



คดีหมายเลขดำที่ ฟ.๑๔/๒๕๔๘  
คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.๕/๒๕๔๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๓ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๘

ระหว่าง

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ที่ ๑  
นางสาวรสนา โตสิตระกูล ที่ ๒  
นางสาวสายรุ้ง ทองพลอน ที่ ๓  
นายสุริยะใส กตะศิลา ที่ ๔  
นายศิริชัย ไ้ม่างม ที่ ๕  
นางจิราภา จันทรักษ์ ที่ ๖  
นางสาวศจินทร์ ประชาสันต์ ที่ ๗  
นางอินทิรา โรจวัฒนา ที่ ๘  
พันโท หญิง กมลพรรณ ชีวพันธุ์ศรี ที่ ๙  
นาง ญ.หญิง สิตตะวิบูล ที่ ๑๐  
นายธนา วรพจน์ ที่ ๑๑

ผู้ฟ้องคดี

นายกรัฐมนตรี ที่ ๑  
สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ ๓  
กระทรวงพลังงาน ที่ ๔  
คณะรัฐมนตรี ที่ ๕

ผู้ถูกฟ้องคดี

/เรื่อง...

## เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภทมูลนิธิโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ เป็นประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าที่เดิมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ให้บริการ และปัจจุบันบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ให้บริการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากก่อนตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๑๙ (๙) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดไม่มีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบขั้นตอนและเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ซึ่งมีผลให้มีการโอนเปลี่ยนแปลง และระบับบรรดาสินทรัพย์ รวมทั้งรวมถึงทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมกันไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่มีบุคคลบางกลุ่มมีโอกาสได้เป็นเจ้าของ ปรากฏการให้บริการก็เปลี่ยนไปเพื่อมุ่งหวังกำไร และตกอยู่กับบุคคลบางกลุ่ม ส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ได้คำนึงถึงหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการโอนสิทธิและทรัพย์สินทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติและการเวนคืนที่ดินซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประชาชนทั่วไปและผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดขาดหลักประกันอันมั่นคงในการได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐ ทั้งในการบริการ การเสียค่าบริการ และการตรวจสอบ อีกทั้งกระทรวงการคลังยังมีหน้าที่กำกับดูแลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นอกจากนั้น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ รวม ๕ ฉบับ นั้น มาตรา ๑๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

/กำหนดให้...

กำหนดให้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเท่านั้น จึงไม่สามารถยกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจได้ และขัดรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง การกระจายหุ้นก็มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากจัดสรรหุ้นให้พนักงานบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ในราคาต่ำกว่าราคาที่ขายให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกา กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเฝ้าขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยมีคำสั่งให้งดการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิก กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ระงับการดำเนินการ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไว้เป็นการชั่วคราว นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า การนำหุ้นออกขายเป็นผลมาจากมีการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุน ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้โอนกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นประเด็นหลัก แห่งคดีที่ศาลต้องพิจารณาพิพากษา อีกทั้งมีขั้นตอนที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการ ต่อไปตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ หากให้ระงับการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ จะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และเกิดปัญหาแก่การบริหารงาน ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จึงยังไม่สมควรที่จะสั่งทุเลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ทั้งสองฉบับ ส่วนคำขอให้ระงับการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไว้ก่อนนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า หากให้มีการดำเนินการดังกล่าว และในภายหลังหากศาลพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ ย่อมทำให้เกิดความเสียหาย ในวงกว้างแก่ประชาชนที่จองซื้อหุ้นซึ่งมีจำนวนมาก แต่การให้ระงับการดำเนินการ เพื่อเสนอขายหุ้นให้แก่ประชาชนไว้ก่อนไม่มีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินบริการสาธารณะของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่มีผลกระทบต่อนโยบายการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

แห่งประเทศไทยของรัฐบาล และไม่กระทบต่อเงินทุนในการขยายบริการให้แก่ประชาชน เนื่องจากมิใช่เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน และไม่น่าจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน เนื่องจากมิใช่เกิดจากการดำเนินกิจการของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสนอขายหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ส่วนคำขอให้ทุเลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้น ให้ยก

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าให้การโดยมีสาระสำคัญสรุปว่า เหตุที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ และโอนกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมดแล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เห็นว่า ในระยะแรกการดำเนินงานของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังมีความจำเป็นต้องได้รับอำนาจ สิทธิ และประโยชน์บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และตามกฎหมายอื่น รวมถึงการจำกัดสิทธิในบางกรณีเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวอาจจำกัดหรือดัดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า ในกรณีดังกล่าวให้ตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ และคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงเห็นสมควรกำหนดเงื่อนไขไว้เพื่อให้ทราบว่ากฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นอันยกเลิกเมื่อใด จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งตราขึ้นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

/ให้อำนาจไว้...

ให้อำนาจไว้และดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ทุกประการ โดยเฉพาะได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวม ๕ คน และมีคำสั่งแต่งตั้งผู้มีหน้าที่ชี้แจงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม ๑๐ คน ซึ่งคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน ๕ หัวข้อตามที่พระราชบัญญัติ และระเบียบดังกล่าวกำหนด ใน ๔ ภูมิภาค ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ลำปาง กระบี่ และขอนแก่น รวม ๕ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ ในส่วนของพนักงาน ออกจดหมายเชิญพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำนวน ๒๗,๓๐๕ ฉบับ มาร่วมประชุมในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๑,๐๕๗ คน ครั้งที่ ๒ ส่งหนังสือเชิญผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในเขตภาคเหนือ ผู้นำท้องถิ่นของจังหวัดลำปาง และจังหวัดใกล้เคียง รวมทั้งสื่อมวลชน จำนวน ๓๐๓ ฉบับ และประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์ทั่วภาคเหนือ และประกาศในหนังสือพิมพ์ไทยนิวส์ เชิญชวนให้ประชาชนภาคเหนือมาร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๗ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๘๑๙ คน ครั้งที่ ๓ ส่งหนังสือเชิญผู้นำท้องถิ่นของจังหวัดกระบี่และจังหวัดใกล้เคียง รวมทั้งสื่อมวลชน ในเขตภาคใต้ จำนวน ๑๖๗ ฉบับ และประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์ทั่วภาคใต้ และประกาศในหนังสือพิมพ์เสียงใต้รายวันเชิญชวนให้ประชาชนภาคใต้มาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๗ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๔๑๘ คน ครั้งที่ ๔ ที่ศูนย์ประชุมไบเทค ประกาศทางหนังสือพิมพ์ ๑๐ ฉบับ และประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุ ๗ สถานี และสื่อโทรทัศน์ ๕ สถานี เชิญชวนประชาชนมาร่วมประชุมในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๗ มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน ๙๐๔ คน และครั้งที่ ๕ ส่งหนังสือเชิญผู้นำท้องถิ่นของจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดใกล้เคียงรวมทั้งสื่อมวลชนในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน ๔๑๖ ฉบับ และประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียงของกรมประชาสัมพันธ์ทั่วภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และประกาศในหนังสือพิมพ์ขอนแก่นนิวส์ เชิญชวนให้ประชาชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๔๓๔ คน ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้ง ๕ ครั้ง

มีการถ่ายทอดสดผ่านเครือข่ายสถานีวิทยุกรมประชาสัมพันธ์ในแต่ละภูมิภาค และเปิดโอกาสให้มีการเสนอข้อเสนอนี้ ความคิดเห็น และคำถามผ่านทางโทรทัศน์และโทรสาร จากประชาชนที่รับฟังการถ่ายทอดสดทางวิทยุตลอดรายการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้นำเสนอข้อมูลและเป็นผู้ชี้แจงตอบคำถามของประชาชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง มีการจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยประมวลข้อเสนอนี้และความคิดเห็น คำถาม และคำตอบทั้งหมดที่ได้จากทุกฝ่าย ตลอดจนวิเคราะห์แจกแจงเป็นข้อมูลสถิติ และสรุปเสนอคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพิจารณาประกอบการจัดตั้งบริษัท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า ข้อความตามที่บัญญัติในมาตราดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยจากรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดหา แหล่งทุนขยายกิจการ เพื่อสนองความต้องการด้านสาธารณูปโภคเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้า ของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๖ และกระบวนการดำเนินการตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แปลงสภาพกิจการดังกล่าว ทำให้มีการโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นไปโดยผลของกฎหมายดังกล่าว มิได้เป็นผลเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกา ทั้งสองฉบับ โดยภายหลังที่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เสร็จสิ้นทุกกระบวนการแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ อนุมัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบาย ทุนรัฐวิสาหกิจให้แปลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยให้นำหุ้นออกจำหน่ายได้ไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของหุ้นทั้งหมด ซึ่งต่อมาได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคล เมื่อวันที่ ๒๔

มิถุนายน ๒๕๔๘ มีทุนจดทะเบียน ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวน ๖,๐๐๐ ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ ๑๐ บาท กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียว โดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รับโอนกิจการ สิทธิ ความรับผิดชอบ สิทธิทรัพย์สิน และผู้ปฏิบัติงานจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ยกเว้นสิทธิและอำนาจบางประการที่ตกเป็นของ คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า) และสิทธิที่โอนให้กระทรวงการคลัง บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จึงยังคงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัท และเป็นกิจการของรัฐอยู่ ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ ว่า จะนำหุ้นออกจำหน่ายได้ไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของหุ้นทั้งหมด โดยให้กระทรวงการคลังถือหุ้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของทุนจดทะเบียน จึงแสดงให้เห็นว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เนื่องจากส่วนราชการ มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการ กระทรวงพลังงาน เมื่อบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ จัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคเช่นเดียวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการไฟฟ้าบรรลุผล มีการบริการรวดเร็วและต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก ทันต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้ง พระราชกฤษฎีกานี้ ออกมาเพื่อจำกัดอำนาจของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ให้เท่าเทียม กับอำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คือ เรื่องของการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้า ของโรงไฟฟ้า การกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ การก่อสร้าง ระบบไฟฟ้าตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ซึ่งไม่ได้ให้อำนาจแก่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการได้เอง ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการ กิจการผลิตไฟฟ้า ส่วนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการ ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย รวม ๕ ฉบับ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว มีผลใช้บังคับเป็นต้นไปนั้น เป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า การที่มาตรา ๒๘ บัญญัติไว้ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบในหลักการที่กระทรวงการคลัง เสนอเพื่อดูแลผลประโยชน์ของประเทศชาติ ประชาชน และผู้บริโภคไว้เพื่อเป็นบรรทัดฐาน ในการดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น เป็นรัฐวิสาหกิจแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีมติให้ (๑) รักษาสาธารณสมบัติ และทรัพย์สินของชาติไม่ให้ตกอยู่ในการครอบครองของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยนำมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะอนุมัติให้ ทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐไปเป็นของกระทรวงการคลังหรือเป็นของบริษัทก็ได้ ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ให้บริษัทยังคงใช้ต่อไปได้ตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทน เป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด (๒) ให้ประชาชนชาวไทยมีส่วนร่วม เป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง โดยเน้นจัดสรรหุ้นให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยก่อน และจะไม่มี การจัดสรรในลักษณะที่ให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด (๓) จำกัดสัดส่วนการถือหุ้น ของผู้ลงทุนแต่ละรายไม่เกินร้อยละ ๕ ของทุนจดทะเบียน และในกรณีที่เป็่นนักลงทุน ต่างประเทศจะถือหุ้นรวมกันได้ไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของทุนจดทะเบียน (๔) มีกลไกกำกับดูแล การใช้อำนาจผูกขาดอย่างเป็นระบบเพื่อไม่ให้รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพใช้อำนาจผูกขาด โดยไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายอื่น และ (๕) สร้างวินัยทางการเงินให้แก่ รัฐวิสาหกิจและสร้างความเสมอภาคในการประกอบธุรกิจ โดยรัฐจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียม การค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ ในเรื่องการดูแลผลประโยชน์ของผู้บริโภค มีกลไกกำกับดูแล การใช้อำนาจผูกขาดอย่างเป็นระบบ เพื่อไม่ให้รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพใช้อำนาจผูกขาด โดยไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค คงสถานะความเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ สำหรับรัฐวิสาหกิจที่ประกอบ กิจการด้านไฟฟ้าและน้ำประปา รัฐจะยังคงถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของทุนจดทะเบียน ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่มีผลทำให้รัฐซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน สูญเสียอำนาจการควบคุมและต่อรงในกิจการของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และขณะนี้ กระทรวงการคลังถือหุ้นในบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ประมาณร้อยละ ๘๒ ของทุนจดทะเบียน ที่เรียกชำระแล้ว โดยมีพนักงานบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถือหุ้นประมาณร้อยละ ๘ สำหรับหลักเกณฑ์การกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจให้ประชาชนและพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในการประชุม

/เมื่อวันที่...

เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ คือ การกระจายหุ้นรัฐวิสาหกิจที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ให้แก่ประชาชนทั่วไป ให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง และเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบแนวทางการกระจายหุ้นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ให้แก่ประชาชนทั่วไป ตามที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ คือ ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ได้รับสิทธิจองซื้อหุ้นจะต้องเป็นบุคคลธรรมดา โดยระบุในใบจองซื้อหุ้นว่า เป็นผู้ใช้ไฟฟ้าหรือประชาชนทั่วไป และจะต้องแสดงหลักฐานประกอบการจองซื้อคือ ใบเสร็จรับเงินค่าไฟฟ้า ซึ่งวิธีการจัดสรรจะให้ความสำคัญกับผู้จองที่เป็นผู้ใช้ไฟฟ้าก่อน เป็นลำดับแรก ก่อนผู้จองซื้อที่เป็นประชาชนทั่วไป ตามวิธีการจัดสรรแบบขั้นบันได การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับจึงดำเนินการถูกต้องตามกระบวนการที่พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ทุกประการ และไม่มีข้อความตอนใด ที่บัญญัตินอกเหนือหรือเกินขอบเขตไปจากที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ การแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ และวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด ไม่มีสิทธินำเรื่องนี้มาฟ้องเนื่องจากพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรู้หรือควรรู้ถึงการมีผลใช้บังคับของ พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ จึงพ้นระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการยื่นฟ้องของผู้ฟ้องคดี ไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ในขณะที่คดีอยู่ระหว่างให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การต่อศาล นางกัญญา เสรีรัตนสกุล กับพวกรวม ๒,๐๓๘ คน ยื่นคำร้องสอดเข้าเป็นผู้ฟ้องคดีร่วม โดยมอบอำนาจ ให้นายนิติธร ล้ำเหลือ เป็นผู้รับมอบอำนาจ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีนี้อยู่ในระหว่าง การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งหากศาล พิพากษาให้เพิกถอนเพราะเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ

คำพิพากษาดังกล่าวย่อมมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินการ  
กระบวนการพิจารณา จึงไม่อนุญาตให้ผู้ร้องทั้ง ๒,๐๓๘ คน เข้าเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด  
ให้ยกคำร้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดคัดค้านคำให้การโดยมีสาระสำคัญสรุปว่า พระราชกฤษฎีกา  
ทั้งสองฉบับขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญ และขัดต่อ  
เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าว  
มีเจตนารมณ์ให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการและการบริหารที่ไม่คล่องตัวหรือไม่มีประสิทธิภาพ  
โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่มีปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง จนทำให้เป็นภาระทางด้าน  
งบประมาณของประเทศชาติ มิใช่กิจการที่เป็นสิ่งสาธารณูปโภคจำเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีพ  
ของประชาชนดังเช่นกิจการไฟฟ้า ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องให้บริการสาธารณะโดยไม่หวังผลกำไร  
และกิจการไฟฟ้ามีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องดำเนินการเอง  
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเพื่อแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิต  
แห่งประเทศไทยให้เป็นรัฐวิสาหกิจแบบใหม่ ทั้งที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ  
ในการบริหารงานหรือการขาดทุนต่อเนื่อง และเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ  
จึงไม่อาจนำไปแปรรูปเพื่อให้เอกชนหรือนักลงทุนต่างชาติมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม  
ในการบริหารหรือแทรกแซงได้ นอกจากนั้น ยังขัดต่อสาระในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๒๖ เนื่องจากการนำการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแปรรูปเป็น  
บริษัทมหาชนจำกัด และนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ไม่ได้ทำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม  
เพราะบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังคงอำนาจผูกขาดการซื้อ ขายส่ง และส่งไฟฟ้า อีกทั้ง  
ไม่มีความเป็นธรรมทางธุรกิจ เนื่องจากบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้รับการโอนอำนาจ  
และสิทธิหลายประการที่จะสร้างความได้เปรียบบริษัทเอกชน การควบคุมการใช้อำนาจ  
ทางกฎหมายต่อบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่สามารถทำได้ แม้จะมีการจัดตั้ง  
คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าแต่ก็จัดตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ไม่มีอำนาจ  
ทางกฎหมายรองรับ ไม่สามารถกำกับดูแลและสั่งการเอกชนได้ และยังขาดความเป็นกลาง  
แม้จะโอนอำนาจการพิจารณาการกำหนดแนวสายส่งไฟฟ้า การกำหนดปริมาณระบาย  
และกักเก็บน้ำในอ่างเก็บน้ำ และการเชื่อมโยงสายส่งให้แก่คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า  
แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่สามารถควบคุมหรือถ่วงดุลบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้จริง

/เพราะ...

เพราะประธานคณะกรรมการ (ปลัดกระทรวงพลังงาน) มีผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการบริษัทต่างๆ ในธุรกิจพลังงาน ซึ่งรวมถึงบริษัท ราชบุรี โฮลดิ้ง จำกัด บริษัทลูกของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ด้วย อีกทั้งการแปรรูปและการนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ครั้งนี้ไม่รักษาผลประโยชน์ของรัฐ เนื่องจากการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและกิจการของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถูกลดทอนมูลค่าให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยมีการประเมินสินทรัพย์ไว้เพียง ๒.๔ แสนล้านบาท ในขณะที่มูลค่ากิจการและโอกาสในการทำธุรกิจในฐานะที่เป็นผู้ผูกขาดการซื้อ การขาย และการส่งไฟฟ้า มีมูลค่าสูงถึง ๓.๗๙๗ ล้านล้านบาท หากมีการกระจายหุ้นที่สัดส่วนร้อยละ ๒๕ จะทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์เป็นมูลค่าสูงสุดถึง ๙.๐๗ แสนล้านบาท และการแปรรูปยังทำให้รัฐสูญเสียรายได้ที่เคยได้รับ เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรส่งคลังมาโดยตลอดไม่น้อยกว่า ๓๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี หรือไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของกำไร แต่ตามหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เขียนไว้ชัดเจนว่า หากมีกำไรจะนำส่งรายได้ให้กับรัฐในรูปภาษีเงินได้นิติบุคคลเพียงร้อยละ ๒๕ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ ถึงปี ๒๕๕๒ จึงทำให้รายได้ของรัฐลดลง และรัฐยังต้องเสียประโยชน์ในรูปของเงินปันผลที่จ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นอีก ซึ่งตามหนังสือชี้ชวนฯ ระบุว่า บริษัทฯ จะต้องปันผลหุ้นจากกำไรสุทธิร้อยละ ๔๐ ให้ผู้ถือหุ้น อันเป็นการถ่ายโอนรายได้ที่พึงมีของรัฐไปสู่เอกชน อีกทั้งการจ่ายค่าเช่าเขื่อนเข้ารัฐก็มีราคาต่ำมาก ไม่คุ้มค่าต่อภาระที่รัฐต้องรับผิดชอบ แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๔๒ ว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เป็นการวินิจฉัยในประเด็นทั่วไปไม่ได้ชี้เฉพาะถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดรัฐวิสาหกิจหนึ่ง และไม่ได้หมายความว่า การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับในเชิงเนื้อหาจะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามข้อเท็จจริงเนื้อหาในพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่สามารถใช้อ้างอิงในกรณีนี้ ผลการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนอกจากทำให้เกิดการผูกขาดทางด้านกิจการพลังงานไฟฟ้า โดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีฐานะทางกฎหมายเป็นองค์กรเอกชนแล้ว ในส่วนของผู้ที่ทำหน้าที่จัดส่งพลังงานไฟฟ้า และผู้ดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับระบบไฟฟ้า และเขตเดินสายไฟฟ้า จำเป็นที่จะต้องแยกออกมาเป็นองค์กรต่างหากจากผู้ผลิตไฟฟ้าอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญ และบางครั้งต้องอาศัยอำนาจมหาชนเข้าไปดำเนินการ

และอาจต้องดำเนินการในลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่ไม่ได้หวังผลกำไร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติว่าจะนำหุ้นของบริษัทฯ ออกขายไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของหุ้นทั้งหมด แต่พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่มีหลักประกันในทางกฎหมายรับรองว่าบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะถูกถือหุ้นโดยรัฐบาลตลอดไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงสามารถมีมติขายหุ้นเพิ่มให้ออกชนรายใดก็ได้ ดังเช่นกรณีการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยที่ปัจจุบันรัฐบาลคงสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพียงร้อยละ ๕๒ เท่านั้น นอกจากนั้นทรัพย์สินของชาติบางอย่างมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือสิทธิบางอย่างมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชน ไม่สามารถที่จะขายหรือให้มีการครอบครองหรือยึดถือโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร และผลที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถที่จะนำทรัพย์สินของชาติไปขายได้โดยผ่านกระบวนการแปรรูปตามกฎหมายทุนรัฐวิสาหกิจ และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นในบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีสิทธิในระบบสายส่งไฟฟ้า สิทธิในการจัดการด้านพลังงานไฟฟ้า สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต่างๆ ของชาติเสมือนว่าเป็นเจ้าของ เสมือนรัฐขายสิทธิในการผูกขาดทางด้านพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ขายไม่ได้ให้กับเอกชน นอกจากนี้ ทุนดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังเกิดจากพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น แร่ธาตุ แม่น้ำ ลำธาร เขื่อนต่างๆ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนมีสิทธิใช้สอยร่วมกันตามกฎหมายด้วย การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนส่วนใหญ่เกินจำเป็น เพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นคนส่วนน้อย และไม่เป็นการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค รวมทั้งเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาที่มีผลกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็น ซึ่งขัดกับมาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จำนวน ๕ ครั้ง มีประชาชนรับทราบและเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเพียง ๓,๖๓๒ คน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชาชนทั่วประเทศในขณะนั้น ประมาณ ๖๐ ล้านคน ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียกับการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีผู้เข้ารับฟังความคิดเห็นเพียงร้อยละ ๐.๐๐๖ แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนตามที่ระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วย

/การรับฟัง...

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ อีกทั้งไม่มีการจัดทำประกาศสรุปเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนรู้ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วัน ไม่แจ้งกำหนดวันเวลาสถานที่ลงทะเบียนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๗ วัน ไม่ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นพร้อมเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นตามข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าว การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงไม่ชอบตามระเบียบและกฎหมายดังกล่าว การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับจึงไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อการนั้น ส่งผลให้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งมีนายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในช่วงเวลานั้น นายโอฬารเป็นกรรมการบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งทำธุรกิจโทรคมนาคม จึงขัดต่อมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ คำสั่งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีนายปริญญา นุตาลัย เป็นประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามเป็นคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบดังกล่าว การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การยื่นฟ้องคดีนี้เป็นเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ เป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสาธารณสุขหรือประโยชน์สาธารณะของประเทศชาติ จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิโต้แย้งการดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ และยังถือว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมและยังเป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีด้วยเนื่องจากจะได้ดำเนินการด้วยความรอบคอบ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าให้การเพิ่มเติมว่า พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิจารณาเหตุผลท้ายประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่มีข้อความตอนใดที่บัญญัติให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้มีเจตนา

ที่จะให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการและการบริหารที่ไม่คล่องตัวหรือไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีปัญหาเรื่องขาดทุนอย่างต่อเนื่อง และเมื่อพิจารณามาตรา ๔ มาตรา ๑๓ และ มาตรา ๑๖ การที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนเป็นหุ้นของบริษัท เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลเลือกรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมและมีความจำเป็นต้องขยายกิจการและใช้เงินลงทุนสูง ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความคล่องตัวหรือไม่มีประสิทธิภาพหรือมีปัญหาขาดทุนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไม่ขัดต่อสาระในพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติให้แปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และนำหุ้นเข้าตลาดหลักทรัพย์นั้น กระทำเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงเห็นว่าต้องใช้วิธีการระดมทุนให้มีแหล่งพลังงานไฟฟ้าในประเทศ ที่พอเพียงกับความต้องการทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง จึงจำเป็นที่จะต้อง ระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์บางส่วนมาเป็นทุนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยไม่มีหุ้นที่จะจำหน่ายให้ประชาชนเพื่อระดมทุนดังกล่าวได้ เพราะพระราชบัญญัติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่ได้ให้อำนาจไว้ จึงจำเป็นต้องแปลงทุนของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทั้งหมดเปลี่ยนเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท โดยบริษัทดังกล่าว ยังมีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ และเนื่องจากบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะูปโภคแก่ประชาชน พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๖ จึงกำหนดให้ได้รับสิทธิพิเศษต่อไป เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการผลิตไฟฟ้าบรรลุผล มีการบริการที่รวดเร็วและต่อเนื่อง แม้คณะกรรมการกำกับดูแล กิจการไฟฟ้าจะตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็เป็นกฎและคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และบุคคลภายนอกจะต้องปฏิบัติ คณะกรรมการดังกล่าว จึงสามารถปฏิบัติงานให้ลุล่วงตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ การดำเนินกิจการของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เอกชนหรือนักลงทุนต่างชาติไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร หรือเข้าแทรกแซงได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติให้นำหุ้นออกจำหน่ายได้ไม่เกิน ร้อยละ ๒๕ ของหุ้นทั้งหมด โดยกระทรวงการคลังถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของ ทุนจดทะเบียน เมื่อกระทรวงการคลังถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของทุนจดทะเบียน

จึงมีอำนาจพิจารณาว่าควรให้ใครเป็นผู้จัดการหรือคณะกรรมการบริหารกิจการของบริษัท และเมื่อบริษัท มีกำไร ไม่ใช่จะต้องเอาเงินกำไรทั้งหมดมาจ่ายให้ผู้ถือหุ้น บริษัท ต้องจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีส่วนหนึ่งไว้เป็นทุนสำรองตามมาตรา ๑๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ไม่ขัดต่อสาระในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๒๘ เพระ ดำเนินการถูกต้องตามกระบวนการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ สำหรับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและกิจการของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง ตัวเลข ๓.๗๘๗ ล้านล้านบาท เป็นตัวเลขที่คำนวณมาจากสมมุติฐานที่ไม่สมเหตุผล โดยใช้อัตราคิดลดไม่ถูกต้อง เป็นการประมาณการตัวเลขรายได้และค่าใช้จ่ายที่ไม่สมเหตุผล และการประมาณการมิได้อ้างอิงข้อมูลของบริษัทอื่นๆ ในอุตสาหกรรมไฟฟ้าที่มีการซื้อขาย อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก ในส่วนของการกระจายหุ้นที่สัดส่วนร้อยละ ๒๕ จะไม่ทำให้รัฐ เสียประโยชน์ กลับช่วยแบ่งเบาภาระเงินกู้ภาครัฐที่จะต้องนำมาลงทุนในการสร้างโรงไฟฟ้า และปรับปรุงสายส่งไฟฟ้า และไม่ได้ทำให้รัฐสูญเสียรายได้ที่เคยได้รับ เพราะนอกจากภาษี ที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะต้องนำส่งให้รัฐแล้ว กระทรวงการคลังยังจะได้รับเงินปันผล ที่บริษัทจ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นในอัตราที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ ของกำไรสุทธิ ตามที่คณะกรรมการ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีมติอนุมัติ การดำเนินงานปกติของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จึงมิได้มีการนำส่งรายได้ให้รัฐน้อยลง เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบจากรายได้นำส่งรัฐ เป็นภาษีเงินได้นิติบุคคลและเงินปันผลให้รัฐในฐานะผู้ถือหุ้น ส่วนการเช่าทรัพย์สิน ที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำนั้น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังจำเป็นต้องใช้ ประโยชน์ในที่ดินบางส่วนที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าพลังน้ำ จึงขอเช่าเฉพาะที่ดินบริเวณห้วยงาน ซึ่งเป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้าพลังน้ำและอาคารสำนักงานต่างๆ จากกรมธนารักษ์เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติการ และบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าพลังน้ำ ไม่ได้ขอเช่าเขื่อนและอ่างเก็บน้ำ ที่โอนให้แก่กระทรวงการคลัง นอกจากค่าเช่าที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ต้องจ่าย ให้แก่กรมธนารักษ์แล้ว บริษัทยังจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเขื่อน และอ่างเก็บน้ำทั้งหมดอีกด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติยุบเลิกการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยแล้วเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ผลของการตราพระราชกฤษฎีกา ทั้งสองฉบับไม่ทำให้เกิดการผูกขาดทางด้านกิจการพลังงานไฟฟ้าโดยองค์กรที่มีฐานะ

ทางกฎหมายเป็นองค์กรเอกชน เนื่องจากการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) อยู่ภายใต้โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบของผู้รับซื้อ เพียงรายเดียว (Enhanced Single Buyer Model : ESB) ที่ถูกเลือกสรรโดยภาครัฐตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ภายใต้โครงสร้างรูปแบบดังกล่าว ส่งผลให้ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีหน้าที่รับผิดชอบระบบผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า ในการผลิตและส่งไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศเพื่อจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อจัดจำหน่ายต่อให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ทั้งนี้ การแปรรูปกิจการไฟฟ้า เกิดขึ้นมากกว่าสิบปีแล้ว ปัจจุบันเอกชนมีส่วนร่วมร่วมผลิตไฟฟ้าในสัดส่วนประมาณร้อยละ ๕๐ ของกำลังผลิตของประเทศ การปรับเปลี่ยนผ่านมาจนถึงปัจจุบันเกิดจากความจำเป็นด้าน เงินลงทุน ซึ่งรัฐมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แบ่งเบาภาระหนี้ภาครัฐ เพื่อรัฐจะสามารถช่วยพัฒนาหน่วยงานอื่นๆ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงศึกษา รูปแบบโครงสร้างที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมากที่สุด จึงเกิดโครงสร้างที่เรียกว่า Enhanced Single Buyer หรือ ESB ซึ่งเป็นรูปแบบที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญ ของประเทศ และไม่ก่อให้เกิดอำนาจผูกขาดในการผลิต การซื้อ ขายส่ง และส่งไฟฟ้า การที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ รัฐจึงสามารถแทรกแซงได้โดยผ่านทางผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในการกำหนด นโยบายให้ดูแลด้านสาธารณูปโภคของประเทศ และการที่เป็นบริษัทที่ประกอบกิจการ ด้านระบบผลิตและระบบส่งอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน ทำให้ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันนำไปสู่ค่าไฟฟ้าที่ถูกลง และเกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภค สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๔๒ นั้น เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสาธารณะ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ รวมทั้งมีหนังสือถึงผู้อำนวยการสถานีวิทยุ สถานีโทรทัศน์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชน เพื่อขอความร่วมมือประชาสัมพันธ์ ซึ่งลงประกาศ ในหนังสือพิมพ์มติชน ผู้จัดการ และเดลินิวส์ ที่มีวงจำหน่ายทั่วประเทศล่วงหน้า ฉบับประจำ วันที่ ๖ วันที่ ๗ และวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ ก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในวันที่ ๑๑ วันที่ ๑๘ วันที่ ๒๕ มกราคม และวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เป็นระยะเวลา

/ไม่น้อยกว่า...

ไม่น้อยกว่า ๓ วัน รวมทั้งได้เผยแพร่ซ้ำในวันที่ ๑๘ และวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๘ ในหนังสือพิมพ์มติชน บางกอกโพสต์ และเดอะเนชั่น ซึ่งการลงประกาศดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเรื่องวัน เวลา และสถานที่ลงทะเบียนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น อีกทั้งให้มีการถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ช่อง ๑๑ และสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ซึ่งเปิดกว้างให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพและผู้ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสีย สามารถมีส่วนร่วมและรับรู้ได้อย่างกว้างขวางเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายทุกประการ การที่มีประชาชนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นจำนวนไม่มากนัก เป็นสิทธิของแต่ละบุคคลที่จะเข้าร่วมหรือไม่ กรณีการแต่งตั้งนายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ไม่ขัดต่อมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้นายโอฬาร จะเป็นกรรมการบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ในขณะที่ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการดังกล่าว ก็ได้ขัดต่อลักษณะต้องห้ามเนื่องจากบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มิได้มีการร่วมทุนหรือเป็นผู้รับสัมปทานหรือมีส่วนได้เสียใดๆ กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในขณะนั้น สำหรับคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีนายปริญญ์ นุतालย์ เป็นประธานคณะกรรมการซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ไม่ขัดกับระเบียบของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ห้ามคณะกรรมการเป็นข้าราชการการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีกำหนดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ และไม่มีอำนาจในการสั่งการใดๆ อีกทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดคำนิยามข้าราชการการเมืองโดยระบุตำแหน่งไว้ในมาตรา ๔ ซึ่งไม่รวมถึงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดนิยามเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการการเมืองไว้โดยเฉพาะ จะเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแต่งตั้งนายปริญญ์ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงไม่ขัดระเบียบดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ส่งหลักฐานรายงานการประชุมคณะกรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค วาระพิเศษ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งแสดงว่า คณะกรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค มีมติให้มูลนิธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยมอบอำนาจให้ประธานมูลนิธิมีอำนาจฟ้องและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแทนจนถึงที่สุด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าชี้แจงว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก่อตั้งขึ้นจากการรวมการไฟฟ้าอันฮี การลิกันท์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือเข้าด้วยกัน ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยมีอำนาจหน้าที่สำคัญคือ (๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า (๒) ดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า (๓) ผลิตและขายลิกันท์ หรือวัตถุเคมีจากลิกันท์ หรือโดยอาศัยลิกันท์ หรือลงทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ยังมีอำนาจดำเนินการอื่นๆ อีก เช่น สร้างเขื่อนต่างๆ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำ หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า ฯลฯ

ในส่วนขอแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อปรับปรุงโครงสร้างการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ และลดภาระทางการเงินภาครัฐ ในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์การให้บริการเชิงสังคมและการสร้างงาน โดยกิจการไฟฟ้ามุ่งส่งเสริมให้มีการเปิดการแข่งขัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติอนุมัติแผนแม่บทดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ ทั้งนี้การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจทุกประการแล้ว สำหรับการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก่อนเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น มีสิทธิและสินทรัพย์ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ๒ ประการ ได้แก่ (๑) สิทธิในการเข้าไปในที่ดินของราษฎรเพื่อก่อสร้างสายส่งไฟฟ้า โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยที่ดินที่ถูกรอนสิทธิยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน และ (๒) การเวนคืนที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพียง ๑ แห่ง คือ ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ และโรงไฟฟ้าพลังไอน้ำเนื้อที่ประมาณ ๑๗๖ ไร่ ที่ดินที่ถูกเวนคืนดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่ตกเป็นของกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ เนื่องจากไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามการตกลงของกลุ่ม เมื่อเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้โอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อนและที่ดินที่ตั้งโรงไฟฟ้าพลังน้ำ ๒๑ แห่ง ให้แก่กระทรวงการคลัง สำหรับกิจการ สิทธิ และทรัพย์สินที่โอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้แก่ กิจการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการตามมาตรา ๖ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ส่วนอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่โอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้แก่ สิทธิต่างๆ และการดำเนินการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ประโยชน์บนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการสำรวจ สร้าง และบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า เขตเดินสายไฟฟ้า โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว สิทธิในประธานบัตรเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ลิกไนท์ที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง และอำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ สิทธิต่างๆ ตามที่กำหนดในสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับบุคคลภายนอก และทรัพย์สินที่โอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้แก่ ทรัพย์สินทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ยกเว้นทรัพย์สินที่โอนให้แก่กระทรวงการคลัง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติให้โอนทรัพย์สินให้แก่กระทรวงการคลังภายใต้หลักการที่ว่า เขื่อน อ่างเก็บน้ำ และที่ดินในบริเวณดังกล่าวถือเป็นสาธารณสมบัติของชาติ เนื่องจากมีหน่วยงานราชการหลายแห่งร่วมใช้ประโยชน์

หลายๆ ด้าน เช่น การชลประทาน การป้องกันและบรรเทาอุทกภัย ซึ่งเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวไม่ควรตกอยู่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือหุ้นมีคำสั่งอนุญาตให้เสนอขายหุ้นสามัญของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แก่พนักงานของบริษัทและประชาชนทั่วไป และเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์อนุญาตให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสนอขายหุ้นสามัญแก่พนักงานของบริษัทได้จำนวนไม่เกิน ๕๒๒ ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ ๑๐ บาท และให้เสนอขายหุ้นแก่ประชาชนทั่วไปจำนวน ๑,๒๔๕,๐๐๐,๐๐๐ หุ้น ภายหลังที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะมีอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ส่วนใหญ่เหมือนกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่มีข้อแตกต่างบางประการ โดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถูกจำกัดอำนาจ และสิทธิบางประการ ตามมาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน สำหรับการใช้อำนาจมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในการเวนคืนที่ดินของประชาชน จะเป็นหนทางสุดท้ายที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเฉพาะในกรณีที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่สามารถใช้ที่ดินจากส่วนราชการ เช่น ที่ราชพัสดุ และที่สาธารณประโยชน์ และไม่สามารถซื้อที่ดินจากเอกชนเท่านั้น ขณะนี้ยังไม่มีการตรากฎหมายว่าด้วยกิจการไฟฟ้าหรือกิจการตามมาตรา ๒๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่มีการร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ. .... เพื่อปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอันจะก่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพกิจการไฟฟ้า เพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้การจัดหาไฟฟ้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกระทรวงพลังงานส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป สำหรับข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้จัดทำข้อเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรีตามหนังสือ ที่ นร ๑๑๑๓/๑๖๔๐ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ นั้น เป็นเรื่อง

/เกี่ยวกับ...

เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างกิจการพลังงาน ในด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้างการบริหารเชิงนโยบาย การกำกับดูแล และโครงสร้างเชิงระบบ ต่อมา สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีอีกตามหนังสือ ที่ นร ๑๑๑๗/๗๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ตามผลการศึกษาของคณะทำงานศึกษากรอบการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งได้มาจากการรวบรวมความคิดเห็นจากนักวิชาการ องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ประชาชน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และธุรกิจเอกชน ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไป และการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในกิจการไฟฟ้า ต่อมา รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มอบหมายให้คณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจรับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/๗๘๑๔ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเห็นว่าการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่ผ่านมาได้นำนโยบายดังกล่าวมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการแล้ว และมีความเห็นเพิ่มเติมในบางประเด็นตามหนังสือคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๘/๑๖๙ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ รับทราบรายงานของคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจดังกล่าว และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อสาธารณชนได้รับทราบ ในส่วนการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เกิดความเหมาะสม และทันสมัยยิ่งขึ้น โดยกำหนดแนวทางแก้ไขในประเด็นที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส และคล่องตัวในการดำเนินการ เช่น หลักเกณฑ์การโอนทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงสภาพที่ได้มาโดยการใช้อำนาจรัฐ แนวทางการเลือกรัฐวิสาหกิจที่จะแปลงสภาพ หลักเกณฑ์การกระจายหุ้นและสัดส่วนการถือหุ้นภาครัฐ การจำกัดอำนาจหรือสิทธิประโยชน์ที่จะโอนไปให้บริษัทรัฐวิสาหกิจ ขณะนี้เรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสม และจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนในการแก้ไขกฎหมายต่อไป

/สำหรับ...

สำหรับกรณีที่นายพรชัย นุชสุวรรณ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ตลอดมาจนถึงปัจจุบันนั้น นายพรชัยเคยได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ายืนยันต่อศาลว่า นายพรชัยได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตั้งกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๘ นายพรชัยจึงดำรงตำแหน่งดังกล่าวเพียง ๖ วัน และในระหว่างนั้น คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจไม่ได้มีการประชุม โดยมีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ และก่อนหน้าที่จะมีคำสั่งดังกล่าว นายพรชัยไม่เคยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณี และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีอำนาจหน้าที่ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผู้ใช้พลังงานไฟฟ้ารายอื่นตามที่กำหนดในกฎหมาย รวมทั้งประเทศใกล้เคียง และดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิง เป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู งานอื่นที่ส่งเสริมกิจการเกี่ยวกับการไฟฟ้าผลิตและขายปลีกในหรือวัตถุเคมีจากลิเทียม หรือโดยอาศัยลิเทียม รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการอื่นๆ เช่น สร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำหรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าประเภทต่างๆ สร้างระบบไฟฟ้า ตลอดจนกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดในมาตรา ๖ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกำกับนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจกับบริษัทที่ปรึกษาได้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับรัฐบาลกระทรวงต่างๆ รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการโดยมีค่าบริการที่เหมาะสม ลดภาระทางการเงินของภาครัฐ และตอบสนองวัตถุประสงค์การให้บริการทางสังคมและการสร้างงาน มีเนื้อหาครอบคลุมธุรกิจสำคัญ ๔ สาขา รวมทั้งธุรกิจไฟฟ้าซึ่งอยู่ในสาขาพลังงานโดยให้บททวนกฎหมายเก่าที่เกี่ยวข้อง และให้ร่างกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเป็นกฎหมายหลักเพื่อรองรับการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลอิสระ ซึ่งหลักการสำคัญของการปฏิรูป คือ ให้มีการแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และหน่วยงานที่ดำเนินงาน สำหรับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำหนดการเปลี่ยนแปลงไว้เป็น ๓ ขั้นตอน โดยให้แปลงสภาพเป็นบริษัทจำกัด ให้แปลงสภาพหน่วยธุรกิจส่งและหน่วยธุรกิจอื่นเป็นบริษัทลูกภายใต้บริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งจะมีสถานะเป็นบริษัทรวมทุน (Holding Company) เปิดโอกาสให้บุคคลที่สามารถเข้าสู่ระบบส่งไฟฟ้าได้โดยใช้สายส่งของบริษัทระบบส่ง ส่งเสริมการแข่งขันในภาคการผลิตไฟฟ้าทั้งการขายไฟฟ้าผ่านระบบตลาดกลาง (Power Pool) และขายตรงให้ลูกค้ารายใหญ่ องค์การกำกับดูแลจะดูแลในเรื่องหลักเกณฑ์และระดับราคา ซึ่งแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายด้านรัฐวิสาหกิจ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติอนุมัติเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/๑๑๑๓๒ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๑

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น มีการร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... โดยนายกรัฐมนตรีได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และต่อมาได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๔/๕๗๙๓ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญส่งบันทึกคำชี้แจงสรุปสาระสำคัญได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแปลงรูปรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบองค์กรของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายให้เป็นรูปแบบบริษัทที่ยังคงมีฐานะเป็น

รัฐวิสาหกิจเช่นเดิม โดยการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหุ้นของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด สถานะและการประกอบกิจการของบริษัท รัฐวิสาหกิจยังคงดำเนินการในลักษณะเดิม ยังมีใช้ขั้นตอนการแปรรูปให้เป็นบริษัทเอกชน ซึ่งเป็นกรณีต่างหากที่มีใช้อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเป็นกิจการผูกขาดและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ตามแผนแม่บท การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจกำหนดไว้ชัดเจนว่า รัฐจะตั้งองค์กรกำกับรายสาขาทำหน้าที่กำกับดูแล องค์กรของรัฐที่แปลงมาเป็นบริษัทและเอกชนรายอื่นให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และคุ้มครองผู้บริโภค ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๔๒ ว่า ร่างพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. .... มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ข้อความใน มาตรา ๒๔ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และข้อความในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ต่อมาได้ประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้ออกระเบียบคณะกรรมการ นโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓

เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ให้ปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า จัดตั้งตลาดกลางรับซื้อไฟฟ้า และส่งเสริมนโยบายรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก และเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติเสนอ โดยมี หลักการสำคัญเพื่อให้กิจการไฟฟ้ามีการแข่งขันและเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาท มากขึ้น ให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติเพื่อกำกับดูแลกิจการพลังงาน ที่มีลักษณะผูกขาด การออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ส่งเสริมการแข่งขัน ป้องกัน และคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติ รวมทั้งจัดตั้งตลาดกลางรับซื้อขายไฟฟ้าเพื่อทำหน้าที่ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าของประเทศ

โดยมีคณะกรรมการตลาดกลางทำหน้าที่กำกับดูแล ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีการชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีการทบทวนแผน การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า โดยเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบแผนเตรียมความพร้อมเพื่อนำรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๘ แห่ง ให้จดทะเบียน และกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ซึ่งรวมถึงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยด้วย และเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ให้นโยบายแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการแปลงสภาพโดยให้ชะลอการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ให้แปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทมหาชนทั้งองค์กร และให้นำหุ้น เข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยภาครัฐคงสัดส่วนถือหุ้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติอนุมัติตามมติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ให้ยกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ เกี่ยวกับการจัดตั้งตลาดกลางรับซื้อไฟฟ้า และมีมติเห็นชอบในหลักการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแปลงสภาพเป็นบริษัท ทั่วองค์กรโดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ มีมติอนุมัติแนวทางการแปลงสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมติ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเสนอให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๙ แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/ว ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ และหนังสือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๘/๑๒๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ ต่อมาในวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ปลัดกระทรวงพลังงานในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนพนักงานในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย ประกอบด้วย นายโอฬาร ไชยประวัติ นายกสมาคมมหาวิทยาลัยชินวัตร นายสมบุญ มณีนาวา อดีตผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นางณัฐนันท์

อัครเลขาธิการ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และนายศิริชัย ไม้งาม ประธานสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรตามกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ตามมาตรา ๘๙ ของรัฐธรรมนูญได้แสดงความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างกิจการพลังงานไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ นร ๑๑๑๗/๑๖๔๐ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ มีสาระสำคัญว่า ให้มีการแยกบทบาทการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการปฏิบัติการ ออกจากกันอย่างชัดเจน ให้จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลที่เป็นอิสระ โดยยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล ให้แยกกิจการผลิตไฟฟ้า ออกจากกิจการระบบส่งไฟฟ้า ทั้งด้านทรัพย์สิน การบริหาร และทางกฎหมาย สำหรับ ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าภายใต้การดูแลของรัฐควรแยกเป็นอิสระ แยกกิจการค้าปลีกไฟฟ้า (คือ การจัดหาไฟฟ้าจากผู้ผลิต การเก็บค่าไฟ) ออกจากระบบจำหน่ายไฟฟ้า (คือ สายไฟฟ้า ตามถนนและสถานีไฟฟ้าต่าง ๆ) ทั้งนี้ กิจการระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า มีลักษณะผูกขาดธรรมชาติให้อยู่ในความดูแลของรัฐ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนนโยบายนำรัฐวิสาหกิจเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ให้ดำเนินการเฉพาะในกิจการผลิตไฟฟ้าซึ่งมีลักษณะดำเนินการเชิงธุรกิจและแข่งขันได้ ส่วนระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และโรงงานพลังน้ำ (เขื่อน) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้อยู่ในความดูแลของรัฐ ไม่ควรดำเนินการในเชิงธุรกิจและไม่ควรนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ เพื่อคงลักษณะการดำเนินการ สาธารณูปโภคของแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ และผู้บริโภคมีสิทธิการใช้และเข้าถึงระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อให้การพัฒนากิจการไฟฟ้าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศและเพื่อความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีมติ เห็นชอบข้อเสนอการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลตามที่ กระทรวงพลังงานเสนอ ซึ่งกระทรวงพลังงานเสนอโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบผู้รับซื้อ

/เพียงรายเดียว...

เพียงรายเดียว (Enhanced Single Buyer (ESB)) มีผลทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีหน้าที่รับผิดชอบระบบผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้า จำหน่ายให้แก่การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ส่วนศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าจะอยู่ภายใต้กิจการระบบส่งไฟฟ้า ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยจะมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลภายใต้ กระทรวงพลังงานเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กำกับดูแลราคาค่าบริการ คุณภาพบริการ และการลงทุนให้มีความเหมาะสม พร้อมทั้งให้ความเป็นธรรมแก่นักลงทุน และคุ้มครอง ผู้บริโภคให้ได้รับคุณภาพบริการที่ดี โดยให้แปลงการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็น บริษัททั้งองค์กร และจดทะเบียนกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ให้มีการแยกทางบัญชี ระหว่างกิจการผลิต และกิจการระบบส่ง เพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงานและส่งเสริม การปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน โดยกระทรวงพลังงานจะยกร่างกฎหมายหลัก และกฎหมายรองว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เตรียมบุคลากรและพัฒนาศักยภาพ ในการกำกับดูแล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ มีมติเห็นชอบ ให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า รวมทั้งเห็นชอบให้คณะกรรมการ นโยบายพลังงานแห่งชาติทำหน้าที่กำกับดูแลในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยให้กระทรวงพลังงาน ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสม ตามหนังสือกระทรวงพลังงาน ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๑๐๐/๑๔๒๙ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/ว (ล) ๑๘๘๗/๓ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖

เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้ง คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จำนวน ๕ คน ประกอบด้วย นายปริญญา นุตาลัย ประธานกรรมการ นายธงชัย พรรณสวัสดิ์ นายदनัย อนันติโย นายปราโมทย์ โชติมงคล และนายสุขุม เฉลยทรัพย์ เป็นกรรมการ และแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ ชี้แจงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๐ คน คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นรวม ๕ ครั้ง คือ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่กรุงเทพมหานคร มีผู้ลงทะเบียนร่วมประชุม ๑,๐๕๗ คน ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๗ ที่จังหวัดลำปาง มีผู้ลงทะเบียน ๘๑๙ คน ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๗ ที่จังหวัดกระบี่ มีผู้ลงทะเบียน

๔๑๘ คน ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๗ ที่กรุงเทพมหานคร มีผู้ลงทะเบียน ๕๐๔ คน และครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ที่จังหวัดขอนแก่น มีผู้ลงทะเบียน ๔๓๔ คน

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ได้พิจารณารายละเอียดข้อเสนอการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้น และรายละเอียดการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามข้อเสนอของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แล้วมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอดังกล่าว และมีหนังสือ ที่ กค ๐๘๐๘/๑๔๙ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ มีมติเห็นชอบการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยมีทุนจดทะเบียน ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ประกอบด้วยหุ้นจำนวน ๖,๐๐๐ <sup>๕</sup>หุ้น มูลค่าที่ตราไว้ ๑๐ บาทต่อหุ้น และเห็นว่าควรให้ภาครัฐถือครองหุ้นข้างมากในระดับที่<sup>๕</sup>ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ดำรงความเป็นรัฐวิสาหกิจ และเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ พิจารณา เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ มีมติเห็นชอบการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และในระยะแรกให้นำหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ออกจำหน่ายไม่เกินร้อยละ ๒๕ ของหุ้นทั้งหมด และอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. .... และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ตามหนังสือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๘/๕๘๐ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว (ล) ๒๙๗๖ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๗ กระทรวงการคลังได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับการรักษาสาธารณสมบัติและทรัพย์สินของชาติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ว่า ให้กำหนดเป็นหลักการในการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ได้มาโดยใช้อำนาจซึ่งเดิมอยู่ในการครอบครองของรัฐวิสาหกิจนั้น ให้กลับมาเป็นของแผ่นดิน ต่อมาวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้นำมาตรา ๒๔



/แห่งพระราชบัญญัติ...

แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะเป็นผู้อนุมัติให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐไปเป็นของกระทรวงการคลังหรือของบริษัทได้ตามความจำเป็น แล้วแต่กรณี ส่วนสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ ให้บริษัทยังคงใช้ต่อไปตามเงื่อนไขเดิม แต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๔/๖๒๙๓ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๗ และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/วส๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗

นอกจากนั้น ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งที่ ๓๗๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเศรษฐกิจ ๑๑ ฉบับ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้ง ได้จัดทำบันทึกสรุปผลการพิจารณากฎหมายเศรษฐกิจ ๑๑ ฉบับ เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เสนอผลการพิจารณาในส่วนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า ควรจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้นมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อการปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การเพิ่มคุณภาพในการให้บริการแก่ประชาชนและการลดภาระทางด้านงบประมาณภาครัฐ อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจตามบัญชีสองและบัญชีสาม ซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมของประเทศชาติได้อย่างแท้จริง และในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารรัฐวิสาหกิจโดยแปลงสภาพให้เป็นองค์กรธุรกิจที่มีระบบบริหารจัดการที่ทันสมัยนั้น รัฐบาลไม่ควรจำหน่ายทรัพย์สิน รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจไปให้แก่เอกชน และภายหลังการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามบัญชีสองและบัญชีสามแล้ว ควรกำหนดให้รัฐมีสิทธิยับยั้งการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการอันสำคัญของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพื้นฐาน โดยกำหนดให้กระทรวงการคลังถือหุ้น Golden Shares รวมถึงการยกเว้นการบังคับใช้บทบัญญัติบางมาตราของกฎหมายบริษัทจำกัดและกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการรักษาหลักการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยของรัฐวิสาหกิจตามบัญชีสองและบัญชีสาม ด้วยการสร้างความสมดุลระหว่างการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของประชาชนในฐานะ

ผู้บริโภคน และผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อย โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอยู่ในบัญชีหนึ่ง คือ กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ยังเป็นของรัฐ แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งสามารถร่วมทุนกับเอกชนในการผลิตไฟฟ้า แต่ทรัพย์สินที่สำคัญ เช่น เขื่อน สายส่ง ยังเป็นของรัฐทั้งหมด เพราะเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่ออธิปไตย ความมั่นคง และหลักประกันความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐ จึงต้องคงความเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหากจัดรูปแบบเป็นบริษัท รัฐต้องถือหุ้นร้อยละ ๑๐๐ โดยในบัญชีกลุ่มรัฐวิสาหกิจ บัญชีหนึ่งประกอบด้วยรัฐวิสาหกิจจำนวน ๓๔ แห่ง อาทิเช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง และการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบในหลักการ และให้คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗ พิจารณาร่วมกันก่อนเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕

เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมาวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหนังสือ ที่ นร ๑๑๑๗/๔๒๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ เสนอแนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่ประชาชนได้ประโยชน์อย่างแท้จริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นข้อเสนอจากการจัดประชุมร่วมหารือกันระหว่างนักวิชาการ องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ภาคประชาชน ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งจัดสัมมนาประชาศึกษา โดยมีสาระสำคัญว่า กิจกรรมที่มีโครงสร้างการตลาดและโครงสร้างวิศวกรรมที่ไม่เอื้อให้มีการแข่งขัน รัฐควรเป็นเจ้าของกิจการ เช่น กิจการสายส่งไฟฟ้า ส่วนกิจการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือต่อความจำเป็นของสังคมอย่างสำคัญ รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการ หากมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นเอกชนต้องทบทวนสิทธิพิเศษและยกเลิกอำนาจแห่งรัฐที่รัฐวิสาหกิจนั้นมีอยู่ และไม่ว่าจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือไม่ กิจการสาธารณูปโภค ต้องแยกการกำกับดูแลให้เป็นอิสระจากฝ่ายนโยบายและฝ่ายปฏิบัติการ โดยตราพระราชบัญญัติ จัดตั้งองค์กรอิสระกำกับดูแลซึ่งแต่งตั้งโดยวุฒิสภาจากผู้ที่ไม่ใช่ผลประโยชน์ทับซ้อน ในรัฐวิสาหกิจนั้น การบริหารจัดการควรยึดหลักธรรมาภิบาลเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งคำนึงถึงความพร้อมในด้านต่าง ๆ ก่อนปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ สำหรับกิจการไฟฟ้า

/ให้พิจารณา...

ให้พิจารณาข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจได้จัดประชุมหารือ ข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติมอบหมาย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยกับ ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีมติวางแนวทางการปฏิรูป รัฐวิสาหกิจไว้เป็นขั้นตอน โดยมีขั้นตอนสำคัญคือ ปฏิรูปโครงสร้างอุตสาหกรรม สำหรับ กิจกรรมด้านไฟฟ้าประปารัฐจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันในกิจกรรมที่สามารถแข่งขันได้ แต่กิจกรรมบางอย่างที่ยังคงต้องมีการผูกขาด รัฐจะกำกับดูแลและวางมาตรการที่ชัดเจน ให้มีการใช้ทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม กำหนดกลไกกำกับดูแลคุ้มครองผู้บริโภค โดยแบ่งแยกหน้าที่กำกับนโยบาย การเป็นผู้ประกอบการ และการเป็นผู้กำกับดูแลออกจากกัน และจัดตั้งองค์กรกำกับที่มีความเป็นกลาง ปรับโครงสร้างองค์กรและกระบวนการทำงาน ของรัฐวิสาหกิจใหม่ โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบให้มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเหมือน บริษัทเอกชน และแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทมหาชนเพื่อเพิ่มศักยภาพ ในการขยายกิจการ และเป็นการเตรียมความพร้อมในการระดมทุนต่อไป ทั้งนี้ กระทรวงพลังงาน ได้จัดตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการไฟฟ้าเพื่อให้การกำกับดูแล มีประสิทธิภาพ ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๘/๑๖๙ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๗

วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการ นโยบายพลังงานแห่งชาติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า เพื่อทำหน้าที่ กำกับดูแลการปฏิบัติงาน มาตรฐานทางวิชาการ อัตราค่าบริการของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า วางมาตรฐานคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการใช้อำนาจผูกขาด ในทางมิชอบ ต่อมาวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ตามข้อเสนอของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล อัตราค่าบริการ กำหนดมาตรการส่งเสริมการแข่งขันและป้องกันการใช้อำนาจผูกขาด ฯลฯ ภายหลังการดำเนินการดังกล่าวแล้ว การดำเนินการเปลี่ยนสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้หยุดชะงักลง ต่อมาวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

มีมติให้ดำเนินการเปลี่ยนสภาพการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัทตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และแจ้งมติดังกล่าวต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เพื่อดำเนินการต่อไป คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ พิจารณามีมติเห็นชอบการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยยืนยันรายละเอียดตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ รวมถึงรายละเอียดที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการโอนกิจการ สิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยส่วนที่จะโอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง คือ ให้โอนกิจการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการทั้งหมดแก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และโครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำ โดยไม่รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำและที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และห้วยงานให้แก่กระทรวงการคลัง แต่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในสินทรัพย์ดังกล่าว จึงควรรับโอนกิจการที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำด้วย อำนาจ สิทธิ และประโยชน์ที่จะโอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ควรให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รับโอนสิทธิต่างๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และดำเนินการอื่นๆ ตามกฎหมาย สิทธิตามสัญญาเช่า หรือสิทธิในการได้ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิในการใช้ประโยชน์บนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการสำรวจ สร้าง และบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า เขตเดินสายไฟฟ้า โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ชำระค่าตอบแทนให้แก่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ฯลฯ หนี้สินและความรับผิดชอบต่างๆ ให้โอนหนี้สินและความรับผิดชอบทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และสินทรัพย์ที่จะโอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ในวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รับโอนสินทรัพย์ทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในราคาตามมูลค่าทางบัญชี และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโอนกรรมสิทธิ์โครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำจำนวน ๒๑ เขื่อน และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และห้วยงานให้แก่กระทรวงการคลัง

/คณะกรรมการ...

คณะกรรมการจัดตั้งบริษัทจึงมีหนังสือ ที่ กค ๐๘๐๘/๑๖๑๘ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เสนอต่อประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ พร้อมเอกสารเตรียมการแปลงทุนเป็นหุ้นและการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. .... และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. .... คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประชุมพิจารณาในการประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ แล้วเห็นชอบด้วยโดยมีความเห็นเพิ่มเติมในบางประเด็น และให้เพิ่มคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อรับโอนอำนาจบางส่วนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. .... แล้วเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตามหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๘๐๘/๘๕๖ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๘ และเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ประชุมปรึกษาแล้วมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจดังกล่าว และให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว (ล) ๖๐๙๒ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘

วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๑๑๑๔๐๐/๒๖๑๑๘ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงปลัดกระทรวงการคลัง แจ้งรายการทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้แก่ (๑) โครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำ ๒๑ รายการ โดยไม่รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ (๒) ที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และพื้นที่ห้วยงาน จำนวน ๑๔ รายการ (รวมค่าทดแทนกรรมสิทธิ์ที่ดิน) และ (๓) สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเขื่อนสิริกิติ์ ซึ่งเป็นการโอนโดยใช้มูลค่าทางบัญชี ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ โดยจะมีการปรับปรุงตัวเลขให้ถูกต้องกับงบการเงิน ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ และจะจัดส่งข้อมูลทรัพย์สินโดยละเอียดให้แก่กระทรวงการคลัง และให้มอบหมายเจ้าหน้าที่ตรวจรับทรัพย์สินต่อไป ในวันเดียวกันนั้น คือ วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนด

เงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ในราชกิจจานุเบกษา ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ และในวันเดียวกันนี้ ปลัดกระทรวงการคลังได้ยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มีทุนจดทะเบียน ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญ ๖,๐๐๐ ล้านหุ้น มูลค่าที่ตราไว้หุ้นละ ๑๐ บาท โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นแต่เพียงผู้เดียว และเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ กระทรวงการคลังออกประกาศ เพิ่มทุนจดทะเบียนบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็น ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๘ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กับกรมธนารักษ์ จัดทำบันทึกความเข้าใจ เกี่ยวกับการเช่าหรือการใช้ที่ราชพัสดุในการดำเนินกิจการของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยมีข้อตกลงด้วยว่า ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำสัญญาภายใน ๓ ปี นับแต่วันจดทะเบียนจัดตั้ง บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีหนังสือแจ้งอนุญาตให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสนอขายหลักทรัพย์ (หุ้น) ในตลาดหลักทรัพย์ โดยขายให้พนักงานของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จำนวน ๕๒๒ ล้านหุ้น และเสนอขายแก่ประชาชนทั่วไป จำนวน ๑,๒๔๕ ล้านหุ้น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จึงได้ออกหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญต่อประชาชนทั่วไป จำนวน ๑,๒๔๕ ล้านหุ้น ราคาเสนอขายเบื้องต้นหุ้นละ ๒๕ ถึง ๒๘ บาท กำหนดการจองซื้อหุ้น สำหรับผู้จองซื้อรายย่อยในวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ แต่ศาลปกครองสูงสุด มีคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสนอขายหรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นอกจากนั้น ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ขายหุ้นให้แก่พนักงาน บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไปก่อนแล้ว รวมเป็นเงิน ๕,๑๐๓,๑๖๑,๖๘๐ บาท

วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า จำนวน ๗ ราย ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการไฟฟ้า พ.ศ. ๒๕๔๘

/คดีมี...

คดีมีปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครอง และเงื่อนไขการฟ้องคดีว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา ได้หรือไม่ เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ในวันเดียวกับวันที่ได้จัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและโอนกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าว ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องกระทำเพื่อจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และกำหนดให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงพอเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมการใช้อำนาจทางกฎหมายให้เป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย ส่วนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับในวันเดียวกับวันที่ได้มีการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และโอนกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทั้งหมด การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด ตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวทั้งสองฉบับ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ศาลปกครองสูงสุด

/มีอำนาจ...

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อบังคับของมูลนิธิระบัตฤประสงค์ไว้ว่า เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิ อันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค ส่งเสริมและประสานงานให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค และดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ฟ้องว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ เช่น ไม่ได้รับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนก่อนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเหตุอื่น ๆ อีกหลายประการ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอน พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การฟ้องคดีนี้เกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์โดยรวมของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน และความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เกี่ยวข้องกับ ประโยชน์สาธารณะ และเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกา ทั้งสองฉบับ จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ในฐานะเป็นประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งยื่นคำฟ้องรวมในฉบับเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยอ้าง เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นอย่างเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า ในฐานะประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า จะมีใช่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากการ ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้า ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิเข้าแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนตามระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙)

/แห่งพระราช...

แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับสิทธิจองซื้อหุ้น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ก่อนผู้จองซื้อหุ้นที่เป็นประชาชนทั่วไป อันเป็นการให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติการเป็นผู้ใช้ไฟฟ้า ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ และหลังจากที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ายังได้รับสิทธิให้จองซื้อหุ้นก่อนประชาชนทั่วไป จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ในฐานะประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ จึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้เช่นกัน

สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ สังกัดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การเปลี่ยนสถานะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพการเป็นพนักงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ จึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว และมีสิทธิฟ้องคดีนี้

ตามคำฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงอาจฟ้องคดีต่อศาลได้ในทันทีที่พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลกระทบต่อตน ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดมีส่วนรับรู้มาโดยตลอดว่า มีการดำเนินการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรู้ว่าพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับมีผลกระทบต่อตนตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่โดยที่การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง

/กับการ...

กับการจัดการทรัพย์สินของประเทศ เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินและความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งได้ดำเนินการมาจนถึงขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การยื่นฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และการที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาย่อมเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินอันมีมูลค่าสูงให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน อันเป็นการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ยังอาจเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจอื่นเป็นหุ้นของบริษัทต่อไปในภายหน้า การยื่นฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่าการยื่นฟ้องคดีนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นนั้น จึงไม่ต้องด้วยความเห็นดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ คือ มาตรา ๔ กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นคณะบุคคลที่มี

/อำนาจ...

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการในแต่ละขั้นตอนซึ่งเป็นการดำเนินการโดยต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน และเมื่อได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายต่อไปได้ คือ การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทตามมาตรา ๒๖ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๒๘ และเมื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะทำให้การเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสร็จสมบูรณ์ การเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นการจัดการทรัพย์สินของประเทศที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของชาติ และโดยที่การดำเนินการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติอีก ดังนั้น การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญ และต้องเป็นไปเพื่อการปกป้องการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว จึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ โดยเคร่งครัด

คดีจึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การแต่งตั้งนายโอพาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น

/เป็นกรรมการ...

เป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ถือเป็นสาระสำคัญของการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น กำหนดชื่อของบริษัท โครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัทและผู้สอบบัญชี จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งใหม่ และในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลา ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นคุณสมบัติของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นคุณสมบัติสำคัญขององค์ประกอบคณะกรรมการดังกล่าว โดยกฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน และจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗ (๕) ประกอบกับมาตรา ๕ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ ต้องไม่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามที่เป็นปฏิกิริยาต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดตั้งบริษัทถือเป็นอำนาจหน้าที่พิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดในการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงต้องมีคุณสมบัติพิเศษที่แตกต่างจากคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการหรือดำเนินการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเฉพาะระหว่างคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ตามหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ประการหนึ่งว่า ประกอบกิจการ

/เกี่ยวกับ...

เกี่ยวกับระบบสื่อสารโทรคมนาคม รวมทั้งมีไว้และสั่งเข้ามาจำหน่ายในประเทศและส่งออก ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และจัดจำหน่ายเครื่องมือที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคม ดาวเทียมใยแก้วนำแสง (Fiber Optic) เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งอุปกรณ์ ส่วนประกอบและอะไหล่ที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคม เมื่อพิจารณาประกอบกับหนังสือ ชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่ระบุว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ทำการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบรับส่งข้อมูลด้วยการติดตั้งเส้นใยแก้วนำแสง บรรจุภายในสายดินของระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง โดยติดตั้งระบบนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ พร้อมกับการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้า ทำให้สามารถส่งข้อมูลผ่านระบบสื่อสารของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดย ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีระบบ รับส่งข้อมูลซึ่งประกอบด้วยเส้นใยแก้วนำแสงบรรจุภายในสายส่งของระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ความยาวประมาณ ๖,๕๕๓ กิโลเมตร ครอบคลุมโรงไฟฟ้าทั้งหมดของบริษัท ปัจจุบันบริษัท ใช้ระบบส่งข้อมูลดังกล่าวเป็นระบบหลักในการอำนวยความสะดวกทางด้านการสื่อสาร ภายใน อีกทั้งได้อนุญาตให้บุคคลภายนอก เช่น ผู้ประกอบการโทรคมนาคมแบบโทรศัพท์ พื้นฐานและแบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามที่ กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ใช้ระบบรับส่งข้อมูลดังกล่าวรับส่งข้อมูล โดยเรียกเก็บ ค่าตอบแทนการใช้งาน ซึ่งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้จัดตั้งบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจด้านโทรคมนาคม และปรากฏตามหนังสือรับรอง ของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ที่ ร. ๐๐๑๗๘๐ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ก็ได้รับรองว่า บริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมและการสื่อสารทุกชนิด ทุกประเภท ซึ่งรวมทั้งให้บริการสื่อสารข้อมูลโดยสัญญาณความเร็วสูงภายในประเทศหรือ ต่างประเทศ และรวมถึงกิจการซึ่งให้บริการหรือให้เช่าอุปกรณ์ในการรับ ส่ง แพร่ หรือการรับ เครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ หรือการอื่นใดซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้ โดยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบใยแก้วนำแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่น สำหรับบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นั้น ปรากฏตามหนังสือรับรอง ที่ ร ๐๐๐๑๙๔ ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘ ว่า ประกอบกิจการดาวเทียมสื่อสาร และให้ใช้วงจรดาวเทียมสื่อสารที่ได้รับอนุญาตจาก กระทรวงคมนาคมทุกชนิด ทุกประเภท ทั่วประเทศต่อหน่วยราชการหรือองค์กรของรัฐ

ตลอดจนดำเนินการผลิตและให้บริการ ติดตั้ง ซ่อมแซม บำรุงรักษา จำหน่ายหรือส่งเข้ามา จำหน่ายหรือส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งสินค้าอุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม ทุกชนิด ทุกประเภทที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยเฉพาะอุปกรณ์วิทยุติดตามตัวทุกระบบ โทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกระบบ รวมตลอดถึงวิทยุโทรทัศน์ โทรศัพท์ ฯลฯ นอกจากนั้น บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นหลักของบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ดังปรากฏตาม สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัทมหาชน จำกัด ทะเบียนเลขที่ บมจ. ๕๙ ที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าส่งต่อศาลว่า ณ วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๖ บริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีหุ้นสามัญจำนวน ๑,๒๖๓,๗๑๒,๐๐๐ หุ้น (หนึ่งพันสองร้อยหกสิบสามล้าน เจ็ดแสนหนึ่งหมื่นสองพันหุ้น) จากจำนวนหุ้นสามัญทั้งสิ้น ๒,๙๓๕,๑๒๐,๐๐๐ หุ้น (สองพันเก้าร้อยสามสิบห้าล้านหนึ่งแสนสองหมื่นหุ้น) และบริษัทได้ถือหุ้นดังกล่าว ตลอดมา โดยหนังสือรับรองของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ร. ๐๐๐๑๙๘ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ก็ระบุวัตถุประสงค์ของบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ไว้ว่า ประกอบกิจการและให้บริการเกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิดทุกประเภท ทั่วประเทศไทย ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า กิจการของบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือรับรอง ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ร.๐๐๐๑๙๔ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ ว่า ตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๙ นายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการ ของบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตลอดมา รวมทั้งในขณะที่ปลดกระทรวงพลังงาน ในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ออกคำสั่งที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งให้นายโอฬาร เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และปรากฏในหลักฐานประวัติ ของนายโอฬาร ที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวว่า นายโอฬาร เป็นนายกสมาคมมหาวิทยาลัยชินวัตร และตำแหน่งอื่นอีกหลายตำแหน่ง รวมทั้งระบุว่าเป็นรองประธานกรรมการ และประธานกรรมการตรวจสอบบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และยังเป็นกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ด้วย นายโอฬารจึงเป็น กรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคล ซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

/ที่เปลี่ยนทุน...

ที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) อันเป็นลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นอกจากนั้นยังปรากฏข้อเท็จจริงในหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ต้องซื้อก๊าซธรรมชาติจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดังนั้น การที่นายโอฬารเป็นกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นกรรมการหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) อันมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๑๗ (๕) ประกอบกับมาตรา ๕ และมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่หลักฐานประวัติของนายโอฬารที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งให้นายโอฬารเป็นกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ระบุไว้ชัดเจนว่า ขณะนั้นนายโอฬารเป็นทั้งนายกสมาคมมหาวิทยาลัยชินวัตร เป็นรองประธานกรรมการบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และเป็นกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งตำแหน่งอื่น ๆ อีก ปลัดกระทรวงพลังงานในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการดังกล่าว ย่อมต้องรู้หรือควรจะรู้แล้วว่านายโอฬารมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายโอฬารมีความไม่เป็นกลาง การที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้นายโอฬารเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการดังกล่าว โดยระบุตำแหน่งต่อท้ายเฉพาะเพียงว่าเป็นนายกสมาคมมหาวิทยาลัยชินวัตร อันเป็นการแสดงว่ามีเจตนาที่จะแสดงให้ปรากฏแก่บุคคลภายนอกว่านายโอฬารไม่มีลักษณะต้องห้าม ทั้งที่นายโอฬารมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายอย่างชัดเจน การออกคำสั่งแต่งตั้งนายโอฬารเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงเป็นการออกคำสั่งโดยขัดต่อกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าจะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ตาม แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทถือเป็นองค์ประกอบพิเศษและมีความสำคัญในคณะกรรมการ เพราะเป็นบุคคลที่กฎหมายถือว่าต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ดังนั้น ผลของการออกคำสั่งแต่งตั้งโดยขัดต่อกฎหมายดังกล่าว จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท

ไม่มี...

ไม่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ โดยเคร่งครัดด้วย ไม่อาจนำหลักการพ้นจากตำแหน่งไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพราะเหตุการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อใช้กับกรณีนี้ และมีผลทำให้การกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท เสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลทางกฎหมาย

แม้จะได้วินิจฉัยปัญหาในประเด็นข้างต้นไว้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ยังมีประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยต่อไปด้วยว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ อ้างว่า ไม่ได้จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งนายปริญญ์ นุतालย์ ประธานคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการดังกล่าว นั้น รับฟังได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง การกำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท การจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท และการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขและหลักกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยบทบัญญัติในข้อ ๓ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งคณะกรรมการจากผู้ที่มีความเป็นกลาง

/และไม่มี...

และไม่มีส่วนได้เสียในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับ และระเบียบดังกล่าวได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในข้อ ๕ ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประธานคณะกรรมการดังกล่าว คือ นายปริญญา นุตาลัย ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต้องห้ามเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบดังกล่าวหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ (๕) และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีได้กำหนดนิยามคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ แต่การที่ข้อ ๕ (๓) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระบุคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อจากคำว่า ข้าราชการการเมือง ลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับข้าราชการการเมือง และเมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยรัฐมนตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในข้อ ๓ ที่กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน ๓๐ คน ประกอบเป็นคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในฐานะคณะกรรมการหรือแยกกันปฏิบัติหน้าที่ โดยเรียกว่าผู้ช่วยรัฐมนตรี ตามด้วยชื่อกระทรวงที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำ ผู้ช่วยรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำกระทรวงใด ให้ปฏิบัติงานในฐานะผู้ช่วยของรัฐมนตรีทั้งหลายในกระทรวงนั้น เพื่อประโยชน์ราชการทั่วไปของกระทรวงนั้น รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ภารกิจสำคัญของผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรีในการอำนวยความสะดวกการบริหารประเทศ หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นภารกิจทำนองเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี หรือเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

/ซึ่งต้องห้าม...

ซึ่งต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในทางกฎหมาย จึงถือว่าผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต้องห้ามเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยเช่นกัน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างบทนิยามว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้หมายความว่าถึงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งประกอบด้วยการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ได้ใช้อำนาจตามข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่งตั้งให้นายปริญญา ตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นประธานกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลาง ซึ่งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ ๔ และข้อ ๕ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ การดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ชุดดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการของคณะกรรมการชุดนี้ รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่อนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท และการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับที่เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัท

/ที่จะ...

ที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเล็กรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดสาระสำคัญและวิธีการและกระบวนการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบประเด็นและข้อมูลที่จะจัดให้มีการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ และการลงทะเบียนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นไว้ในข้อ ๙ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ว่า ให้คณะกรรมการจัดทำประกาศโดยสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และประกาศในหนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับภาษาไทย ที่มีการจำหน่ายแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓ วัน รวมถึงกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการลงทะเบียน และจัดให้มีการลงทะเบียนไปในคราวเดียวกัน รวมทั้งสิ้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๗ วัน แต่ไม่เกิน ๑๕ วัน กำหนดจำนวนผู้แสดงความคิดเห็นตามที่เห็นสมควร และจัดเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะแสดงความคิดเห็นโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระของผู้แสดงความคิดเห็น และให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเป็นอันดับแรกก่อน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงถือเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นบริษัท แม้ว่าตามข้อ ๑๔ ของระเบียบดังกล่าว จะกำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นก็ตาม แต่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ต้องดำเนินการให้ถูกต้อง โดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง ตามระเบียบที่กำหนดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญ ยังบัญญัติรับรองสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าว ในขั้นตอนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของ

/ประชาชน...

ประชาชนได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน ๔ ภูมิภาค จำนวน ๕ ครั้ง โดยครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ที่โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพมหานคร เป็นการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยออกหนังสือเชิญจำนวน ๒๗,๓๐๕ ฉบับ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๑,๐๕๗ คน ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๗ ที่โรงเรียนลำปางกัลยาณี จังหวัดลำปาง มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๘๑๙ คน ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๗ ที่เมอริทไทม์ ปาร์ค แอนด์ สปาร์ตส์ อารีนา จังหวัดกระบี่ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๔๑๘ คน ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๗ ที่ศูนย์ประชุมไบเทค ถนนบางนา - ตราด กรุงเทพมหานคร มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๙๐๔ คน และครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ที่โรงแรมโซฟิเทล ราชา ออคิด จังหวัดขอนแก่น มีผู้ลงทะเบียนจำนวน ๔๓๔ คน ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่าได้ประกาศในหนังสือพิมพ์มติชน ผู้จัดการ และเดลินิวส์ ที่มีการวางจำหน่ายทั่วประเทศ ฉบับประจำวันวันที่ ๖ วันที่ ๗ และวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการประกาศก่อนที่จะมีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวันที่ ๑๑ วันที่ ๑๘ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวันแล้ว และยังสามารถเผยแพร่ซ้ำในหนังสือพิมพ์มติชน บางกอกโพสต์ และเดอะเนชั่นอีกเมื่อวันที่ ๑๘ และวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๗ โดยกำหนดรายละเอียดเรื่องวัน เวลา และสถานที่ลงทะเบียนเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น อีกทั้งจัดให้มีการถ่ายทอดสดทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง ๑๑ และเปิดโอกาสให้มีการเสนอแนะความคิดเห็นและคำถามผ่านทางโทรศัพท์และโทรสารจากประชาชนที่รับชมและรับฟังการถ่ายทอดสดตลอดรายการ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า จากพยานหลักฐานการประกาศในหนังสือพิมพ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างส่งศาล ปรากฏว่ามีการประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทย คือ หนังสือพิมพ์มติชนฉบับวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๗ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันฉบับวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๗ หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ฉบับวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีการวางจำหน่ายทั่วประเทศ แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันดังกล่าวมิได้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับเดียวกันติดต่อกัน การที่ข้อ ๙ (๑) ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้จัดทำประกาศโดยสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการวางจำหน่ายอย่างแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวันนั้น มีเจตนารมณ์

/เพื่อให้...

เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้อย่างกว้างขวางว่าจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นของบริษัท และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวอย่างหลากหลายและกว้างขวาง เพื่อประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นบริษัท การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการวางจำหน่ายอย่างแพร่หลายติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าสามวัน จึงต้องแปลความว่าหมายถึง ประกาศในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้น ติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน มิใช่ฉบับละหนึ่งวันรวมสามฉบับ โดยเรื่องที่ประกาศใน หนังสือพิมพ์ดังกล่าวนั้นจะต้องสรุปในเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการระบุเฉพาะหัวข้อเรื่องที่จะ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน และข้อมูลที่เป็นตัวเลขเกี่ยวกับกิจการการผลิตไฟฟ้าสั้น ๆ เพียงบางประการ โดยมีได้จัดทำสรุปเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ามีสาระสำคัญเช่นใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนมีโอกาส ทราบล่วงหน้า เพื่อเตรียมข้อมูลสำหรับแสดงความคิดเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการนโยบาย ทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้งในการจัดให้มี การรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำประกาศสรุปเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็น ทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และมีได้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันติดต่อกัน ไม่น้อยกว่าสามวัน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจะอ้างว่ามีการส่งจดหมายเชิญไปยังพนักงาน และลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยตรง จำนวน ๒๗,๓๐๕ ฉบับ แต่วิธีการดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้ การที่พนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามจำนวน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าส่งจดหมายเชิญประชุม ซึ่งมีภูมิลำเนาและที่ทำการปกติกระจาย อยู่ทั่วประเทศ มีจำนวนถึง ๒๗,๓๐๕ คน แต่การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงาน และลูกจ้างดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท ได้จัดเพียงแห่งเดียวที่กรุงเทพมหานคร และการจัดให้รับฟังความคิดเห็นในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ ก็ตรงกับวันอังคาร อันเป็น วันทำการปกติของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ในวันดังกล่าว คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนย่อมเล็งเห็นผลได้ว่า

จะมีพนักงานและลูกจ้างมาร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่มาก ซึ่งก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีจำนวนผู้ลงทะเบียนร่วมแสดงความคิดเห็นเพียง ๑,๐๕๗ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓.๘๗ ของพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทั้งหมด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ ๖ และข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้กระทำก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘

ในส่วนของบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้น มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คือ ดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติหรือเชื้อเพลิง เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าและงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รวมถึงการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้น เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำ หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้าสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่นหรือสร้างระบบไฟฟ้า ซึ่งในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานหรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการดังกล่าว หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าดังกล่าว มาตรา ๒๘ ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และในส่วนของการส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้านั้น มาตรา ๒๙ กำหนดให้มีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด

/ซึ่งมิใช่...

ซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลายหรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า ซึ่งเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมีสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓๙ ประกอบกับมาตรา ๑๒๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ว่า ในการดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้า ให้บริษัทมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ เมื่อพิจารณาสถานที่ในทรัพย์สินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ กับอำนาจหน้าที่ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่ถูกจำกัดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นอำนาจมหาชนของรัฐ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ และการที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังคงให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป นอกจากจะทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจที่จะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว ยังเป็นการให้อำนาจและให้สิทธิบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนการเปลี่ยนสถานะด้วย และโดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

/จะกระทำ...

จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นเท่านั้น แม้ว่ามาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และอาจกำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด ตามที่จะกำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าว ก็ได้สงวนการใช้อำนาจไว้ด้วยว่า การออกพระราชกฤษฎีกาต้องคำนึงถึงการควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องและการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย ดังนั้น จึงไม่อาจแปลความเพื่อเป็นการยกเว้นและนำมาใช้กับกรณีการใช้อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญได้ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จะมีมติกำหนดว่า กระบวนการคลังจะถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๕ ก็ไม่อาจเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งมีกระบวนการคลังถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ตลอดไป เพราะกระบวนการคลังอาจถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจต่ำกว่าจำนวนดังกล่าวได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจ ให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ มิได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าว จึงมีผลให้อำนาจมหาชนดังกล่าวโอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และการให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ เพราะการโอนอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด

(มหาชน) มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นกรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคล ตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่มีอำนาจมหาชนเช่นว่านั้น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้อง กับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญด้วย

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยด้วยว่า ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มา โดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบกับ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้ง สายส่งไฟฟ้า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้น ทรัพย์สิน ทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ และมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดไว้ว่า ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็น ทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และวรรคสอง กำหนดว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การ ปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ สำหรับที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าให้การว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทยได้ที่ดินมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จำนวนหนึ่งแปลง ในท้องที่ ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อประโยชน์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย เนื้อที่ประมาณ ๑๗๖ ไร่ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. ๒๕๒๑ อันเป็นการดำเนินการ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรของรัฐได้กรรมสิทธิ์ มาโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค

ด้านพลังงานไฟฟ้า จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และถือเป็นที่ราชพัสดุ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ไม่ถือว่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น ย่อมหมายความว่าอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐวิสาหกิจได้มาโดยวิธีการอื่นซึ่งมิใช่การใช้ อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ได้มาโดยวิธีการซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ สำหรับสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมทั้งสายส่งไฟฟ้าซึ่งเป็น ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นสิทธิที่ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยการใช้ อำนาจมหาชนของรัฐ และยังมีอยู่ตราบเท่าที่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นอยู่ ดังนั้น สิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้า จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วยเช่นกัน

โดยที่การเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีการจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท มหาชนจำกัด อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในระบบกฎหมายเอกชน แม้ว่ากระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นทั้งหมดก็ตาม แต่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นบริษัทที่มีส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ทำให้ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และมีการดำเนินการทางธุรกิจเช่นเดียวกับนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย บริษัทมหาชนจำกัด ข้อเท็จจริงฟังต่อไปได้ว่า กระทรวงการคลังได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับการ รักษาสาธารณสมบัติและทรัพย์สินของชาติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ โดยเสนอให้กำหนดเป็นหลักการในการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินหรือที่ได้มาโดยใช้อำนาจรัฐซึ่งเดิมอยู่ในการครอบครองของรัฐวิสาหกิจนั้น

/ให้กลับมา...

ให้กลับมาเป็นของแผ่นดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติว่าจะอนุมัติให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้อำนาจรัฐเป็นของกระทรวงการคลังหรือเป็นของบริษัทได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี ต่อมา ในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีมติเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนกิจการ สิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยส่วนที่จะโอนไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง ว่า กิจการที่จะโอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ให้โอนกิจการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการทั้งหมดให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และโอนกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำโดยไม่รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และให้โอนที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อนอ่างเก็บน้ำและห้วยงานให้แก่กระทรวงการคลัง โดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในสินทรัพย์ดังกล่าว และควรรับโอนกิจการที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำด้วยสำหรับสินทรัพย์ที่จะโอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ในวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทนั้น ให้บริษัทรับโอนสินทรัพย์ทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในราคาตามมูลค่าทางบัญชี และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโอนกรรมสิทธิ์โครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำจำนวน ๒๑ เขื่อน และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อนอ่างเก็บน้ำ และห้วยงานให้แก่กระทรวงการคลัง ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๘ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินข้างต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ต่อมา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ แจ้งการโอนโครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำจำนวน ๒๑ เขื่อน และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และห้วยงานให้แก่กระทรวงการคลัง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แต่มิได้โอนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและโรงไฟฟ้าพลังน้ำที่อยู่ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ประมาณ ๑๗๖ ไร่ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า รวมทั้งทรัพย์สินอื่นที่ก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติให้โอนอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ได้มาเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำ

บริการสาธารณะด้านพลังงานไฟฟ้าให้แก่กระทรวงการคลังแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มิได้อนุมัติให้โอนที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ได้มาด้วยการเวนคืนที่ดินตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงสายส่งและทรัพย์สินอื่นที่ก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าวที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้กระทรวงการคลังด้วย นอกจากนั้นยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการโอนทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ นั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ ถึงปลัดกระทรวงการคลัง แจ้งรายการทรัพย์สินที่จะโอนให้แก่กระทรวงการคลัง โดยแจ้งว่าจะจัดส่งข้อมูลรายละเอียดให้กระทรวงการคลัง ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๘ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กับกรมธนารักษ์ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการเช่าหรือการใช้ที่ราชพัสดุที่โอนให้แก่กระทรวงการคลัง โดยมีข้อตกลงว่าจะทำสัญญาเช่าภายใน ๓ ปี นับแต่วันจดทะเบียน อันแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการเตรียมโอนทรัพย์สินดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ เป็นการโอนกันเพียงอาศัยข้อมูลทางบัญชี ซึ่งถือไม่ได้ว่ามีการดำเนินการเสร็จสมบูรณ์ก่อนที่จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีมติให้โอนเฉพาะเขื่อนและอ่างเก็บน้ำจำนวน ๒๑ แห่ง และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และพลังงานให้แก่กระทรวงการคลัง โดยมีได้โอนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้า กังหันก๊าซ และโรงไฟฟ้าพลังน้ำในท้องที่อำเภอบางปะกง และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงสายส่งและทรัพย์สินอื่นที่ทำให้เกิดสิทธิดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นนั้นย่อมมีผลไปถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้วย เพราะการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อใช้บังคับทำให้สถานะทางกฎหมายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ถูกยกเลิกไป ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้นใช้บังคับจึงไม่อาจกระทำได้

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท 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

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายเกษม คมสัจย์ธรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสวงศักดิ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา ขวลิตรารัง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการผู้แถลงคดี : นางเสริมตรุณี ตันติเวสส



คดีหมายเลขแดงที่ พ.๕/๒๕๔๙

## ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๔ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๙

ระหว่าง { มุลนิธิเพื่อผู้บริโภค กับพวกรวม ๑๑ คน ผู้ฟ้องคดี  
 นายกรัฐมนตรี กับพวกรวม ๕ คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ด้วยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟ.๑๔/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ฟ.๕/๒๕๔๘ ปรากฏว่า ในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง หน้า ๒๘ พิมพ์ตกคำว่า "ล้าน" ซึ่งเกิดจากความผิดพลาดในการพิมพ์ อันเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยตามข้อ ๙๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

จึงให้แก้ไขข้อความที่ผิดพลาดในหน้า ๒๘ นับจากบน บรรทัดที่ ๑๑ จากคำว่า “๖,๐๐๐ หุ้น” เป็น “๖,๐๐๐ ล้านหุ้น” ในการตัดสำเนาคำพิพากษา ให้ตัดสำเนาคำสั่งเพิ่มเติมนี้รวมไปด้วย

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

## ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายธงชัย ลำดับวงศ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายเกษม คมสัจย์ธรรม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายชาญชัย แสวงศักดิ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายปรีชา ชวลิตธารง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด