เรื่องเสร็จที่ ๒๐๘/๒๕๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา เกี่ยวกับการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

กระทรวงพลังงาน ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๒๐๑ (กม.)/๑๐๒๔ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือกรณีมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภคกับพวกรวม ๑๑ คน ได้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน กระทรวงพลังงาน และคณะรัฐมนตรีต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๙ ให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๙ มอบหมายให้กระทรวงพลังงานหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

๑. ขอบเขตของคำพิพากษา

การที่ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นว่า “การดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ เสียไปด้วยเช่นกัน” แต่พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับโดยไม่ได้มีคำพิพากษาเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ที่อนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๙๓ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กฟผ. จำกัด (มหาชน) นั้น ถือได้หรือไม่ว่า คำพิพากษาไม่ได้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๑๑ คน มิได้ขอให้ศาลเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวในคำฟ้องด้วย

๒. สถานะขององค์กร

๒.๑ การที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ ทำให้พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กลับมามีผลใช้บังคับหรือไม่ และทำให้ กฟผ. ซึ่งได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวฟื้นสภาพความเป็นองค์กรเสมือนไม่เคยถูกยุบเลิกหรือไม่๒.๒ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัดเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้ ยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลอยู่จนกว่าจะมีการจดทะเบียนเลิกบริษัทใช่หรือไม่ และบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด ที่จดทะเบียนจัดตั้งเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ โดยบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลจนกว่าจะมีการจดทะเบียนเลิกบริษัทเช่นเดียวกันหรือไม่

๓. คณะกรรมการและผู้บริหาร

หากถือว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมีผลใช้บังคับ และ กฟผ. ยังคงมีสภาพความเป็นองค์กรอยู่ จะถือได้หรือไม่ว่าคณะกรรมการและผู้บริหาร กฟผ. ชุดก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้เปลี่ยนทุน กฟผ. เป็นหุ้น ยังมีสถานะและอำนาจหน้าที่เป็นคณะกรรมการและผู้บริหาร กฟผ. ต่อไป หรือจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารของ กฟผ. ชุดใหม่

๔. กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์

๔.๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมีผลทำให้กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ที่เคยเป็นของ กฟผ. และได้โอนมายังบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามมติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมถึงกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดและสินทรัพย์ในบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด ที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดต้องโอนกลับไปเป็นของ กฟผ. ตามเดิมหรือไม่

๔.๒ กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ที่เคยเป็นของ กฟผ. ซึ่งได้ตกเป็นของกระทรวงการคลังตามมติคณะรัฐมนตรีต้องโอนกลับไปเป็นของ กฟผ. ตามเดิมเช่นกันหรือไม่

ทั้งนี้ หากถือว่าต้องโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์กลับไปเป็นของ กฟผ. ในกรณีใดกรณีหนึ่ง จะถือว่าเป็นการโอนโดยอัตโนมัติโดยผลของกฎหมายตามคำพิพากษาหรือไม่ หากไม่ใช่ จะต้องดำเนินการโดยวิธีการใด

๕. พนักงาน สภาพการจ้างและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน

๕.๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกระทบต่อการโอนพนักงานของ กฟผ. ไปเป็นพนักงานของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ โดยพนักงานดังกล่าวจะต้องโอนกลับไปเป็นพนักงานของ กฟผ. หรือไม่ และทำอย่างไรจึงจะถือว่าพนักงานที่โอนกลับมาเป็นพนักงานของ กฟผ. จะมีสภาพการจ้างและได้รับสิทธิประโยชน์เช่นที่ได้รับจาก กฟผ. ก่อนการแปลงสภาพ หรือเมื่อมีการแปลงสภาพเป็น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แล้ว

๕.๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะมีผลกระทบต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) สามารถกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างได้เองตามมาตรา ๑๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่

๕.๓ การวินิจฉัยในประเด็นพนักงานนี้จะมีผลเช่นใดต่อสัญญาจ้างผู้บริหารใหญ่ด้านการเงิน (CFO) สัญญาจ้างที่ปรึกษาด้านมวลชนสัมพันธ์ฯ ด้านเทคนิคสำหรับงานศึกษาความเหมาะสมของโครงการงานวิศวกรรมและก่อสร้างเขื่อนและโรงไฟฟ้าฯ และด้านกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งผู้รับจ้างเป็นอดีตพนักงานของบริษัท กฟผ.จำกัด (มหาชน) ที่เกษียณอายุ

๖. นิติกรรมสัญญาและธุรกรรม

๖.๑ นิติกรรมสัญญาตลอดจนธุรกรรมใดๆ ที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด ได้ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษา และที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจะมีผลผูกพันองค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือหลายองค์กรร่วมกันระหว่าง กฟผ. บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด

๖.๒ จะถือว่าคณะกรรมการ กฟผ. ต้องสืบสิทธิและหน้าที่ในนิติกรรมสัญญาและธุรกรรมต่างๆ ดังกล่าวโดยอัตโนมัติ หรือต้องดำเนินการอย่างใดเพื่อให้นิติกรรมสัญญาและธุรกรรมต่างๆ มีผลบังคับและสามารถดำเนินการได้ต่อไป

ทั้งนี้ ประเด็นหารือข้อนี้รวมถึงนิติกรรม สัญญา ตลอดจนธุรกรรมใดๆ ที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการตามขอบวัตถุประสงค์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แต่อาจไม่ได้อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของ กฟผ. ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น การจัดตั้งบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด

๗. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ

บรรดาภาษีต่างๆ ที่ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ดำเนินการตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายภาษีอากรอื่นจะได้รับผลกระทบหรือไม่ เพียงใด ทั้งในส่วนที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีหน้าที่ต้องชำระ และในส่วนที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีหน้าที่ต้องหักหรือจัดเก็บและนำส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษารวมทั้งอยู่ในระหว่างการดำเนินการอยู่

๘. คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า

กิจการและมติใด ๆ ที่คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ดำเนินการก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษา และที่อยู่ระหว่างดำเนินการจะมีผลบังคับต่อไปหรือไม่ อย่างไร

๙. การทบทวนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ มีประเด็นใดบ้างที่กระทรวงพลังงานหรือผู้มีส่วนได้เสียจะสามารถทบทวนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวหรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่

กระทรวงพลังงานจึงขอหารือในประเด็นดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงพลังงานโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงพลังงาน(สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง(สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระบวนการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีความเป็นมาสรุปได้ดังนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายที่จะแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทมหาชนจำกัด จึงมอบให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเสนอความเห็นในหลักการและแนวทางเพื่อพิจารณา (มาตรา ๑๓ (๑)[๑])

(๒) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ แล้ว ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท (มาตรา ๑๖[๒]) เพื่อให้เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรายละเอียดดังกล่าว (มาตรา ๑๙[๓]) ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๒๑[๔])

---

[๑]มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางให้ดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาเปลี่ยนสภาพเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท

ฯลฯ ฯลฯ

[๒]มาตรา ๑๖ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว ให้มีคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงิน

(๓) ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้เปลี่ยนทุน กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท ซึ่งได้มีการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ (มาตรา ๒๒[๕])

แผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้นหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งจะแต่งตั้งตามความเหมาะสมของการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้น เป็นกรรมการและผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ

ฯลฯ ฯลฯ

[๗]มาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา ๑๓ (๑) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(๒) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(๓) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่าง ๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(๔) กำหนดชื่อของบริษัท

(๕) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(๖) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(๗) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

(๘) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนเวลายุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(๙) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (๑) (๒) (๗) และ (๘)

(๑๐) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

[๘]มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทตามมาตรา ๑๙ ต่อคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา

คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจอาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้ตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

[๙]มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทแล้ว ให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี จดทะเบียนบริษัทนั้นตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

(๔) ในวันที่มีการจดทะเบียนเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) (วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘) ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง[๖] บัญญัติให้กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของ กฟผ. โอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) หรือเป็นของกระทรวงการคลัง ตามที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติ

(๕) ในวันที่จดทะเบียนเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) (วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘) ตามมาตรา ๒๕[๗] บัญญัติให้พนักงาน กฟผ. ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เป็นลูกจ้างของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน)

(๖) ตามมาตรา ๒๖[๘] บัญญัติให้อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของ กฟผ. โอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เว้นเสียแต่ว่าจะถูกจำกัดตัดสิทธิโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในกรณีนี้

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมใด ๆ อันเกี่ยวแก่การนั้น

ให้หุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนตามวรรคหนึ่งเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด

การจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและการจัดตั้งบริษัทมาใช้บังคับ

เมื่อมีการจดทะเบียนบริษัทตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้การดำเนินกิจการของบริษัทเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ และให้รายการต่าง ๆ เกี่ยวกับบริษัทที่ได้จดทะเบียนไว้มีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

[๖]มาตรา ๒๔ ในวันที่จดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโอนไปเป็นของบริษัท หรือเป็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

ฯลฯ ฯลฯ

[๗]มาตรา ๒๕ ในวันจดทะเบียนบริษัทตามมาตรา ๒๒ ให้บรรดาพนักงานตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นลูกจ้างของบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น

ให้พนักงานตามวรรคหนึ่งได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของพนักงานดังกล่าวในรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นเวลาการทำงานในบริษัทโดยไม่ถือว่าการเปลี่ยนสภาพจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นบริษัทนั้นเป็นการเลิกจ้าง

ให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงานของรัฐวิสาหกิจเดิมที่เปลี่ยนสภาพเป็นบริษัทยังคงอยู่ต่อไป โดยให้บริษัทมีฐานะเป็นนายจ้างร่วมกับรัฐวิสาหกิจเดิมหรือแทนรัฐวิสาหกิจเดิม แล้วแต่กรณี

[๘]มาตรา ๒๖ ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นของบริษัทหรือกฎหมายอื่นมีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐวิสาหกิจดำเนินการใด ๆ ต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคล หรือมีบทบัญญัติให้การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการใด หรือได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด หรือมีบทบัญญัติให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นกรณีเฉพาะ หรือมีบทบัญญัติคุ้มครองกิจการ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับต่อไป โดยบริษัทมีฐานะอย่างเดียวกับรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายดังกล่าว แต่อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ที่ว่านั้นอาจจำกัดหรืองด

คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอน

(๗) ตามมาตรา ๒๘[๙] บัญญัติว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ซึ่งในกรณีนี้คือ พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอน

จากกระบวนการแปลงสภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจเพื่อเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และให้โอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ ตลอดจนพนักงาน อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจไปเป็นของบริษัทมหาชนจำกัด การแปลงสภาพดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการเดียวกันซึ่งประกอบด้วยหลายขั้นตอน

สำหรับปัญหาตามข้อหารือนั้น จากผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

๑. ขอบเขตคำพิพากษา

ปัญหาว่าคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับมีผลเป็นการเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้เปลี่ยนทุน กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) หรือไม่นั้น เห็นว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดกระบวนการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจให้เป็นรูปแบบบริษัทมหาชนจำกัด โดยมีการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน และเมื่อได้ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมาย

ได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และอาจกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจนั้นเป็นของคณะกรรมการคณะหนึ่งคณะใดตามที่จะกำหนด หรือจะให้แต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ และให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม

ฯลฯ ฯลฯ

[๙]มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

แล้วจึงจะดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายต่อไปได้ คือ การออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งตามข้อเท็จจริงของคดีปรากฏว่า การดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปหรือไม่มีผลตามกฎหมายเนื่องจากได้มีการแต่งตั้งนายโอฬาร ไชยประวัติ ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรายละเอียดเกี่ยวกับการเปลี่ยนทุน กฟผ. เป็นหุ้น ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา คือ มติของคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวเสียไปด้วยเช่นกัน นั้น จะเห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้ใช้เหตุผลที่ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทไม่ถูกต้องตามกฎหมายและมีผลทำให้มติคณะรัฐมนตรีเสียไปเป็นข้อสนับสนุนสำคัญในการวินิจฉัยเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ เหตุผลดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ไม่สามารถแยกจากคำวินิจฉัยได้ และถือได้ว่ามีผลผูกพันและมีสภาพบังคับได้เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ นอกจากนี้ การที่พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้ถูกเพิกถอนโดยศาลปกครองสูงสุด จึงย่อมมีผลทำให้ขั้นตอนอื่น ๆ ของการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นกระบวนการเดียวกันต้องเสียไป ดังนั้น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจึงมีผลทำให้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่อนุมัติให้เปลี่ยนทุน กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท (มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ) ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสียไปด้วย แต่ไม่มีผลกระทบถึงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ **ที่อนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัท** (มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ) อันเป็นนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีมาก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท และอยู่นอกเหนืออำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง

๒. สถานะขององค์กร

๒.๑ ปัญหาว่าพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กลับมามีผลใช้บังคับหรือไม่ และ กฟผ. ฟื้นสภาพความเป็นองค์กรเสมือนไม่เคยถูกยุบหรือไม่นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ บัญญัติว่าในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าว การยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นผลโดยตรงจากการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ส่วน

---

[๑๐]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

เงื่อนเวลาว่าจะยกเลิกเมื่อใดต้องเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยให้มีผลย้อนหลังเป็นการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ย่อมถือได้ว่าไม่เคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่เคยถูกยกเลิกไปตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กฟผ. จึงยังคงมีสถานะเช่นเดิมตลอดมา

๒.๒ สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสถานะความเป็นนิติบุคคลของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) นั้น เห็นว่า การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๒[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ อันเป็นวิธีการพิเศษซึ่งแตกต่างจากการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดตามปกติ กล่าวคือ นายทะเบียนต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ตามรายละเอียดที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ เมื่อคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมีผลทำให้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเสียไป ย่อมถือได้ว่าไม่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามกฎหมาย ทำให้การจดทะเบียนบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสียไป ดังนั้น บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมาตั้งแต่ต้น

ส่วนบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด ซึ่งได้จดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลจนกว่าจะมีการจดทะเบียนเลิกบริษัท

๓. คณะกรรมการและผู้บริหาร

ปัญหาว่าคณะกรรมการและผู้บริหาร กฟผ. ชุดก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๘) จะยังคงมีสถานะและอำนาจหน้าที่ต่อไปหรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีผลทำให้ถือว่าไม่ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และ กฟผ. ซึ่งได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงมีสถานะเช่นเดิมตลอดมาตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ในข้อ ๒.๑ แล้ว คณะกรรมการและผู้บริหาร กฟผ. ที่ได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ซึ่งเป็นผู้แทนและกลไกส่วนหนึ่งของ กฟผ. ก็ย่อมมีสถานะและอำนาจหน้าที่ต่อไปเหมือนเดิมทุกประการ เว้นแต่จะมีเหตุที่ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมาย

๔. กิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์

เมื่อได้ให้ความเห็นในข้อ ๒.๑ แล้วว่า กฟผ. ยังคงมีสถานะเช่นเดิมตลอดมา บรรดากิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ของ กฟผ. ที่โอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) หรือที่ตกเป็นของกระทรวงการคลัง จึงถือได้ว่าไม่เคยเกิดขึ้น

---

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ส่วนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิด และสินทรัพย์ในบริษัท กฟผ. โทรคมนาคม จำกัด ซึ่งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดนั้น กฟผ. ย่อมเข้าเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว

๕. พนักงาน สภาพการจ้าง และสิทธิประโยชน์ของพนักงาน

๕.๑ เมื่อได้ให้ความเห็นในข้อ ๒.๑ แล้วว่า กฟผ. ยังคงมีสถานะเช่นเดิมตลอดมา การเปลี่ยนสถานะของพนักงานของ กฟผ. ไปเป็นลูกจ้างของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จึงถือได้ว่าไม่เคยเกิดขึ้น โดยพนักงานของ กฟผ. ยังคงมีสภาพการจ้างและได้รับสิทธิประโยชน์ดังเดิม รวมทั้งการดำเนินการใด ๆ ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เกี่ยวกับสภาพการจ้างและสิทธิประโยชน์ของพนักงาน ย่อมถือได้ว่าเป็นการดำเนินการโดย กฟผ. ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ โดยนัยเดียวกับข้อ ๔

๕.๒ เมื่อได้ให้ความเห็นในข้อ ๒.๒ แล้วว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่เคยเกิดขึ้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่ให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) สามารถกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างได้เองนั้น จึงไม่มีผลบังคับโดยสภาพ

๕.๓ ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาจ้างผู้บริหารและที่ปรึกษาของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) นั้น เห็นว่า การดำเนินการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เป็นการดำเนินการเพื่อแปลงสภาพ กฟผ. องค์กรดังกล่าวจึงเป็นเสมือนองค์กรเดียวกัน เมื่อบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ได้เกิดขึ้น ดังนั้น การทำสัญญาดังกล่าวของบริษัทฯ จึงต้องถือว่าเป็นการกระทำของ กฟผ.

๖. นิติกรรมสัญญาและธุรกรรม

บรรดานิติกรรมสัญญาและธุรกรรมต่าง ๆ ที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ได้กระทำไป ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำของ กฟผ. ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับความเห็นในข้อ ๕.๓

๗. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

เมื่อได้ให้ความเห็นในข้อ ๒ แล้วว่า บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่เคยเกิดขึ้น และ กฟผ. ยังคงมีสถานะเช่นเดิมตลอดมา ภาระภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ย่อมเป็นของ กฟผ. ตามเดิม

๘. คณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้า

การดำเนินการของคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เดิมของ กฟผ. ดังนั้น กิจการและมติของคณะกรรมการกิจการผลิตไฟฟ้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรืออยู่ในระหว่างดำเนินการย่อมมีผลผูกพัน กฟผ. ต่อไป

๙. การทบทวนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

การขอทบทวนคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดโดยการขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคดีใหม่นั้น สามารถกระทำได้หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๗๕[๑๒] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)มีข้อสังเกตว่า ตามหลักกฎหมายปกครอง ในการที่ศาลมี**คำสั่งเพิกถอนกฎ** โดยทั่วไปแล้วควรจะให้มีผลในอนาคตโดยไม่ย้อนหลัง เพื่อให้ฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎใหม่ให้ถูกต้องตามที่ศาลพิพากษามารองรับต่อไป โดยกำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองดำเนินการมิให้กระทบกระเทือนการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมาและคำนึงถึงความเป็นธรรมแห่งกรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง[๑๓] แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

---

[๑๒]มาตรา ๗๕ ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนพิจารณา

(๓) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมิใช่ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

[๑๓]มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำ

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยเทียบเคียงกับผลของบทบัญญัติที่ตกไปอันเนื่องมาจากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดในมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม[๑๔] และผลของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดในมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม[๑๕] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๔]มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๙๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๙๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

ฯลฯ ฯลฯ

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๕]มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

การเพิกถอนกฎโดยให้มีผลย้อนหลังทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตามคำพิพากษา ซึ่งไม่มีหลักกฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาต่อไปอย่างไร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดทบทวนหรือกำหนดให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวในเรื่องที่ได้หารือมาข้างต้นทั้งแปดประเด็นด้วย

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๔๙

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว