

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล ผู้ร้อง  
กระทรวงพลังงาน ที่ ๑  
คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อันเป็นหมวดใหม่ที่บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า รัฐต้องดำเนินการอันเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามกำลังความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้สิทธิของประชาชนในเรื่องสำคัญ ๆ เกิดเป็นรูปธรรมโดยที่ประชาชนไม่ต้องเรียกร้อง ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีความมุ่งหมายกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน โดยไม่เรียกเก็บค่าบริการสูง อันเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้”

วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” และ

วรรคสี่ บัญญัติว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๔๑ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้นำหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนมาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน เพราะเป็นเรื่องที่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ รัฐจะไม่ดำเนินการไม่ได้ โดยได้แก้ไขข้อความให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐยังจะต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ประกอบกับในการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมด้วย ซึ่งรัฐควรต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้จากเอกชน กับภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในการใช้บริการ โดยต้องไม่คำนึงถึงแต่เฉพาะจำนวนเงินที่ได้รับเฉพาะหน้า ในขณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับภาระนั้นต่อไปในระยะยาว ซึ่งอาจท่วมท้นจำนวนเงินที่รัฐได้รับในครั้งแรก และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ทั้งนี้ คำว่า “อย่างทั่วถึง” ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งบัญญัติขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง ส่วนจะสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงเมื่อใดเป็นเรื่องนโยบายและงบประมาณของรัฐ ส่วนคำว่า “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” นั้นก็เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคของรัฐ ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องกำหนดกรอบเป็นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายกว้างไว้ นอกจากนี้ได้กำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่

เป็นของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนไม่ได้ และรัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรโดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งมีความมุ่งหมายแสดงถึงรูปแบบและการปกครองของรัฐ การแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจนั้น รวมถึงการรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มีความมุ่งหมายที่จะเป็นการกำหนดหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยยังคงเป็นของประชาชน มีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านองค์กรทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ยังเป็นการกำหนดกรอบและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

หากพิจารณาเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ พบคำว่า “นิติธรรม” ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และคำนี้ได้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาจนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) จึงย่อมเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

(๑) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supreme Law of the Land) ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ คำวินิจฉัยที่ ๒-๓/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๔ และคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๔

(๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) สิทธิ (Right) เสรีภาพ (Liberty-Freedom) และความเสมอภาค (Equality) ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๑ คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๖๓ คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๐-๑๓/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๔ คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๕ คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๕ และคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๕

(๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ (The Separation of powers) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Inspection of the Exercise of State Power) และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๗

(๔) กระบวนการนิติธรรม (Due process of Law) เช่น ต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ต้องให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้ ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งปรากฏในคำวินิจฉัยที่ ๑๙-๒๐/๒๕๕๖ คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๙ และคำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๖๑

(๕) ความเป็นอิสระของศาลและความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม (Judiciary Independence and Integrity)

แม้คำว่า “หลักนิติธรรม” จะเพิ่งมาปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เมื่อพิจารณาในหลักพื้นฐานที่สำคัญดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยก็อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมมาตั้งแต่ก่อนหน้านี้อยู่แล้ว ทั้งนี้ “หลักนิติธรรม” ถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งรัฐสภาที่ดี คณะรัฐมนตรีที่ดี ศาลที่ดี รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ดี จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของที่รัฐคงต้องมีร้อยละห้าสิบเอ็ดของโครงสร้างหรือโครงข่ายชั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หมายถึง โครงสร้างหรือโครงข่ายชั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่รัฐมีอยู่ก่อนแล้ว และรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย

ในประเด็นนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงทำนองเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์ทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ที่บัญญัติห้ามแปรรูปโครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อ

ความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นต้องแปรรูปให้ทำได้เฉพาะกิจการบางส่วนเท่าที่จำเป็น ซึ่งมีใช้โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐและต้องมิให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้วอยู่ในข้อห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ดังตัวอย่างกรณีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนหรือให้เอกชนถือหุ้นในกิจการดังกล่าวมากกว่าภาครัฐ เทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๓๔/๒๕๖๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองหลักการดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐโดยยึดหลักระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมรับรองหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หลักการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือการประกอบกิจการของเอกชน และหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดมาโดยตลอด ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๘๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑) กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด สำหรับการกำหนดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ รัฐธรรมนูญได้รับรองให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมต้องมีการแข่งขันในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจอย่างเสรี ไม่มีการผูกขาดตัดตอนหรือจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการโดยไม่จำเป็น โดยรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน และห้ามมิให้รัฐเข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการทางเศรษฐกิจเสียเอง แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงมีอำนาจที่จะเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์หรือวางแผนทางเศรษฐกิจ การผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภทโดยห้ามมิให้เอกชนดำเนินกิจการนั้นเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากรัฐ สำหรับการจัดหรือดำเนินการให้มีกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนต้องพิจารณาจากบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาตามหลักการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยรัฐ ดังเช่นกรณีของกิจการไฟฟ้าที่ในอดีตเมื่อสังคมมีความต้องการใช้ไฟฟ้าในการดำรงชีวิตของประชาชนและการพัฒนาประเทศมากขึ้น แต่เอกชนยังไม่สามารถประกอบกิจการไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของสังคมได้เพราะขาดความพร้อมด้านเงินลงทุน เทคโนโลยี และบุคลากร รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามาจัดให้มีกิจการดังกล่าวเพื่อให้มีไฟฟ้าเพียงพอต่อความต้องการ

ของสังคมและวางโครงสร้างของระบบไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและยั่งยืน หากบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเอกชนมีความสามารถที่จะดำเนินกิจการไฟฟ้าได้แล้ว รัฐอาจสนับสนุนให้เอกชนประกอบกิจการสาธารณูปโภคนั้นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้ ซึ่งรัฐยังคงมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนในการประกอบกิจการดังกล่าวได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือรัฐอาจยังคงจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคดังกล่าวต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้ประชาชนมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งเพื่อให้สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าวมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนตามเทคโนโลยีและความต้องการของสังคม

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ซึ่งบัญญัติขึ้นในสถานการณ์ที่บ้านเมืองในขณะนั้นประสบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ชัดเจน จึงกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนในกิจการดังกล่าวไม่ได้ เพื่อเป็นหลักประกันในทรัพย์สินของรัฐโดยห้ามมิให้มีการนำทรัพย์สินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่อาจทำให้รัฐได้รับความเสียหายได้ เนื่องจากการที่รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในบางครั้งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้รัฐมีอำนาจใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ เพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๙ บัญญัติให้รัฐมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ซึ่งเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชน และการที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาจากการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้อำนาจของรัฐหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยการลงทุนของรัฐที่มาจากงบประมาณหรือเงินของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อห้ามมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานดังกล่าวตกเป็นของเอกชนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐ และรัฐต้องมีการควบคุมกำกับที่ดี และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อบังคับรัฐมิให้นำเอาทรัพย์สินที่เป็นของรัฐอยู่เดิมด้วยวิธีการแปรรูปการให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวตกเป็นของ

เอกชน แต่การจัดโครงสร้างหรือโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคขั้นใหม่ในอนาคต รัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและได้รับสัมปทานในการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้ โดยรัฐอาจมีหุ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดก็ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) จึงมีหลักการเดียวกัน เพื่อกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน โดยห้ามมิให้แปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคหรือความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นให้ทำได้เฉพาะการดำเนินกิจการบางส่วนเท่าที่จำเป็นซึ่งมิใช่โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และต้องมีให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อีกทั้งการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศในปัจจุบัน ภาครัฐและภาคเอกชนสามารถร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติถ้อยคำว่า “รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” มีนัยแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดนิยามไว้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือความเป็นเจ้าของของรัฐที่มีอยู่เดิมในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าว แต่ไม่ได้ห้ามเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ในทางตรงกันข้ามการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง โดยเพิ่มช่องทางหรือแหล่งในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย และสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงมีมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าที่จะได้รับบริการที่เป็นมาตรฐานและทั่วถึง ภายใต้อัตราค่าบริการที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าและผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้ารวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต โรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า

รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าว จึงเป็นทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าเท่านั้น แม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงศักยภาพของการผลิตไฟฟ้าหรือผลผลิตที่เกิดจากแหล่งผลิตไฟฟ้ามิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลงแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนเท่านั้น การบริหารจัดการในกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดอยู่ในความควบคุมของภาคเอกชนที่รัฐมีอาจเข้าไปก้าวล่วงได้ กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยโดยรวมจึงอยู่ในอำนาจของภาคเอกชน นอกจากนี้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการที่รัฐให้เอกชนเข้ามาประมูลไฟฟ้าล่วงหน้าเป็นจำนวนมากย่อมมีความเสี่ยงและกระทบต่อสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐในอนาคตที่จะน้อยลงกว่าเดิมอีกด้วยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้า โดยกล่าวอ้างกรณีเหตุการณ์ไฟฟ้าดับเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เนื่องจากระบบไฟฟ้าขัดข้องและโรงไฟฟ้าเอกชนปลดตัวเองออกจากระบบเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโรงไฟฟ้าเอกชน ส่งผลทำให้ไฟฟ้าดับในหลายจังหวัดเป็นเวลาเกือบหนึ่งชั่วโมง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและห้ามมิให้รัฐแปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคที่เป็นของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือจะทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดไม่ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง มิได้มุ่งหมายจะให้มีการกำหนดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไว้ว่า รัฐหรือเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าควรจะมีสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าอย่างไรตามที่ผู้ร้องเข้าใจ การกำหนดสัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นเรื่องที่อยู่ นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกร้องที่ ๑ มีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณากำหนดให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และเมื่อผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้ใช้อำนาจของตนในการกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (Power Development Plan : PDP ๒๐๑๕) ซึ่งปรับเปลี่ยนใหม่เป็นแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (Power



Development Plan : PDP ๒๐๑๘) เป็นไปตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชนแล้ว จึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชน หรือปฏิบัติหน้าที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง แต่อย่างใด

อีกทั้งในข้อเท็จจริงยังฟังได้ว่า โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นไปตามมติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ที่ได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ประกอบด้วยระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยมี ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็น รัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมระบบไฟฟ้าทำหน้าที่ในการ ควบคุมสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคง เชื่อถือได้ และมีประสิทธิภาพ ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กำกับดูแลราคาค่าบริการ คุณภาพบริการ และการลงทุน ให้มีความเหมาะสมพอเพียง รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดูแลให้ความเป็นธรรมกับนักลงทุน และคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นรูปแบบ Enhanced Single Buyer Model (ESB) มี กฟผ. เป็นผู้ผลิตและผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิต ไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศเพียงรายเดียว และส่งไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้จำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป สำหรับ ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าของเอกชนมาจากการเปิดประมูลแข่งขันตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแล กำหนดไว้ ประกอบกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าปรากฏข้อสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในการควบคุม สั่งการกรณีโรงไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าตามสัญญา เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิเข้าดำเนินการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าแทนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อมีเหตุ อันคาดหมายได้ว่าจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อความสามารถในการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า ตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อม ในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้า ที่ลดลง เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้ รัฐมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจในการควบคุมสั่งการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐได้ เช่น

มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ในกรณีที่อาจเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าเป็นครั้งคราว หรือกรณีจำเป็นที่ต้องสำรองเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตเพิ่มหรือลดการผลิตหรือการจำหน่ายไฟฟ้าได้ หรือพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น เพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานอาจมอบหมายหรือสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านการประกอบกิจการพลังงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองหรือใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการ หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง เป็นต้น

การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ แต่เป็นการเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาพลังงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง จึงฟังไม่ขึ้น

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน เนื่องจากรัฐต้องรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญา โดยการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชน ทำให้ประชาชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยวิธีการอื่นนอกจากการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้า โดยการให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าแก่เอกชนหรือการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้า และส่งผลให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์จากกิจการผลิตไฟฟ้าอย่างแท้จริง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน กรณีรัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจากสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภค

ขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐดังกล่าว รัฐอาจเป็นผู้จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคเอง หรือให้เอกชนเป็นผู้จัดหรือดำเนินการก็ได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภคได้ เพียงแต่รัฐต้องดูแลเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน โดยต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนแรก ค่าไฟฟ้าฐาน ส่วนที่สอง ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า  $F_1$ ) และส่วนที่สาม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนแรก ค่าไฟฟ้าฐาน สะท้อนต้นทุนการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้า (Energy Loss) และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ รวมทั้งต้นทุนด้านการบริหารจัดการและบริการผู้ใช้ไฟฟ้า เช่น การคำนวณและจัดพิมพ์ใบแจ้งค่าไฟฟ้า การเรียกเก็บและรับชำระเงินค่าไฟฟ้าและต้นทุนค่าบริการอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งค่าไฟฟ้าฐานนี้จะกำหนดคงที่ภายใต้สมมติฐานราคาเชื้อเพลิงอัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อ ในช่วงที่มีการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า โดยจะมีการจัดทำล่วงหน้าและทบทวนตามรอบการกำกับโดยปกติประกาศใช้ทุก ๓ ถึง ๕ ปี ตามที่ กกพ. กำหนด

ส่วนที่สอง ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า  $F_1$ ) สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้า เฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน ประกอบด้วยราคาเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐโดยทบทวนการประกาศใช้ทุก ๆ ๔ เดือน ตามประกาศ กกพ. วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ เรื่อง กระบวนการ ขั้นตอนการใช้สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ พ.ศ. ๒๕๖๕

ส่วนที่สาม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๗ ตามประมวลรัษฎากร

การจัดทำโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าอยู่ภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์ของ กฟช. ตามที่ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ โดยมี กกพ. เป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างไฟฟ้ากำหนดให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะการใช้ไฟฟ้าและหลักเกณฑ์นโยบายหรือสังคมที่ภาครัฐกำหนด เพื่อให้แต่ละการไฟฟ้ามีรายได้พึงรับ (Allowed Revenue) เพียงพอต่อการดำเนินการและลงทุนในแต่ละปี กกพ. จะมีการทบทวนฐานะทางการเงินของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดยหากการไฟฟ้า

ดังกล่าวมีฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า กฟผ. จะเรียกคืนรายได้เพื่อนำไปปรับลดค่าไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป

สำหรับค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producer : IPP) จะใช้วิธีการประมูลโดยพิจารณาจากด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคาต่ำที่สุด และมีการแบ่งจ่ายค่าไฟฟ้าให้แก่เอกชนเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนแรก ค่าความพร้อมจ่าย (ค่า Availability Payment : AP) และส่วนที่สอง ค่าพลังงานไฟฟ้า (ค่า Energy Payment : EP) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนแรก ค่าความพร้อมจ่าย เป็นค่าไฟฟ้าที่จ่ายให้เอกชนเมื่อโรงไฟฟ้ามีความพร้อมจ่ายไฟฟ้าเพื่อเป็นเงื่อนไขให้โรงไฟฟ้าเตรียมความพร้อมจ่ายไฟฟ้าตลอดเวลาที่ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและสำรองให้พร้อมจ่ายไฟฟ้ากรณีระบบไฟฟ้าขัดข้องค่าความพร้อมจ่ายนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายคงที่ที่ใช้ในการพัฒนาและดำเนินการโรงไฟฟ้า ได้แก่ ต้นทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิตและบำรุงรักษา ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย ต้นทุนการเงิน ซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และต้นทุนส่วนทุน โดยไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการส่งจ่ายไฟฟ้า

ส่วนที่สอง ค่าพลังงานไฟฟ้า เป็นค่าเชื้อเพลิงที่จ่ายให้เอกชนเมื่อศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าสั่งการให้โรงไฟฟ้าผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. เพื่อลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รวมอยู่ในค่าไฟฟ้าฐานที่เรียกเก็บจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. รัฐจะมีค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อเริ่มโครงการ โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดำเนินงานโรงไฟฟ้าเป็นการคิดไฟฟ้าล่วงหน้าพิจารณาจากทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการบริการของ กฟผ. รวมถึงประมาณการการลงทุนและประมาณการค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ในอีก ๕ ปีข้างหน้า ได้แก่ โรงไฟฟ้าระบบส่งไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และยังรวมผลตอบแทนการลงทุนสำหรับกิจการไฟฟ้าของ กฟผ. ที่ กฟผ. กำหนดไว้ในปัจจุบันที่ร้อยละ ๗.๓๒ แต่ในทางกลับกันรัฐจะจ่ายค่าความพร้อมจ่ายให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนก็ต่อเมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จตามสัญญาและบริหารจัดการโดยบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าให้มีความพร้อมจ่ายได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น ซึ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชน ประกอบกันบนพื้นฐานของต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าอย่างเหมาะสม และร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่าง

รัฐและเอกชนต้องผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนลงนามในสัญญาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

ด้วยในสินค้าทุกประเภทในหนึ่งหน่วยบริโภค ผู้ซื้อต้องจ่ายเป็นราคาสินค้าที่ประกอบด้วยต้นทุนที่แท้จริงทั้งหมดรวมผลกำไรที่ผู้ขายสินค้ารวมไว้ด้วย เช่นเดียวกับอัตราค่าไฟฟ้าที่ประชาชนต้องจ่ายในหนึ่งหน่วย โดยอัตราค่าไฟฟ้าควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนเหมาะสมของการลงทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ (๑) โดยไม่ว่าจะเป็นการลงทุนของ กฟผ. หรือเป็นการลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภทยังมีแนวทางที่ต้องพิจารณาด้วยว่า ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือการจัดหาไฟฟ้าเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การคำนวณอัตราค่าบริการต้องชัดเจน โปร่งใส และต้องประกาศเผยแพร่อัตราค่าบริการ และไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้พลังงานหรือผู้ประสงค์จะใช้พลังงานอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ (๒) ถึง (๗) อีกทั้งในข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ารัฐมีอุปสรรคทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากถึงประมาณ ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสองแสนล้านบาทต่อปี ซึ่งกระทบต่องบประมาณหนี้สาธารณะของประเทศ กรณีมีเหตุผลความจำเป็นต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้ประเทศมีพลังงานไฟฟ้าอย่างเพียงพอและทั่วถึงโดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันแล้ว ดังนั้น การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนแต่อย่างใด จึงไม่มีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนเกินสมควร

ข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง ซึ่งเป็นเรื่องค่าพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้า ตามแผน PDP สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีกำลังไฟฟ้าสำรองเกินความจำเป็น โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริง และนำไปคำนวณเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แผน PDP จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนา กำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และนักวิชาการ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแผนในการจัดหาพลังงาน ไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้ไฟฟ้าให้สอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวร้อยละ ๓.๘ ต่อปี ซึ่งแผน PDP ๒๐๑๘ ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยแผน PDP ๒๐๑๕ กำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลัง ไฟฟ้าสูงสุด ทั้งนี้ มาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด โดยถ้าระดับค่า พยากรณ์ได้แม่นยำจะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้า ที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างเหมาะสม สำหรับข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และ ราคาก๊าซธรรมชาติพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ ประมาณร้อยละ ๒๙ - ๔๔ มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๓.๔๒ - ๓.๖๔ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๒๐๒ - ๒๖๗ บาท/MMBtu แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๔๑ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๔.๖๙ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๓๔๙ บาท/MMBtu

พิจารณาแล้วเห็นว่า การพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนา กำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นสิ่งที่รัฐ จำเป็นต้องวางแผนและดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีกำลังผลิตไฟฟ้า เพียงพอในอนาคต เนื่องจากการสร้างโรงไฟฟ้าต้องประกอบด้วยเงินทุนและต้องเตรียมการล่วงหน้า ซึ่งการพยากรณ์มีความหมายในตัวว่าเป็นการคาดการณ์ที่อาจเกิดข้อผิดพลาดได้หากมีสมมติฐานหรือตัวแปร ที่ใช้ในการพยากรณ์เปลี่ยนไป เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จนถึงปัจจุบัน มีสถานการณ์การระบาดของ โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-19) ส่งผลให้ความต้องการใช้ไฟฟ้ามีปริมาณที่ลดต่ำกว่าที่ พยากรณ์ไว้ค่อนข้างมาก จึงทำให้กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ จากข้อมูล ความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติจะเห็นได้ว่า กำลังผลิต ไฟฟ้าสำรองที่เพิ่มขึ้นไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่มีผลกระทบต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น แต่พบว่าราคาก๊าซธรรมชาติที่

เพิ่มขึ้นกลับมีผลต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า

๑) การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ดำเนินการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าย่อมเป็นกรณีที่ดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นการเพิ่มช่องทางหรือแหล่งในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย และสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงมีมาตรฐานเพื่อการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคที่ใช้พลังงานไฟฟ้าให้ได้รับบริการที่เป็นมาตรฐานและทั่วถึง อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

๒) การให้เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัดให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เป็นเพียงทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าตามที่ได้รับอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และแม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงศักยภาพของการผลิตไฟฟ้าหรือผลผลิตที่เกิดจากแหล่งผลิตไฟฟ้า มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง และไม่ทำให้สัดส่วนความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลงแต่อย่างใด ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

๓) อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนแรก ค่าไฟฟ้าฐาน ส่วนที่สอง ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า  $F_r$ ) และส่วนที่สาม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๗ ตามประมวลรัษฎากร นอกจากนั้น การจัดทำโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า อยู่ภายใต้ต้นนโยบายและหลักเกณฑ์ของ กพข. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ โดยมี กกพ. เป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างไฟฟ้ากำหนดให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะการใช้

ไฟฟ้าและหลักเกณฑ์นโยบายหรือสังคมที่ภาครัฐกำหนด เพื่อให้แต่ละการไฟฟ้ามีรายได้พึงรับ (Allowed Revenue) เพียงพอต่อการดำเนินการและลงทุน ในแต่ละปี กกพ. จะมีการทบทวนฐานะทางการเงินของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดยหากการไฟฟ้าดังกล่าวมีฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า กกพ. จะเรียกคืนรายได้เพื่อนำไปปรับลดค่าไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป อีกทั้งในปัจจุบันยังมีระบบการคิดค่าไฟฟ้าแบบอัตราก้าวหน้า โดยผู้ใช้ไฟฟ้ามากก็จะมีอัตราค่าไฟฟ้าที่แพงขึ้นเพื่อให้มีการใช้ไฟฟ้าอย่างประหยัดไม่ฟุ่มเฟือยและเกิดความเป็นธรรมตามศักยภาพของผู้ใช้ไฟฟ้า ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง แล้ว



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ