



ข่าวศาลปกครอง

Administrative Court News

ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๙

ศาลปกครองสูงสุดอ่านคำพิพากษาคดีการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

วันนี้เวลา ๑๔.๐๐ น. ที่ห้องพิจารณาคดีที่ ๒ นายเจริญ หัตถกรรม ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด พร้อมองค์คณะได้นั่งบัลลังก์อ่านคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๕/๒๕๕๙ ซึ่งเป็นคดีที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวกยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีกับพวกต่อศาลปกครองสูงสุดว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญไว้ คือ มาตรา ๔ กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการในแต่ละขั้นตอน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน และเมื่อได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายต่อไปได้ คือ การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทตามมาตรา ๒๖ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๒๘ และเมื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาททั้งสองฉบับเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะทำให้การเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากองค์การของรัฐมาเป็นรูปแบบบริษัทเสร็จสมบูรณ์ และโดยที่การดำเนินการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติอีก ดังนั้น การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญ และต้องเป็นไปเพื่อการปกป้องการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายโดยเคร่งครัด

ปัญหาว่าพระราชกฤษฎีกาททั้งสองฉบับชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งในทางราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗ (๕) ประกอบกับมาตรา ๕ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ถือเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท โดยมีหน้าที่กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงาน

ที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น กำหนดชื่อบริษัท โครงสร้างการบริหารงานของบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชี จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิ และข้อบังคับของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งใหม่ จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อดำเนินการแล้วต้องเสนอผลการดำเนินการ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณาและนำเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหุ้นของบริษัท และการจัดตั้งบริษัท

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่นายโอพาร์ ไชยประวัติ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท นั้น นายโอพาร์เป็นกรรมการในบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่เป็นผู้ถือหุ้นหลักในบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ซึ่งประกอบกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารและโทรคมนาคม จึงเป็นนิติบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. ซึ่งมีระบบรับส่งข้อมูลประกอบด้วยเส้นใยแก้วนำแสง และต่อมาบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้จัดตั้งบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมและการสื่อสารทุกชนิด บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จึงมีประโยชน์ได้เสียกับกิจการของ กฟผ. และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) นอกจากนั้น นายโอพาร์ยังเป็นกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ กฟผ. ซื้อก๊าซธรรมชาติจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อีกด้วย นายโอพาร์จึงเป็นกรรมการในนิติบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และตามหลักฐานประวัติของนายโอพาร์ที่ใช้ประกอบการพิจารณา ออกคำสั่งแต่งตั้งกระบวนกรเป็นกรรมการดังกล่าวไว้ชัดเจน นายโอพาร์จึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่เป็น ปฏิกิริยาต่อการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท อันเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลาง ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งได้รู้หรือควรรู้ถึงลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้ว คำสั่งแต่งตั้งนายโอพาร์ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจึงขัดต่อกฎหมาย และถือได้ว่าเป็นเหตุ อันมีสภาพร้ายแรง และไม่อาจนำหลักการพ้นจากตำแหน่งที่ว่า ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติ ไปตามอำนาจหน้าที่เพราะเหตุการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามหลักกฎหมายทั่วไป มาใช้กับกรณีนี้ จึงมีผลทำให้ การกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลทางกฎหมาย นอกจากนั้น นายปริญญา นุตาลัย ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก็ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในทางกฎหมายถือว่าเป็น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามข้อ ๕ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ และข้อเท็จจริงยังปรากฏต่อไปว่า ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) ประกอบกับข้อ ๖ และข้อ ๙ ของระเบียบเดียวกัน อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญก่อนการตรา พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ คณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมิได้จัดให้มีการสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับประกาศในหนังสือพิมพ์ และไม่ได้จัดให้มีการประกาศในหนังสือรายวัน ฉบับภาษาไทยฉบับเดียวกันติดต่อกันสามวัน แต่กลับประกาศในหนังสือพิมพ์แยกเป็นสามฉบับ โดยประกาศ

ฉบับละหนึ่งวัน ซึ่งไม่ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว อันเป็นการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทฤษฎีวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

ในส่วนของบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นอำนาจมหาชนและเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐ และบทบัญญัติในมาตรา ๘ ที่ให้อำนาจบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กระทำได้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า คือ การประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า เดินสายส่งไฟฟ้า หรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด บั๊กหรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงในหรือบนพื้นดินของบุคคล และอำนาจรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ก็ไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทฤษฎีวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของ กฟผ. ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและโรงไฟฟ้าพลังน้ำในท้องที่ตำบลบางปะกง เนื้อที่ประมาณ ๑๗๖ ไร่ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าทั้งหมด ซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓๙ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นสิทธิที่ก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งไม่อาจโอนไปให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้เช่นกัน

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การดำเนินการในชั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติของคณะรัฐมนตรีที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ เสียไปด้วยเช่นกัน

พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

๒๓ มีนาคม ๒๕๔๙