

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.5/2549

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.5/2549¹ วินิจฉัยว่า

พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกฎกระบวนการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญไว้ คือ มาตรา 4 กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทให้กระทำได้ตาม พ.ร.บ. นี้ โดยมีคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกระบวนการในแต่ละขั้นตอนซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน

และเมื่อได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายต่อไปได้ คือ การตรา พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการกำหนดอำนาจ สิทธิ ประโยชน์ของบริษัทตามมาตรา 26 และ พ.ร.ฎ. ว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 28 และเมื่อดำเนินการตรา พ.ร.ฎ. ทั้งสองฉบับเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงจะทำการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากองค์กรของรัฐมาเป็นรูปแบบบริษัทเสร็จสมบูรณ์ และโดยการที่ดำเนินการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติอีก ดังนั้นการดำเนินการในทุกขั้นตอนจึงมีความสำคัญและต้องเป็นไปเพื่อการ ปกป้องการดำเนินการที่รัฐธรรมนูญถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมายโดยเคร่งครัด

ปัญหาของ พ.ร.ฎ. ทั้งสองฉบับชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งในทางราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17(5) ประกอบกับมาตรา 5 และ มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวและโดยที่ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ถือเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินการ

¹ หนังสือพิมพ์มติชน “ศาลปกครองสูงสุดชี้ขาดล้มกระดานแปรรูป กฟผ.” ฉบับวันที่ 25 มีนาคม 2549 น.2

เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท โดยมีหน้าที่กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของ กระทรวงการคลังกำหนดพนักงานที่จะเป็นลูกจ้างของบริษัท กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้นตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้นกำหนดชื่อบริษัท โครงสร้างการบริหารงานของบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัทจัดทำร่าง พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัทที่จัดตั้งใหม่ จัดทำร่าง พ.ร.ฎ. กำหนดเลื่อนเวลายกเลิก รัฐวิสาหกิจในกรณีที่มีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวและเมื่อดำเนินการแล้วต้องเสนอผลการดำเนินการให้ คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหุ้นของบริษัท และจัดตั้งบริษัท

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในขณะที่ นายโอฬาร ไชยประวัติ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทนั้น นายโอฬาร เป็นกรรมการในบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ที่เป็นผู้ถือหุ้นหลักในบริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ซึ่งประกอบกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารและโทรคมนาคม จึงเป็นนิติบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. ซึ่งมีระบบรับส่งข้อมูลประกอบด้วยเส้นใยแก้วนำแสง และต่อมา บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้จัดตั้งบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด เพื่อประกอบกิจการโทรคมนาคมและการสื่อสารทุกชนิด บริษัท ชินคอร์ป จำกัด (มหาชน) จึงมีประโยชน์ได้เสียกับกิจการของ กฟผ. และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

นอกจากนั้น นายโอฬาร ยังเป็นกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ กฟผ. ซื้อก๊าซธรรมชาติจากบริษัท ปตท. อีกด้วย นายโอฬารจึงเป็นกรรมการในนิติบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และมีลักษณะต้องห้ามเป็นการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทและตามหลักฐานประวัติของ นายโอฬารที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งระบุนการ เป็นกรรมการดังกล่าวไว้ชัดเจน นายโอฬารจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามที่เป็นปฏิกิริยาต่อการปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท อันเป็นการขัดต่อความเป็นกลางซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งได้รู้หรือควรรู้ถึงลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้ว คำสั่งแต่งตั้งนายโอฬาร เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท จึงขัดต่อกฎหมาย และถือได้ว่าเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรงและไม่อาจนำหลักการพ้นจากตำแหน่งที่ว่าไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตาม

อำนาจหน้าที่เพราะเหตุการณ์ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามหลักกฎหมายทั่วไป มาใช้กับกรณีนี้ จึงมีผลทำให้การกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลทางกฎหมาย

นอกจากนั้น นายปริญญานุกุล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการจัดทำกรรณการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในทางกฎหมายถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการจัดทำกรรณการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ 5 (3) ของระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543

และข้อเท็จจริงยังปรากฏต่อไปว่า ในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (9) ประกอบกับข้อ 6 และข้อ 9 ของระเบียบเดียวกัน อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญก่อนการตรา พ.ร.ฎ. ทั้งสองฉบับประกาศในหนังสือพิมพ์ และไม่ได้จัดให้มีการประกาศในหนังสือรายวันฉบับภาษาไทยฉบับเดียวกันติดต่อกันสามวันแต่กลับประกาศในหนังสือพิมพ์แยกเป็นสามฉบับ โดยประกาศฉบับละหนึ่งวัน ซึ่งไม่ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าว อันเป็นการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตรา 59 ของ รัฐธรรมนูญ และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (9) แห่ง พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543

ในส่วนของบทบัญญัติใน พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 มิได้มีบทบัญญัติใดที่จำกัดการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นอำนาจมหาชนและเป็นอำนาจเฉพาะของรัฐและบทบัญญัติในมาตรา 8 ที่ให้อำนาจบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กระทำได้โดยมีเงื่อนไขว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า คือการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคล ปักหรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่นลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลและอำนาจรื้อถอนโรงเรือน หรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลายหรือตัดฟันตัดต้นไม้ หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ก็ไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา 48 และมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 26 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องของทรัพย์สินของ กฟผ. ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการเวนคืนเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้ากังหันก๊าซและโรงไฟฟ้าพลังน้ำในท้องที่ตำบลบางประกง เนื้อที่ประมาณ 176 ไร่ และสิทธิเหนือพื้นดินเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้าและสายส่งไฟฟ้าทั้งหมดซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน และเป็นอสังหาริมทรัพย์

ตามมาตรา 139 ประกอบกับมาตรา 1298 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสิทธิที่ก่อตั้งขึ้น โดยพ.ร.บ.การไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา พ.ศ. 2518 ซึ่งไม่อาจโอนไปให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้เช่นกัน

ด้วยเหตุวินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่าการดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมารวมทั้งมติของคณะรัฐมนตรีที่มีมติโอนมรดกเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออก พ.ร.ฎ.กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และ พ.ร.ฎ. กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เสียไปด้วยเช่นกัน

พิพากษาคอน พ.ร.ฎ. กำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และ พ.ร.ฎ. กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับ พ.ร.ฎ. ดังกล่าว”