ่มเติมให้ จึงจะมีผลตอบแทนทางการเงินที่คุ้มกับการลงทุนของบริษัท โดยบริษัทจะไม่ลงทุนเองทั้งหมดดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นก่อนหน้านี้อีกแล้ว

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2543 กรุงเทพมหานครจึงเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีโดยผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า กรุงเทพมหานครมีความประสงค์จะเป็นผู้ดำเนินโครงการส่วนต่อขยายเหล่านี้โดยจะเป็นผู้ลงทุนโครงสร้างหลักเอง และขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีที่จะจัดงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลในสัดส่วน 65% ของงบลงทุนทั้งหมด (และต่อมาขอปรับลดการสนับสนุนเหลือเพียง 50%) แต่กระทรวงมหาดไทยก็ได้ส่งเรื่องกลับมาให้กรุงเทพมหานครแก้ไขข้อเสนอ หรือปรับปรุงรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ อีกรวม 6 ครั้ง โดยมีได้มีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณา ดังนั้น ในปี 2548 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้นคือ นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน จึงตัดสินใจที่จะดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างและการวางรางรถไฟฟ้าส่วนต่อขยาย ทั้งสามสายทาง (สายสีลมช่วงสะพานตากสิน – วงเวียนใหญ่ ระยะทาง 2.2 กิโลเมตร โดยข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา สายสุขุมวิท ช่วงอ่อนนุช – แบริ่ง ระยะทาง 5.25 กิโลเมตร และสายสีลม ช่วงถนนตากสิน – บางหว้า ระยะทาง 5.3 กิโลเมตร) ด้วยงบประมาณของกรุงเทพมหานครเอง โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณและได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร จนสามารถลงนามในสัญญาจัดจ้างก่อสร้างโครงสร้างและระบบรางได้ในเดือนพฤศจิกายน 2548 และการก่อสร้างส่วนต่อขยายก็ได้ทยอยเสร็จสิ้นและได้มีการรับมอบงานและว่าจ้างให้บริษัท BTSC เป็นผู้ให้บริการเดินรถบนโครงสร้างและระบบรางของกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้จ่ายค่าจ้างเดินรถและเป็นผู้รับประโยชน์จากค่าโดยสารที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการเองมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2552 สำหรับส่วนต่อขยาย 2.2 กิโลเมตรแรกในสายสีลม และเปิดดำเนินการเดินรถในช่วงส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท ระยะทาง 5.25 กิโลเมตรได้ในเดือนสิงหาคม 2554 ตามลำดับ โดยส่วนต่อขยายช่วงสุดท้ายในสายสีลมที่ต่อขยายไปถึงบางหว้า ระยะทาง 5.3 กิโลเมตร มีกำหนดแล้วเสร็จและเปิดดำเนินการได้ในปลายปี 2555

ดังนั้น เมื่อเดือนพฤษภาคม 2555 กรุงเทพมหานครในสมัยที่ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้ว่าจ้างให้บริษัท BTSC จัดการเดินรถเป็นการชั่วคราวอยู่ในส่วนต่อขยายที่แล้วเสร็จไปแล้วสองสายทาง จึงได้เจรจาทำความตกลงและได้มีการลงนามระหว่างกรุงเทพมหานครกับบริษัทกรุงเทพธนาคมจำกัดและบริษัท BTSC ขึ้นในวันที่ 2 และ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 เพื่อทำสัญญาระยะยาวว่าจ้างให้บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทลูกของกรุงเทพมหานคร ที่กรุงเทพมหานครถือหุ้นอยู่ 99.98% เป็นผู้บริหารระบบและบริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด ก็ไปลงนามว่าจ้าง BTSC ให้เป็นผู้รับจ้างเดินรถ ในสายทางที่ต่อขยายออกไปทั้งสามสายทางเป็นระยะทางรวม 12.75 กิโลเมตร เป็นระยะเวลา 30 ปี นับแต่วันที่ลงนามในสัญญา ทั้งนี้ โดยเป็นการจ้างให้บริหารระบบเดินรถ (กรณีบริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัด) และว่าจ้างให้จัดทำรถไฟฟ้า ดุลยภาพดีสัญญาณ ซ่อมบำรุง และจัดการเดินรถ (กรณีการจ้าง BTSC) โดยกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้จ่ายค่าจ้างแก่ผู้รับจ้าง และจะเป็นผู้รับผลประโยชน์จากการจัดเก็บค่าโดยสารทั้งหมด บนเส้นทางส่วนต่อขยายทั้งสามสายทางนี้ ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นผู้ทรงสิทธิแต่ผู้เดียวเนื่องจากได้ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างดำเนินการขึ้น โดยมีได้ให้สัมปทานแก่ผู้ใด ทั้งนี้โดยสัญญาว่าจ้างให้บริหารควบคุมระบบและจัดการเดินรถในส่วนต่อขยายทั้งสามสายทางนี้มีระยะเวลาสัญญาจ้าง 30 ปี และจะสิ้นสุดลงในปี 2585

แต่ทว่า สัมปทานในเส้นทางเดินรถหลัก 23.5 กิโลเมตร ของ BTSC จะสิ้นสุดลงในปี 2572 ก่อนระยะเวลาของสัญญาส่วนต่อขยายด้วย ดังนั้นเพื่อเชื่อมโยงระบบการขนส่งมวลชนโดยรถไฟฟ้าให้เป็นระบบเดียวกันต่อไป ทั้งในสายทางเดิมและในส่วนต่อขยายทั้งสามสายทาง กรุงเทพมหานครจึงได้ทำสัญญากับ บริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัดและ BTSC เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องเส้นทางหลัก 23.5 กิโลเมตรซึ่งจะต้องกลับมาเป็นสิทธิของกรุงเทพมหานครทั้งหมดเมื่อครบระยะเวลา 30 ปี ของสัญญาสัมปทานในปี 2572 โดยกรุงเทพมหานครได้ทำสัญญาว่าจ้างให้ BTSC เป็นผู้รับจ้างเดินรถในระยะทางหลักภายใต้การควบคุมบริหารระบบของบริษัทกรุงเทพธนาคม จำกัดโดยได้รับค่าจ้างจากกรุงเทพมหานคร ต่อไปอีก 13 ปี ตั้งแต่ปี 2572 จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2585 เพื่อให้สัญญาจ้างให้บริการเดินรถของทั้งสายทางหลักและสายทางที่ต่อขยาย ไปจบสิ้นพร้อม ๆ กันในเดือนพฤศจิกายน 2585 ทั้งระบบนั่นเอง

การอนุมัติให้ดำเนินการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในส่วนต่อขยายทั้งสามสายทางโดย กรุงเทพมหานครเองโดยมิได้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนดำเนินการนี้เอง ที่กลายเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่า กรุงเทพมหานครจะมีอำนาจดำเนินการเหล่านี้ได้เองโดยไม่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเสียก่อน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ อันเป็นที่มาของประเด็นการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้

2.2 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในประเทศไทย

การควบคุมการประกอบกิจการของเอกชนในบางลักษณะที่อาจมีผลกระทบต่อสาธารณะ ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในประเทศไทย โดยการตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติครั้งแรกในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในปี พ.ศ. 2471 (2.2.1) จากนั้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และลักษณะของกิจการที่มีการควบคุมมิให้เอกชนประกอบการให้สอดคล้องกับยุคสมัยในปี พ.ศ. 2515 ซึ่งมีการยกเลิกกฎหมายเดิมและประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ในรูปแบบประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 (2.2.2)

2.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471

หลังจากในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งได้มีการอนุญาตให้เอกชนเข้ามารับผิดชอบดำเนินการที่เป็นบริการสาธารณะหลายกรณีต่อเนื่องกัน นับตั้งแต่การขุดคลองรังสิต การให้สัมปทานผลิตไฟฟ้าแก่เอกชนในเขตทางตอนใต้ของพระนคร การให้สัมปทานเดินรถราง และการเดินรถไฟในหลายเส้นทางในระยะเวลาหลายสิบปีต่อเนื่องกัน ซึ่งล้วนแต่เป็นไปโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเป็นเรื่องเป็นคราวไปตามความเหมาะสม และตามแต่จะมีการกำหนดเงื่อนไขเป็น การเฉพาะกรณีไว้แล้ว เมื่อมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้มีการตรากฎหมายสำคัญขึ้นฉบับหนึ่ง เพื่อวางหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง โดยเฉพาะการห้ามมิให้ประกอบกิจการนั้น ๆ เว้นแต่จะได้รับการได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานเสียก่อน โดยกฎหมายฉบับนี้คือพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยและความผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471 ซึ่งได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคในสยาม เว้นแต่ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานแล้ว และได้กำหนดให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ได้แก่ การรถไฟ รถราง ขุดคลอง เดินอากาศ ประปา ชลประทาน โรงไฟฟ้า และบรรดากิจการอื่นซึ่งกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งจะได้มีการตราพระราชกฤษฎีการะบุไว้ตามยุคตามคราว

เหตุผลการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีการบังคับใช้ต่อมาเป็นเวลากว่าสี่สิบปีโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการเพียงสองครั้งในปี พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2499 ได้ปรากฏอยู่ตามชื่อของพระราชบัญญัติและในคำปรารภของกฎหมายฉบับนี้ที่ว่า “โดยที่พระราชดำริว่า พาณิชยและอุตสาหกรรมของประเทศได้พัฒนาการถึงซึ่งความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการควบคุมกิจการค้าขายทั้งหลายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนเพื่อคุ้มครองรักษามลประโยชน์ของพสกนิกรให้เป็นที่เรียบร้อยสืบไป” อันเป็นการยืนยันหลักการที่จะรักษามลประโยชน์ของประชาชนมิให้ได้รับหรือเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ

ค้าขายที่มีลักษณะตามที่ระบุไว้ ซึ่งมีได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานนั่นเอง เพราะหากเป็นการประกอบกิจการของรัฐหรือส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ การดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นไปตามที่รัฐกำหนดหรือสั่งการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ไปดำเนินการได้โดยตรงอยู่แล้ว โดยไม่ต้องมาขอรับพระบรมราชานุญาตหรือมาขอรับสัมปทานอีกชั้นหนึ่ง ดังกรณีของเอกชนซึ่งประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าว

บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดโทษของผู้ฝ่าฝืน โดยให้ปรับเป็นเงินไม่เกินห้าพันบาท และปรับรายวันอีกไม่เกินวันละพันบาทไปตลอดระยะเวลาที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นรายวันอีกด้วย

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางหลักการทั่วไปที่ห้ามมิให้เอกชนใดประกอบกิจการรถไฟและรถราง รวมตลอดไปถึงการดำเนินการอันอาจกระทบต่อความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนเรื่องอื่น ๆ โดยมีได้รับพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทาน ซึ่งมีความหมายชัดเจนอยู่ในตัวว่า หากเป็นการดำเนินการรถไฟหรือรถราง โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเองก็เป็นกรณีที่รับคำสั่งหรืออนุญาตให้ดำเนินการไปได้ โดยมีต้องมีการขอรับพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานอีก ดังกรณีการก่อสร้างหรือดำเนินการรถไฟทั้งสายเหนือส่วนที่ต่อขยายไปถึงลำปางและเชียงใหม่ หรือสายตะวันออกเฉียงเหนือไปถึงขอนแก่นและอุดรธานี ฯลฯ ซึ่งดำเนินการหลังจากที่กฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับแต่ก็ได้มีการขอรับพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานแต่อย่างใด เพราะดำเนินการโดยกรมรถไฟหลวง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวมาแต่ต้นแล้วนั่นเอง และหลังจากนั้นก็ได้มีการตรากฎหมายควบคุมเฉพาะกิจการบางเรื่องบางกรณีที่เอกชนประสงค์จะเข้าดำเนินการอีกบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พ.ศ. 2473 หรือพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 เป็นต้น

2.2.2 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515

ในระหว่างการรัฐประหาร คณะปฏิวัติที่นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งยึดอำนาจการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2514 ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเสียทั้งหมด และให้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นี้บังคับใช้แทน โดยยังคงกำหนดลักษณะกิจการที่ห้ามมิให้เอกชนดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือมิได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีก่อน ไว้เช่นเดิม โดยเพิ่มเติมกิจการบางกิจการเข้าไว้ในกฎหมายด้วย โดยได้บัญญัติศัพท์ใหม่ที่ใช้เรียกกิจการที่ห้ามมิให้เอกชนประกอบการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือมิได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีเหล่านี้ไว้ว่าเป็น “กิจการค้าขาย

อันเป็นสาธารณูปโภค” โดยได้กำหนดลักษณะของกิจการเหล่านี้ไว้โดยชัดแจ้งในข้อ 3 ว่าให้
หมายถึง

1. การรถไฟ
2. การรกราง
3. การขุดคลอง
4. การเดินอากาศ
5. การประปา
6. การชลประทาน
7. การไฟฟ้า
8. การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ
9. บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระทั่งถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของ
ประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ทั้งนี้ โดยในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็น
ผู้รับผิดชอบในการให้สัมปทานหรือการอนุญาตในกิจการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามความสอดคล้อง
กับภารกิจของแต่ละกระทรวง โดยในข้อ 11 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเกี่ยวกับการ
รกราง การประปา การไฟฟ้า และการผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยัง
อาคารต่าง ๆ

ในส่วนอัตราโทษผู้ฝ่าฝืนเข้าประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคตามที่
กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้โดยไม่ได้รับอนุญาต ได้กำหนดระวางโทษผู้ฝ่าฝืนประกอบ
กิจการโดยมิได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้มิโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่น
บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 นี้ ยังคงโครงสร้างการวางหลักเกณฑ์
ทางกฎหมายที่ห้ามมิให้เอกชนประกอบกิจการตามที่กฎหมายฉบับที่กำหนดไว้ และกำหนด
จุดมุ่งหมายในการควบคุมการดำเนินกิจการของเอกชนภายใต้ระบบการให้อนุญาตหรือให้
สัมปทานโดยภาครัฐไว้ในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความ
ปลอดภัยและผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 ทั้งนี้ โดยในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย) ในบันทึกเรื่อง หรือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับ
ประปาและการไฟฟ้าจะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลง
วันที่ 26 มกราคม 2515 หรือไม่ (เรื่องเสร็จที่ 252/2525) เมื่อเดือนมิถุนายน 2525
คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย) ได้อธิบายเหตุผลของการมี
กฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้มีขึ้น “ก็โดยความมุ่งหมายที่จะ
ควบคุมการประกอบกิจการของเอกชน เพราะกิจการอันเป็นสาธารณูปภคนั้นตามหลัก



กฎหมายมหาชนถือว่าเป็นกิจการซึ่งเอกชนไม่มีอำนาจที่จะทำได้โดยเสรี แต่จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลเท่านั้น”

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นี้ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่โดยตลอดจนถึงปัจจุบัน และเป็นกฎหมายที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ที่ได้นำมาใช้บังคับกับกรณีการจัดทำบริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนของกรุงเทพมหานครในส่วนที่ต่อขยายออกไปอันเข้าลักษณะการเดินรถรางที่ระบุนำมิให้เอกชนดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือโดยไม่ได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีมหาดไทยเสียก่อน อันเป็นประเด็นหลักของการศึกษาในเรื่องนี้นั่นเอง โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดสร้างให้บริการขนส่งมวลชนภายในเขตกรุงเทพมหานครเอง ดังกรณีของรถไฟฟ้า BTS ส่วนต่อขยายได้หรือไม่ และจะต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะต้องขออนุญาตหรือขอรับสัมปทานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนหรือไม่