

ร่าง

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.
พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติ**ทุนรัฐวิสาหกิจ****พ.ศ. 2542**

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2542

เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542”

มาตรา 2* พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

*(รก.2542/128ก/1/16 ธันวาคม 2542)

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ที่ไม่ใช่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัท” หมายความว่า บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“พนักงาน” หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขานุการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย

มาตรา 4 ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบห้าคน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินหกคนเป็นกรรมการ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 6 ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา 7 การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 ให้แต่งตั้งโดยระบุด่วนบุคคล

มาตรา 8 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (5) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9

มาตรา 9 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 ต้องไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (2) ได้รับหรือเคยได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (3) เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
- (4) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

มาตรา 10 ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา 11 กรรมการตามมาตรา 5 ที่ไม่ใช่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ถ้าเป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันที่ได้รับแต่งตั้งเคยเป็นผู้ถือหุ้นหรือกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาการเงิน ที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้น หรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท ให้แจ้งกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนเข้าปฏิบัติหน้าที่หรือนับแต่วันที่มิกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

มาตรา 12 ภายในระยะเวลาสามปีนับแต่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการตามมาตรา 5 จะเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาการเงิน หรือที่ปรึกษาการจัดการจำหน่ายหุ้นหรือผู้ทำหน้าที่จัดจำหน่ายหุ้น หรือได้รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษนอกเหนือจากธุรกิจหรือการเงินตามปกติของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือบริษัทที่จัดตั้งขึ้น

โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีของข้าราชการประจำที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 13 ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท
- (2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอตามมาตรา 21
- (3) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดรัฐมนตรีที่จะกำกับดูแลในด้านนโยบายของบริษัทที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตาม (2)
- (4) เสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- (5) กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้
- (6) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้
- (7) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 14 การประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ให้ประธานกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ในการประชุมถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุมในเรื่องนั้น แต่ถ้าที่ประชุมขอให้ผู้นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น ก็ให้ผู้นั้นอยู่ในที่ประชุมได้เพื่อการนั้นเท่านั้น ในระหว่างที่กรรมการผู้นั้นต้องออกจากที่ประชุมให้ถือว่าคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ที่ต้องออกจากที่ประชุม

มาตรา 15 ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจเชิญผู้แทนจากหน่วยงานหรือบุคคลใดทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

มาตรา 16 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการและ ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการและกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งพิจารณาแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนพนักงาน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น จะต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบัญชี และในกิจการหรือการค้าเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน ส่วนผู้แทนพนักงานนั้นจะต้องแต่งตั้งจากนายกสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานที่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น เสนอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามที่เห็นสมควร ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการหรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าว

มาตรา 17 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 16 พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) คณะกรรมการมีมติให้ออก
- (5) มีลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5

มาตรา 18 ให้นำมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 14 และ มาตรา 15 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทโดยอนุโลม แล้วแต่กรณี แต่ข้อห้ามมิให้เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการในบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามมาตรา 12 มิให้ใช้บังคับกับกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- (2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
- (3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- (4) กำหนดชื่อของบริษัท
- (5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- (6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- (7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- (8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด
- (9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (7) และ (8)
- (10) พิจารณาเรื่องอื่นๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมายรัฐวิสาหกิจหนึ่งจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ และในกรณีที่จะมีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของหลายบริษัทนั้น จะกระทำในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้ หรือรวมกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของหลายรัฐวิสาหกิจมาจัดตั้งเป็นบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทก็ได้ ข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจัดทำขึ้นให้เปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่กรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์

มาตรา 20 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ คณะอนุกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 5 และให้นำมาตรา 18 มาใช้บังคับแก่คณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา 19 ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

มาตรา 22 เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้ว ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใดๆ อันเกี่ยวแก่การนั้นให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับเมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดแล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายงานต่าง ๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 23 ในระหว่างที่กระทรวงการคลังยังมีได้อोनหุ้นที่ถืออยู่ให้แก่บุคคลอื่นมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในส่วนที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้นและจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละคนจะพึงถือไว้ได้มาใช้บังคับ และให้ถือว่าความเห็นของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับบริษัทนั้นเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทหรือนายทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 24 ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัทหรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ในกรณีนี้ที่โอนไปเป็นของบริษัทตามวรรคหนึ่งเป็นวันที่กระทรวงการคลังค้ำประกันอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้สินต่อไป โดยอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

การค้าประกันก็ได้ เว้นแต่จะมีการตกลงกับเจ้าหนี้ให้ลดหรือปลดเปลื้องภาระการค้าประกันของ
กระทรวงการคลังนั้น สิทธิตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุ
หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจมีอยู่ในวันจดทะเบียนบริษัทนั้นด้วย ส่วนสิทธิในการใช้
ที่ราชพัสดุหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐวิสาหกิจเคยมีอยู่ตามกฎหมายที่ราชพัสดุหรือ
กฎหมายอื่น ให้บริษัทมีสิทธิในการใช้ที่นั้นต่อไปตามเงื่อนไขเดิมแต่ต้องจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายได้
แผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 25 ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา 22 ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรี
อนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ
ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิม
เป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็น
การเลิกจ้างให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท
ยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม
แล้วแต่กรณี

มาตรา 26 ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท
หรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใดๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สินหรือสิทธิของ
บุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับ
กฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้
สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้าง
ของรัฐวิสาหกิจให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจ
ตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองดได้ตามที่กำหนด
ในพระราชกฤษฎีกาและอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการ
คณะหนึ่งคณะใดตามที่กำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และ
ให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแต่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้
ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัททงมีอำนาจสิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่
การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทาง
ธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐ
ประกอบด้วย โดยจะกำหนดเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติหรือให้กรณีใดจะต้องได้รับอนุมัติ

จากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งก่อนก็ได้ และคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจต้องเสนอแนะให้ทบทุนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจประเภทนั้นอยู่เสมอในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทได้ทำสัญญาที่มีข้อกำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาได้มีสิทธิในการดำเนินการใดให้ถือว่าคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการตามสัญญานั้นต่อไป จนกว่าสัญญาจะสิ้นสุด แม้ต่อมาจะมีกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นต้องจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม

อำนาจของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง อำนาจของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสามเป็นอันสิ้นสุดลงเมื่อมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการที่บริษัทตามวรรคหนึ่งหรือคู่สัญญาตามวรรคสามดำเนินการอยู่ โดยกิจการของบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าว แล้วแต่กรณี ต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจและในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กิจการนั้นต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทาน หรือต้องดำเนินการใดๆ ถ้าบริษัทหรือคู่สัญญาดังกล่าวมีคำขอก็ให้อนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้ดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับกรณีของคู่สัญญาดังกล่าวมีสิทธิดังกล่าวได้เท่าระยะเวลาที่เหลืออยู่ตามสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะยินยอมสละสิทธิดังกล่าวหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้สิทธิดังกล่าวสิ้นสุดลงโดยชดเชยค่าเสียหายให้ตามความเป็นธรรมอำนาจสิทธิ หรือประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 27 ให้คณะกรรมการตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง มีอำนาจวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจต่างๆ ของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการของบริษัทมีคุณภาพและอัตราค่าบริการหรือราคาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการธุรกิจและผู้บริโภคให้รัฐมนตรีกำกับดูแลตามมาตรา 13 (3) มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทที่เกิดจากการเปลี่ยนทุนรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดโดยคณะกรรมการตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง

มาตรา 28 ในกรณีที่มติดคณะรัฐมนตรีขุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจได้รับยกเว้นมีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 26 ให้ถือว่า

บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนด
ในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

มาตรา 29 เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26 และมาตรา 28 ให้รัฐบาล
รายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า

มาตรา 30 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 12 หรือมาตรา 18 หรือมาตรา 20 ประกอบกับมาตรา 12
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 31 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมาย
ที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็น
รัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัท
มหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่งโดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิม
เป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะ
เป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ
และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้
โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว
โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการ
ในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคตจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก ข.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549

คำพิพากษา

คดีหมายเลขคำที่ ฟ.14/2548
คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.5/2549

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลปกครองสูงสุด
วันที่ 23 เดือน มีนาคม พุทธศักราช 2549

ระหว่าง	มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค	ที่ 1	ผู้ฟ้องคดี
	นางสาวรสนา โตสิตระกูล	ที่ 2	
	นางสาวสายรุ้ง ทองพลอน	ที่ 3	
	นายสุริยะใส กตะศิลา	ที่ 4	
	นายศิริชัย ไม้งาม	ที่ 5	
	นางจิราภา จันทรักษ์	ที่ 6	
	นางสาวศจินทร์ ประชาสันต์	ที่ 7	
	นางอินทิรา ไร้วัดนา	ที่ 8	
	พันโทหญิง กมลพรรณ ชีวพันธุ์ศรี	ที่ 9	
	นางญ.หญิง สิตตะวิบูล	ที่ 10	
	นายธนา วรพจน์	ที่ 11	
	นายกรัฐมนตรี	ที่ 1	ผู้ถูกฟ้องคดี
	สำนักนายกรัฐมนตรี	ที่ 2	
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน	ที่ 3	
	กระทรวงพลังงาน	ที่ 4	
	คณะรัฐมนตรี	ที่ 5	

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

แม้การฟ้องคดีขาดอายุความ แต่คดีมีประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลรับฟ้องไว้พิจารณาได้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดมีส่วนรับรู้มาโดยตลอดว่า มีการดำเนินการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัทจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดรู้ว่าพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับมีผลกระทบต่อกันตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือวันที่ 24 มิถุนายน 2548 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2548 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่โดยการที่การเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินของประเทศ เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และความมั่นคงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งได้ดำเนินการมาจนถึงขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การยื่นฟ้องคดีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และการที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาย่อมเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินอันมีมูลค่าสูงให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเป็นการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจจากรูปเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นซึ่งถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน อันเป็นการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย อีกทั้งการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ยังอาจเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจอื่นเป็นหุ้นของบริษัทต่อไปในภายหน้า การยื่นฟ้องคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วย ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่าการยื่นฟ้องคดีนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นนั้น จึงไม่ต้องด้วยความเห็นดังกล่าวของศาลปกครองสูงสุด

พ.ร.ฎ.ทั้งสองออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีมีประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ คือ มาตรา 4 กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท ให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยมีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทให้กระทำได้ตามพระราชบัญญัตินี้โดยมีคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการในแต่ละขั้นตอนซึ่งเป็นการดำเนินการโดยต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน และเมื่อได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วจึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายต่อไปได้ คือ การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทตามมาตรา 26 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 28 และเมื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะทำให้การเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสร็จสมบูรณ์ การเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นการจัดการทรัพย์สินของประเทศที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของชาติ และโดยที่การดำเนินการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติอีก ดังนั้น การดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญ และต้องเป็นไปเพื่อการปกป้องการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว จึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

การแต่งตั้งนายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีจึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยก่อนว่า การแต่งตั้งนายโอฬาร ไชยประวัติ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นเป็นกรรมการ และผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ถือเป็นสาระสำคัญของการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้น และมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้นกำหนดชื่อของบริษัทโดยสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งใหม่ และในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขบเลิกรัฐวิสาหกิจด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คุณสมบัติของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นคุณสมบัติสำคัญขององค์ประกอบคณะกรรมการดังกล่าว โดยกฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและบัญชี และในกิจการหรือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน และจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 17 (5) ประกอบกับมาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 คือ ต้องไม่เป็นการกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามที่เป็นปฏิกิริยาต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดตั้ง

บริษัทถือเป็นอำนาจหน้าที่พิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดในการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงต้องมีคุณสมบัติพิเศษที่แตกต่างจากคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเพื่อเตรียมการหรือดำเนินการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเฉพาะระหว่างคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กฟผ. มีระบบสื่อสารผ่านเส้นใยแก้วนำแสง 6553 กม. บริษัท ชินฯ ทำธุรกิจสื่อสารเช่นกัน

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ตามหนังสือปริศนาคำถามของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ประการหนึ่งว่า ประกอบกิจการเกี่ยวกับระบบสื่อสารโทรคมนาคม รวมทั้งมีไว้และตั้งเข้ามาจำหน่ายในประเทศ และส่งออกจำหน่ายยังต่างประเทศ และจัดจำหน่ายเครื่องมือเกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมดาวเทียม ใยแก้วนำแสง (Fiber Optic) เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งอุปกรณ์ส่วนประกอบและอะไหล่ที่เกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคม เมื่อพิจารณาประกอบกับหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่ระบุว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ทำการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบรับส่งข้อมูลด้วยการติดตั้งเส้นใยแก้วนำแสงบรรจุภายในสายดินของระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูง โดยติดตั้งระบบนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 พร้อมกับการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้า ทำให้สามารถส่งข้อมูลผ่านระบบสื่อสารของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดย ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2548 บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีระบบรับส่งข้อมูลซึ่งประกอบด้วยเส้นใยแก้วนำแสงบรรจุภายในสายส่งของระบบสายส่งไฟฟ้าแรงสูงความยาวประมาณ 6.553 กิโลเมตร ครอบคลุมโรงไฟฟ้าทั้งหมดของบริษัท ปัจจุบันบริษัทใช้ระบบส่งข้อมูลดังกล่าวเป็นระบบหลักในการอำนวยความสะดวกทางด้านการสื่อสารภายใน อีกทั้งได้อนุญาตให้บุคคลภายนอก เช่น ผู้ประกอบการโทรคมนาคมแบบโทรศัพท์พื้นฐานและแบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมตามที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ใช้ระบบรับส่งข้อมูลดังกล่าวรับส่งข้อมูลโดยเรียกเก็บค่าตอบแทนการใช้งาน ซึ่งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้จัดตั้งบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด เพื่อประกอบธุรกิจด้านโทรคมนาคม และปรากฏตามหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานคร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ที่ ร.001780 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2549 ก็ได้รับรองว่า บริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมและการสื่อสารทุกชนิดทุกประเภท ซึ่งรวมทั้งให้บริการสื่อสารข้อมูลโดยสัญญาความเร็วสูงภายในประเทศหรือต่างประเทศ และรวมถึงกิจการซึ่งให้บริการหรือให้เช่าอุปกรณ์ในการรับ ส่ง แพร่ หรือการรับเครื่องหมาย สัญญาณ ตัวหนังสือ

หรือการอื่นใดซึ่งสามารถให้เข้าใจความหมายได้โดยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบใยแก้วนำแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้า หรือระบบอื่น

สำหรับบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) นั้น ปรากฏตามหนังสือรับรองที่ ร.000194 ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ 7 มีนาคม 2548 ว่าประกอบกิจการ คาวเทียมสื่อสาร และให้ใช้วงจรดาวเทียมสื่อสารที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงคมนาคมทุกชนิด ทุกประเภท ทั่วประเทศไทยต่อหน่วยราชการหรือองค์กรของรัฐตลอดจนดำเนินการผลิตและให้บริการ ติดตั้ง ซ่อมแซม บำรุงรักษา จำหน่ายหรือส่งเข้ามาจำหน่ายหรือส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ซึ่งสินค้าอุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิด ทุกประเภทที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยเฉพาะอุปกรณ์ วิทยุติดตามตัวทุกระบบ 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.59 ที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ส่งต่อศาลว่า ณ วันที่ 29 เมษายน 2546 บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มีหุ้นสามัญจำนวน 1,263,712,000 หุ้น (หนึ่งพันสองร้อยหกสิบสามล้านเจ็ดแสนหนึ่งหมื่นสองพันหุ้น) จากจำนวน หุ้นสามัญทั้งสิ้น 2,935,120,000 หุ้น (สองพันเก้าร้อยสามสิบห้าล้านหนึ่งแสนสองหมื่นหุ้น) และ บริษัทได้ถือหุ้นดังกล่าวตลอดมา โดยหนังสือรับรองของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ร.000198 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2549 ที่ระบุนิติบุคคลของบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ไว้ว่า ประกอบกิจการและให้บริการเกี่ยวกับการสื่อสารโทรคมนาคมทุกชนิดทุกประเภททั่วประเทศไทย

นายโอฬาร เป็นกรรมการที่มีส่วนได้เสีย การแต่งตั้งมีเจตนาปกปิด

ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า กิจการของบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) มี ประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือรับรองของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ร.000194 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2549 ว่า ตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน 2545 จนถึงวันที่ 7 มีนาคม 2549 นายโอฬาร ไขยประวดี เป็นกรรมการของบริษัท ชิน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ตลอดมา รวมทั้ง ในขณะที่ปลัดกระทรวงพลังงานในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ออกคำสั่งที่ 1/2546 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2546 แต่งตั้งให้นายโอฬาร เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และปรากฏในหลักฐานประวัติ ของนายโอฬาร ที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวว่า นายโอฬารเป็นนายก สภามหาวิทยาลัยชินวัตร และตำแหน่งอื่นอีกหลายตำแหน่ง รวมทั้งระบุว่าเป็นรองประธาน

กรรมการ และประธานกรรมการตรวจสอบบริษัท จีน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และยังเป็นกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ด้วย นายโอฬารจึงเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) อันเป็นลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นอกจากนั้นยังปรากฏข้อเท็จจริงในหนังสือชี้ชวนเสนอขายหุ้นสามัญ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ต้องซื้อหลักทรัพย์จากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดังนั้น การที่นายโอฬาร เป็นกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นกรรมการหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) อันมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตามมาตรา 17 (5) ประกอบกับมาตรา 5 และมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

การที่หลักฐานประวัติของนายโอฬารที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งให้นายโอฬารเป็นกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ระบุไว้ชัดเจนว่า ขณะนั้นนายโอฬารเป็นทั้งนายกสมาคมมหาวิทยาลัยชินวัตร เป็นรองประธานกรรมการบริษัท จีน คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และเป็นกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งตำแหน่งอื่นๆ อีก ปลัดกระทรวงพลังงาน ในฐานะประธานกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการดังกล่าว ย่อมต้องรู้หรือควรจะรู้แล้วว่านายโอฬารมีความไม่เป็นกลาง การที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้นายโอฬารเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการดังกล่าวโดยระบุตำแหน่งต่อท้ายเฉพาะเพียงว่าเป็นนายกสมาคมมหาวิทยาลัยชินวัตร อันเป็นการแสดงว่ามีเจตนาที่จะแสดงให้ปรากฏแก่บุคคลภายนอกว่านายโอฬารไม่มีลักษณะต้องห้าม ทั้งที่นายโอฬารมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายอย่างชัดเจน การออกคำสั่งแต่งตั้งนายโอฬารเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยขัดต่อกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าจะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ตาม แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทถือเป็นองค์ประกอบพิเศษและมีความสำคัญในคณะกรรมการ เพราะเป็นบุคคลที่กฎหมายถือว่าต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่เปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ดังนั้นผลของการออกคำสั่งแต่งตั้งโดยขัดต่อกฎหมายดังกล่าวจึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทไม่มีความเป็นกลาง คณะกรรมการที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2542 กำหนดไว้โดยเคร่งครัดด้วย ไม่อาจทำหลักการพ้นจากตำแหน่งไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพราะเหตุการณืขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อใช้กับกรณีนี้ และมีผลทำให้การกระทำใดๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลทางกฎหมาย

นายปริญญ์ นุตาชัย เป็นกรรมการต้องห้ามหรือไม่

แม้จะได้วินิจฉัยปัญหาในประเด็นข้างต้นไว้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ยังมีประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยต่อไปด้วยว่า การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 5 อ้างว่า ไม่ได้จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งนายปริญญ์ นุตาชัย ประธานคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการดังกล่าว นั้น รับฟังได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา 19 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง การกำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท การจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท และการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 โดยบทบัญญัติในข้อ 3 ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทแต่งตั้งคณะกรรมการจากผู้ที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในกิจการของรัฐวิสาหกิจที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับ และระเบียบดังกล่าวได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในข้อ 5 ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประธานคณะกรรมการดังกล่าว คือ นายปริญญ์ นุตาชัย ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี

เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต้องห้ามเป็นกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบดังกล่าวหรือไม่

ผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งทางการเมือง การตั้งเป็นกรรมการจึงต้องห้ามตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 (5) และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะมีได้กำหนดนิยามคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ แต่การที่ข้อ 5 (3) ของระเบียบดังกล่าว กำหนดลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระบุคำว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อจากคำว่า ข้าราชการการเมืองลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับข้าราชการการเมือง และเมื่อพิจารณาถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ช่วยรัฐมนตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 ในข้อ 3 ที่กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 30 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในฐานะคณะกรรมการหรือแยกกันปฏิบัติหน้าที่ โดยเรียกว่าผู้ช่วยรัฐมนตรีตามด้วยชื่อกระทรวงที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำผู้ช่วยรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำกระทรวงใด ให้ปฏิบัติงานในฐานะผู้ช่วยของรัฐมนตรีทั้งหลายในกระทรวงนั้น เพื่อประโยชน์ราชการทั่วไปของกระทรวงนั้น รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ภารกิจสำคัญของผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี รวมทั้งนายกรัฐมนตรีในการอำนวยการบริหารประเทศ หรือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นภารกิจทำนองเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี หรือเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งต้องห้ามมิให้เป็นกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในทางกฎหมายจึงถือว่าผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต้องห้ามเป็นกรรมการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยเช่นกัน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างบทนิยามว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้หมายความว่าผู้ช่วยรัฐมนตรีจึงไม่อาจรับฟังได้

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายได้ใช้อำนาจตามข้อ 4 ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 แต่งตั้งให้นายปริญญา ตำแหน่ง

ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นประธานกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลาง ซึ่งเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 4 และข้อ 5 (3) ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 การดำเนินการของคณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชุดดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการดำเนินการของคณะกรรมการชุดนี้ รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ที่อนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท และการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับที่เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลังกำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขกเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดสาระสำคัญและวิธีการและกระบวนการในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบประเด็นและข้อมูลที่จะจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นรวมทั้งวัน เวลา สถานที่ และการลงทะเบียนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นไว้ในข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ว่าให้คณะกรรมการจัดทำประกาศโดยสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทย ที่มีการจำหน่ายแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน รวมถึง

กำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการลงทะเบียน และจัดให้มีการลงทะเบียนไปในคราวเดียวกัน รวมทั้งสิ้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน แต่ไม่เกิน 15 วัน กำหนดจำนวนผู้แสดงความคิดเห็น ตามที่เห็นสมควร และจัดเอกสารเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะแสดงความคิดเห็นโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระของผู้แสดงความคิดเห็น และให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเป็นอันดับแรกก่อน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงถือเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจ เป็นหุ้นบริษัท แม้ว่าตามข้อ 14 ของระเบียบดังกล่าว จะกำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บริษัทใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นก็ตาม แต่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติดังกล่าวก็จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องโดยเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางตามระเบียบที่กำหนดและ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ ยังบัญญัติรับรองสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ก่อนการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน และมีสิทธิแสดง ความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องดังกล่าว

ไม่ประกาศ นสพ. ฉบับเดียวกัน 3 วันติดต่อกัน ไม่สรุปเรื่องให้รู้

ในขั้นตอนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน 4 ภูมิภาค จำนวน 5 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2547 ที่โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพมหานคร เป็นการรับฟังความคิดเห็นของพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย โดยออกหนังสือเชิญจำนวน 27,305 ฉบับ มีผู้ลงทะเบียนจำนวน 1,057 คน ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2547 ที่โรงเรียนลำปางกัลยาณี จังหวัดลำปาง มีผู้ลงทะเบียนจำนวน 819 คน ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2547 ที่เมอริทิม์ ปาร์ค แอนด์ สปป รีสอร์ท จังหวัดกระบี่ มีผู้ลงทะเบียน จำนวน 418 คน ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2547 ที่ศูนย์ประชุมไบเทค ถนนบางนา – ตราด กรุงเทพมหานคร มีผู้ลงทะเบียนจำนวน 904 คน ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2547 ที่โรงแรม โซฟีเทล ราชา ออคิด จังหวัดขอนแก่น มีผู้ลงทะเบียนจำนวน 434 คน ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างว่าได้ประกาศในหนังสือพิมพ์มติชน ผู้จัดการ และเดลินิวส์ ที่มีการวางจำหน่ายทั่วประเทศ ฉบับประจำวันวันที่ 6 วันที่ 7 และวันที่ 8 มกราคม 2547 ซึ่งเป็นการประกาศก่อนที่จะมีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวันที่ 11 วันที่ 18 วันที่ 25 มกราคม 2547 และวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2547 เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวันแล้ว และยังได้เผยแพร่ข่าวในหนังสือพิมพ์มติชน บางกอกโพสต์ และเดอะเนชั่น อีกทั้งจัดให้มีการถ่ายทอดสดทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 และเปิดโอกาสให้มีการเสนอแนะความคิดเห็นและคำถามผ่านทางโทรศัพท์ และโทรสารจากประชาชนที่รับชมและรับฟังการถ่ายทอดสดตลอดรายการ

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า จากพยานหลักฐานการประกาศในหนังสือพิมพ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างส่งศาล ปรากฏว่ามีการประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทย คือ หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 6 มกราคม 2547 และวันที่ 18 มกราคม 2547 หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันฉบับวันที่ 7 มกราคม 2547 หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับวันที่ 8 มกราคม 2547 และวันที่ 22 มกราคม 2547 ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ที่มีการวางจำหน่ายทั่วประเทศ แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันดังกล่าวมิได้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับเดียวกันติดต่อกัน การที่ข้อ 9 (1) ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้จัดทำประกาศโดยสรุปเรื่องที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการวางจำหน่ายอย่างแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวันนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้อย่างกว้างขวางว่าจะมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นของบริษัท และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวอย่างหลากหลายและกว้างขวางเพื่อประโยชน์สูงสุดในการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นบริษัท การที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับภาษาไทยที่มีการวางจำหน่ายอย่างแพร่หลายติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน จึงต้องแปลความว่าหมายถึง ประกาศในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน มิใช่ฉบับละหนึ่งวันรวมสามฉบับ โดยเรื่องที่ประกาศในหนังสือพิมพ์ดังกล่าวนั้นจะต้องสรุปในเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่การประกาศในหนังสือพิมพ์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำเพียงการระบุเฉพาะหัวข้อเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และข้อมูลที่เป็นตัวเลขเกี่ยวกับกิจการการผลิตไฟฟ้าสั้นๆ เพียงบางประการ โดยมีได้จัดทำสรุปเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ามีสาระสำคัญเช่นใดบ้าง เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสราบล่งหน้า เพื่อเตรียมข้อมูลสำหรับแสดงความคิดเห็นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543

ไม่สรุปเรื่อง และลง น.ส.พ. เพื่อฟังความคิดเห็นพนักงาน

อีกทั้งในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2547 ไม่ปรากฏว่ามีการจัดทำประกาศสรุปเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็นทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ และได้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจะอ้างว่ามีการส่งจดหมายเชิญไปยังพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยตรง จำนวน 27,305 ฉบับ แต่วิธีการดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้การที่พนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามจำนวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าส่งจดหมายเชิญประชุม ซึ่งมีภูมิลำเนาและที่ทำการปกติกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีจำนวนถึง 27,305 คน แต่การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานและลูกจ้างดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการดำเนินการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท ได้จัดเพียงแห่งเดียวที่กรุงเทพมหานคร และการจัดให้รับฟังความคิดเห็นในวันที่ 6 มกราคม 2547 ก็ตรงกับวันอังคารอันเป็นวันทำการปกติของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในวันดังกล่าว คณะกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนย่อมเล็งเห็นผลได้ว่าจะมีพนักงานและลูกจ้างมาร่วมแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่มาก ซึ่งก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีจำนวนผู้ลงทะเบียนร่วมแสดงความคิดเห็นเพียง 1,057 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 3.87 ของพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทั้งหมด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ 6 และข้อ 9 ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้กระทำก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548

พ.ร.ฎ.กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ กฟผ. ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในส่วนของบริษัทกฟผ. ในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. (มหาชน) พ.ศ. 2548 นั้น มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญคือ ดำเนินงานต่างๆ เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติหรือเชื้อเพลิง เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าและงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รวมถึงการสร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้าสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น หรือสร้างระบบไฟฟ้า ซึ่งในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานหรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการดังกล่าว หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าดังกล่าว มาตรา 28 ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานหรือลูกจ้างมีอำนาจที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใดๆ ซึ่งมีโฉนดที่ดินเป็นการชั่วคราวภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และในส่วนของ การส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า นั้น มาตรา 29 กำหนดให้มีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้งเสาตอม่อไฟฟ้าสายส่ง หรืออุปกรณ์อื่น ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า และรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลายหรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า ซึ่งเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมีสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 139 ประกอบกับมาตรา 1298 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นสาขารวมสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า ในการดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าให้บริษัทมีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เว้นแต่กรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 13 และมาตรา 14 เมื่อพิจารณาสถานที่ในทรัพย์สินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่อยู่เดิมตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กับอำนาจหน้าที่ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ที่ถูกจำกัดตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 แล้ว

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 นั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตาม มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นอำนาจมหาชนของรัฐตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ และการที่พระราชกฤษฎีกา ฉบับนี้ยังคงให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต่อไป นอกจาก จะทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ถือกรรมสิทธิในที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก่อนการเปลี่ยนสถานะด้วยและโดยที่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเป็นการใช้อำนาจมหาชน ที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของรัฐ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 49 วรรคหนึ่ง ของ รัฐธรรมนูญว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่ง ทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นเท่านั้น แม้ว่ามาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทอาจจำกัดหรือคงได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอาจ กำหนดให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใด ตามที่จะกำหนดหรือจะให้แต่งตั้ง โดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจได้ก็ตาม แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้สงวนการใช้อำนาจ ไว้ด้วยว่า การออกพระราชกฤษฎีกาต้องคำนึงถึงการควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไป โดยถูกต้องและการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย ดังนั้นจึงไม่อาจแปลความเพื่อเป็นการยกเว้น และนำมาใช้กับกรณีการใช้อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญได้ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 จะมีมติกำหนดว่ากระทรวงการคลังจะถือหุ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 75 ก็ไม่อาจ เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จะคงสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งมีกระทรวงการคลังถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ตลอดไป เพราะกระทรวง การคลังอาจถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจต่ำกว่าจำนวนดังกล่าวได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 26 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ที่กำหนดว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ ที่กฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจ ให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

พ.ร.ฎ.ไม่จำกัดอำนาจ กฟผ. เวนคืนอสังหาฯ ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า อำนาจการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นอำนาจมหาชน ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐและต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 มิได้จำกัดอำนาจมหาชนดังกล่าว จึงมีผลให้อำนาจมหาชนดังกล่าวโอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา 48 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับ มาตรา 26 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และการให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขันทางธุรกิจ เพราะการโอนอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่มีอำนาจมหาชนเช่นนั้นอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจตาม มาตรา 30 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญด้วย

ที่ดินที่ กฟผ. เวนคืนมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยด้วยว่า ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ และมาตรา 4 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดไว้ว่าที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และวรรคสอง กำหนดว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

สำหรับที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าให้การว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ที่ดินมาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จำนวนหนึ่งแปลง ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อประโยชน์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เนื้อที่ประมาณ 176 ไร่ ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2521 อันเป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรของรัฐได้กรรมสิทธิ์มาโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคด้านพลังงานไฟฟ้า จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และถือเป็นที่ราชพัสดุ ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น ย่อมหมายความว่าถึงเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐวิสาหกิจได้มาโดยวิธีการอื่นซึ่งมิใช่การใช้อำนาจเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ได้มาโดยวิธีการซื้อ จัดหา หรือแลกเปลี่ยนตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 สำหรับสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมทั้งสายส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินและเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เป็นสิทธิที่ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ และยังมีอยู่ครบถ้วนเท่าที่มีการใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นอยู่ ดังนั้น สิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้ารวมทั้งสายส่งไฟฟ้าจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ด้วยเช่นกัน

กรม. ไมออนที่ตั้งโรงไฟฟ้าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของรัฐ เป็นดุลพินิจไม่ชอบ

โดยที่การเปลี่ยนสถานะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และการจดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด อันเป็นการดำเนินการตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเปลี่ยนสถานะจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดในระบบกฎหมายเอกชน แม้ว่ากระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นทั้งหมดก็ตาม

แต่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นบริษัทที่มีส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 ทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และมีการดำเนินการทางธุรกิจ เช่นเดียวกับนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

ข้อเท็จจริงฟังต่อไปได้ว่า กระทรวงการคลัง ได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับการรักษา สาธารณสมบัติและทรัพย์สินของชาติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ในการประชุมเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2547 โดยเสนอให้กำหนดเป็นหลักการในการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ได้มา โดยใช้อำนาจรัฐซึ่งเดิมอยู่ในการครอบครองของรัฐวิสาหกิจนั้นให้กลับมาเป็นของแผ่นดิน แต่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีมติว่าจะอนุมัติให้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้อำนาจรัฐเป็นของกระทรวงการคลัง หรือเป็นของบริษัทได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี ต่อมาในการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการ จัดตั้งบริษัท ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2548 คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีมติ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนกิจการ สิทธิ หนี้สิน ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยส่วนที่จะโอนไปยังบริษัท ที่จัดตั้งขึ้นใหม่และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลังว่า กิจการที่จะโอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ให้โอนกิจการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการทั้งหมดให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และโอนกรรมสิทธิ์ในโครงสร้างสันเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำ โดยไม่รวมโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และให้โอนที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อนอ่างเก็บน้ำและห้วยงานให้แก่ กระทรวงการคลัง โดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังคงมีสิทธิใช้ประโยชน์ในสินทรัพย์ดังกล่าว และควรรับโอนกิจการที่เกี่ยวข้องกับเขื่อนและอ่างเก็บน้ำด้วย

สำหรับสินทรัพย์ที่จะโอนไปยังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ในวันจดทะเบียนจัดตั้ง บริษัทนั้น ให้บริษัทรับโอนสินทรัพย์ทั้งหมดของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในราคาตาม มูลค่าทางบัญชี และให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโอนกรรมสิทธิ์โครงสร้างสันเขื่อนและ อ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำจำนวน 21 เขื่อน และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อนอ่างเก็บน้ำและ ห้วยงานให้แก่กระทรวงการคลัง ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ครั้งที่ 1/2548 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2548 คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีมติเห็นชอบตามความเห็น ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินข้างต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการนโยบายทุน รัฐวิสาหกิจ

ต่อมาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือลงวันที่ 23 มิถุนายน 2548 แจ้งการโอนโครงสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำที่ใช้ในการเก็บกักน้ำจำนวน 21 เขื่อน และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และห้วยงานให้แก่กระทรวงการคลัง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แต่มีได้โอนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ และโรงไฟฟ้าพลังน้ำที่อยู่ในท้องที่ตำบลบางปะกง อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ประมาณ 176 ไร่ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบไฟฟ้า สายส่งไฟฟ้า รวมทั้งทรัพย์สินอื่นที่ก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีมติให้โอนอสังหาริมทรัพย์อื่นที่ได้มาเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านพลังงานไฟฟ้าให้แก่กระทรวงการคลังแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มิได้อนุมัติให้โอนที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ได้มาด้วยการเวนคืนที่ดินตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงสายส่งและทรัพย์สินอื่นที่ก่อให้เกิดสิทธิดังกล่าวที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มาตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้กระทรวงการคลังด้วย นอกจากนั้นยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการโอนทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 นั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหนังสือลงวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ถึงปลัดกระทรวงการคลัง แจ้งรายการทรัพย์สินที่จะโอนให้แก่กระทรวงการคลัง โดยแจ้งว่าจะจัดส่งข้อมูลรายละเอียดให้กระทรวงการคลัง ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2548 บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กับกรมธนารักษ์ได้จัดทำบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการเช่าหรือการใช้ที่ราชพัสดุที่โอนให้แก่กระทรวงการคลัง โดยมีข้อตกลงว่าจะทำสัญญาเช่าภายใน 3 ปี นับแต่วันจดทะเบียน อันแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการเตรียมโอนทรัพย์สินดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จเป็นการโอนกันเพียงอาศัยข้อมูลทางบัญชี ซึ่งถือไม่ได้ว่ามีการดำเนินการเสร็จสมบูรณ์ก่อนที่จะดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 มีมติให้โอนเฉพาะเขื่อนและอ่างเก็บน้ำจำนวน 21 แห่ง และที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และพลังงานให้แก่กระทรวงการคลัง โดยมีได้โอนที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซ และโรงไฟฟ้าพลังน้ำในท้องที่อำเภอบางปะกง และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงสายส่งและทรัพย์สินอื่นที่ทำให้เกิดสิทธิดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขั้นตอนการออกกฎหมายไม่ชอบ พินักษาเพิกถอน พ.ร.ฎ.ทั้งสองฉบับ

เมื่อขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้น ย่อมมีผลไปถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ด้วย เพราะการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เพื่อใช้บังคับทำให้สถานะทางกฎหมายของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ถูกยกเลิกไป ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ขึ้นใช้บังคับจึงไม่อาจกระทำได้

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เสียไปด้วยเช่นกัน พินักษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

นายเจริญ หัตถกรรม	ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด	ตุลาการเจ้าของสำนวน
นายธงชัย ลำดับวงศ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด	
นายเกษม คมสัจธรรม	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด	
นายชาญชัย แสวงศักดิ์	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด	
นายปรีชา ขวลิตรารัง	ตุลาการศาลปกครองสูงสุด	

ตุลาการผู้แถลงคดี : นางเสริมศรี ดันติเวส