

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุพท์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๖/๒๕๖๕

วันที่ ๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเพิ่มเติม ความเห็นและเอกสารประกอบของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา ๕๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

อย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” วรรคสอง บัญญัติว่า “โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” วรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐต้องทำหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ ประชาชนและชุมชนสามารถใช้สิทธิที่จะติดตาม เร่งรัด และฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ กำหนด โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึง ยึดถือประโยชน์ของชาติและประชาชน ไม่เรียกเก็บค่าบริการสูงอันเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ซึ่งนำหลักการเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนจากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนนี้บัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐแทน ซึ่งนอกจากจะกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้ว รัฐยังจะต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ประกอบกับในการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมด้วย โดยรัฐควรต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างรายได้ที่รัฐได้จากเอกชน กับภาระที่จะตกอยู่กับประชาชนในการใช้บริการ และต้องไม่คำนึงถึงแต่เฉพาะจำนวนเงินที่ได้รับ เฉพาะหน้าในขณะที่ประชาชนจะต้องแบกรับภาระนั้นต่อไปในระยะยาว อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้ ทั้งนี้ คำว่า “อย่างทั่วถึง” บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทุกจังหวัดอย่างทั่วถึง ส่วนจะสามารถดำเนินการได้ทั่วถึงเมื่อใดเป็นเรื่องนโยบายและงบประมาณของรัฐ ส่วนคำว่า “หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาของรัฐ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคของรัฐไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นใน

อนาคต จึงต้องกำหนดกรอบเป็นหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนในความหมายอย่างกว้างไว้ นอกจากนี้ได้กำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือจะทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน และรัฐต้องดูแลให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยกำหนดหลักการคุ้มครองการนำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์ซึ่งอาจทำให้รัฐเสียหาย

ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดสัดส่วนความเป็นเจ้าของที่รัฐคงต้องมีร้อยละ ๕๑ ของโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หมายถึง โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐที่มีอยู่ก่อนแล้ว และรวมถึงที่จะมีต่อไปในอนาคตด้วย และผู้ถูกร้องที่ ๑ กับผู้ถูกร้องที่ ๒ ชี้แจงทำนองเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕๖ มีเจตนารมณ์ทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ที่ห้ามแปรรูปโครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ หากจำเป็นต้องแปรรูปให้ทำได้เฉพาะกิจการบางส่วน ซึ่งมีใช้โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐและต้องมีให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับกำหนดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่รัฐเป็นเจ้าของอยู่ก่อนแล้วอยู่ในข้อห้ามมิให้กระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เช่น กรณีการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชนหรือให้เอกชนถือหุ้นในกิจการดังกล่าวมากกว่าภาครัฐนั้น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) ซึ่งบัญญัติขึ้นในสถานการณ์ที่บ้านเมืองในขณะนั้นประสบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ยังไม่ชัดเจน จึงกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชนในกิจการดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันในทรัพย์สินของรัฐโดยห้ามมิให้มีการนำทรัพย์สินของรัฐไปแสวงหาประโยชน์ที่อาจทำให้รัฐได้รับความเสียหายได้ เนื่องจากการที่รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในบางครั้งมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางประการ โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ กำหนดให้รัฐมี

อำนาจใช้สอยหรือเช่าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ เพื่อสร้างหรือบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า และมาตรา ๒๙ กำหนดให้รัฐมีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้าหรือจำหน่ายไฟฟ้าไปได้อีก ตามหรือข้ามที่ดินของบุคคลใด ซึ่งเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือมีสิทธิเหนือทรัพย์สินของเอกชน และการที่รัฐมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาจากการใช้อำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้อำนาจของรัฐหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยการลงทุนของรัฐที่มาจากงบประมาณหรือเงินของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อห้ามมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานดังกล่าวตกเป็นของเอกชนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับเอกสารการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ และวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ สรุปได้ใจความว่า การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐ และรัฐต้องมีการควบคุมกำกับที่ดีและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อบังคับรัฐมิให้นำเอาทรัพย์สินที่เป็นของรัฐอยู่เดิมด้วยวิธีการแปรรูปการให้บริการสาธารณูปโภคดังกล่าวตกเป็นของเอกชน แต่การจัดโครงสร้างหรือโครงข่ายบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานใหม่ในอนาคต รัฐอาจเปิดโอกาสให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนและได้รับสัมปทานในการดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้ โดยรัฐอาจมีหุ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดก็ได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ (๑๑) จึงมีหลักการเดียวกัน เพื่อกำหนดหลักการบังคับมิให้รัฐกระทำด้วยประการใดให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เป็นของรัฐตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐถือหุ้นน้อยกว่าเอกชน โดยห้ามมิให้แปรรูปโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน หากจำเป็นให้ทำได้เฉพาะการดำเนินกิจการบางส่วน ซึ่งมีใช้โครงสร้างและโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และต้องมีให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อีกทั้งการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประเทศในปัจจุบันภาครัฐและภาคเอกชนสามารถร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศได้ นอกจากนี้การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติถ้อยคำว่า “รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้” มีนัยแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดนิยามไว้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ หรือพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือความเป็นเจ้าของของรัฐที่มีอยู่เดิมในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานดังกล่าว แต่ไม่ได้ห้ามเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหรือดำเนินการให้มี

สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ในทางตรงกันข้ามการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการให้มีพลังงานไฟฟ้าที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอและทั่วถึงอันสอดคล้องกับเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ โดยเพิ่มช่องทางหรือแหล่งในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านกลไกภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีการกำหนดวิธีการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตเพื่อให้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย และสามารถแข่งขันได้อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม รวมถึงมีมาตรฐานเพื่อ การคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าที่จะได้รับบริการที่เป็นมาตรฐานและทั่วถึง ภายใต้อัตรา ค่าบริการที่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าและผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า การให้ เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้าต้องจัดหาหรือจัด ให้มีโรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการเป็นไปตาม ที่ได้รับอนุญาต โรงไฟฟ้าหรือแหล่งผลิตไฟฟ้า รวมทั้งระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่จัดให้มีขึ้นดังกล่าว จึงเป็น ทรัพย์สินของเอกชนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการไฟฟ้าเท่านั้น แม้เอกชนผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนหรือ กำลังการผลิตเกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่สัดส่วนหรือกำลังการผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงศักยภาพของการผลิต ไฟฟ้าที่เกิดจากแหล่งผลิตไฟฟ้า มิใช่โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้าที่เป็น สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และไม่ทำให้สัดส่วนความเป็น เจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐลดน้อยลง แต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างด้วยว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าทำให้สัดส่วน กำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐลดลงจนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐกลายเป็นเพียงผู้รับซื้อไฟฟ้า จากภาคเอกชนเท่านั้น การบริหารจัดการในกิจการไฟฟ้าส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดอยู่ในความควบคุม ของภาคเอกชนที่รัฐมีอาจเข้าไปก้าวล่วงได้ กิจการไฟฟ้าของประเทศไทยโดยรวมจึงอยู่ในอำนาจ ของภาคเอกชน นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามาประมูล ไฟฟฟาล่วงหน้าเป็นจำนวนมากย่อมมีความเสี่ยงและกระทบต่อสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าของรัฐในอนาคตที่จะ น้อยลงกว่าเดิมอีกด้วยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านพลังงานไฟฟ้า โดยกล่าวอ้างกรณีเหตุการณ์ไฟฟ้าดับ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ เนื่องจากระบบไฟฟ้าขัดข้องและโรงไฟฟ้าเอกชนปลดตัวเองออกจาก ระบบเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโรงไฟฟ้าเอกชน ส่งผลทำให้ไฟฟ้าดับในหลายจังหวัด เป็นเวลาเกือบหนึ่งชั่วโมงนั้น

เห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ที่เห็นชอบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย ให้ประกอบด้วยระบบผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยมีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ของ กฟผ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมระบบไฟฟ้าทำหน้าที่ในการควบคุมสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าทั้งของรัฐและของเอกชนเพื่อให้ระบบไฟฟ้าของประเทศไทยมีความมั่นคง เชื่อถือได้ และมีประสิทธิภาพ ภายใต้การกำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator) คือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการไฟฟ้า กำกับดูแลราคาค่าบริการ คุณภาพบริการ และการลงทุนให้มีความเหมาะสมพอเพียง รองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดูแลให้เป็นธรรมกับนักลงทุน และคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันเป็นรูปแบบ Enhanced Single Buyer Model (ESB) มี กฟผ. เป็นผู้ผลิตและผู้รับซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว จากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และรับซื้อไฟฟ้าจากต่างประเทศ แล้วส่งไฟฟ้าให้แก่ กฟผ. และ กฟผ. เป็นผู้จำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป สำหรับผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าของเอกชนมาจากการเปิดประมูลแข่งขันตามหลักเกณฑ์ที่องค์กรกำกับดูแลกำหนดไว้ ประกอบกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้าปรากฏข้อสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในการควบคุมสั่งการกรณีโรงไฟฟ้าของเอกชนไม่สามารถผลิตไฟฟ้าตามสัญญา เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิเข้าดำเนินการเดินเครื่องโรงไฟฟ้าแทนผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อมีเหตุอันคาดหมายได้ว่าจะส่งผลอย่างร้ายแรงต่อความสามารถในการเดินเครื่องและบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าตามสัญญา ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้รัฐมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจในการควบคุมสั่งการให้เอกชนผลิตไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐได้ เช่น มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ในกรณีที่อาจเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าเป็นครั้งคราว หรือกรณีจำเป็นที่ต้องสำรองเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตเพิ่มหรือลดการผลิตหรือการจำหน่ายไฟฟ้าได้ หรือมาตรา ๑๒๖ กำหนดให้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็น เพื่อความมั่นคงของประเทศ หรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อป้องกันประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน คณะกรรมการกำกับกิจการ

พลังงานอาจมอบหมายหรือสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีประสบการณ์และเชี่ยวชาญด้านการประกอบกิจการพลังงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าครอบครองหรือใช้อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ของผู้รับใบอนุญาตเพื่อดำเนินการ หรือสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตหรือพนักงานของผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้จนกว่าเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นนั้นจะสิ้นสุดลง การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าไม่ได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น

ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างต่อไปว่า การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้ามีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชน เนื่องจากรัฐต้องรับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนในราคาตามที่ตกลงในสัญญา โดยการคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชน ทำให้ประชาชนเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนของอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น นอกจากนี้ รัฐสามารถให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าโดยวิธีการอื่นนอกจากการทำสัญญารับซื้อไฟฟ้า เช่นการให้สัมปทานกิจการไฟฟ้าแก่เอกชนหรือการร่วมลงทุนกับภาคเอกชนซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้รัฐยังคงมีกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของในโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการไฟฟ้า และส่งผลให้รัฐและประชาชนได้รับประโยชน์จากกิจการผลิตไฟฟ้าอย่างแท้จริงนั้น

เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า อัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบหลัก ได้แก่ ส่วนที่ ๑ ค่าไฟฟ้าฐาน สะท้อนต้นทุนการลงทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่งและระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าของ กฟผ. ค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน ค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้า (Energy Loss) และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ รวมทั้งต้นทุนด้านการบริหารจัดการและบริการผู้ใช้ไฟฟ้า เช่น การคำนวณและจัดพิมพ์ใบแจ้งค่าไฟฟ้า การเรียกเก็บและรับชำระเงินค่าไฟฟ้า และต้นทุนค่าบริการอื่น ๆ ซึ่งค่าไฟฟ้าฐานนี้จะกำหนดคงที่ภายใต้สมมติฐานราคาเชื้อเพลิงอัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อในช่วงที่มีการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า โดยจะมีการจัดทำล่วงหน้าและทบทวนตามรอบการกำกับโดยปกติประกาศใช้ทุก ๓ ถึง ๕ ปี ตามที่ กฟผ. กำหนด ส่วนที่ ๒ ค่าไฟฟ้าตามสูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (ค่า F_t) สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้า เฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในค่าไฟฟ้าฐาน ประกอบด้วยราคาเชื้อเพลิงและค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐ โดยทบทวนการประกาศใช้ทุก ๆ ๔ เดือน ตามประกาศ กฟผ. วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ เรื่อง กระบวนการ ขั้นตอนการใช้สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ พ.ศ. ๒๕๖๕ และส่วนที่ ๓

ภาษีมูลค่าเพิ่ม ร้อยละ ๗ การจัดทำโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าอยู่ภายใต้นโยบายและหลักเกณฑ์ของ กพข. ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้ โดยมี กพข. เป็นผู้กำกับดูแล โครงสร้างไฟฟ้ากำหนดให้สะท้อนต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะการใช้ไฟฟ้าและหลักเกณฑ์นโยบายหรือสังคมที่ภาครัฐกำหนด เพื่อให้แต่ละการไฟฟ้ามีรายได้พึงรับ (Allowed Revenue) เพียงพอต่อการดำเนินการและลงทุน ในแต่ละปี กพข. จะมีการทบทวนฐานะทางการเงินของ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. โดยหากการไฟฟ้างวดดังกล่าวมีฐานะการเงินสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า กพข. จะเรียกคืนรายได้เพื่อนำไปปรับลดค่าไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน กรณีรัฐจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน เนื่องจากสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่สำคัญในการจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของรัฐดังกล่าว รัฐอาจเป็นผู้จัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคเอง หรือให้เอกชนเป็นผู้จัดหรือดำเนินการก็ได้ อันเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการสาธารณูปโภคได้ เพียงแต่รัฐต้องดูแลเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน โดยต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึงในราคาที่เป็นธรรม

สำหรับค่าซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPP) นั้น จะใช้วิธีการประมูลโดยพิจารณาจากด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคาต่ำที่สุด และมีการแบ่งจ่ายค่าไฟฟ้าให้แก่เอกชนเป็น ๒ ส่วน คือ ค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) เป็นค่าไฟฟ้าที่จ่ายให้เอกชนเมื่อโรงไฟฟ้ามีความพร้อมจ่ายไฟฟ้า เพื่อเป็นเงื่อนไขให้โรงไฟฟ้าเตรียมความพร้อมจ่ายไฟฟ้าตลอดเวลารองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและสำรองให้พร้อมจ่ายไฟฟ้ากรณีระบบไฟฟ้าขัดข้อง ค่าความพร้อมจ่ายนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายคงที่ที่ใช้ในการพัฒนาและดำเนินการโรงไฟฟ้า ได้แก่ ต้นทุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายคงที่ในการผลิตและบำรุงรักษา ค่าอะไหล่ในการบำรุงรักษา ค่าประกันภัย ต้นทุนการเงินซึ่งรวมถึงการชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย และต้นทุนส่วนทุน โดยไม่ขึ้นอยู่กับปริมาณการส่งจ่ายไฟฟ้า และค่าพลังงานไฟฟ้า (ค่า EP) เป็นค่าเชื้อเพลิงที่จ่ายให้เอกชนเมื่อศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าสั่งการให้โรงไฟฟ้าผลิตไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกันกับต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. เพื่อลงทุนก่อสร้าง

โรงไฟฟ้า ระบบส่ง และระบบจำหน่าย ค่าเชื้อเพลิงการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่รวมอยู่ในค่าไฟฟ้าฐานที่เรียกเก็บจากประชาชนเช่นกัน ซึ่งต้นทุนที่จ่ายให้แก่ กฟผ. รัฐจะมีค่าใช้จ่ายทันทีเมื่อเริ่มโครงการ โดยเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและดำเนินงานโรงไฟฟ้า เป็นการคิดค่าไฟฟ้างวดหน้า ที่พิจารณาจากทรัพย์สินและค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการบริการของ กฟผ. รวมถึงประมาณการการลงทุนและประมาณการค่าใช้จ่ายของ กฟผ. ในอีก ๕ ปีข้างหน้า ได้แก่ โรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า และยังรวมผลตอบแทนการลงทุนสำหรับกิจการไฟฟ้าของ กฟผ. ที่ กกพ. กำหนดไว้ในปัจจุบันที่ร้อยละ ๗.๓๒ แต่ในทางกลับกันรัฐจะจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนก็ต่อเมื่อมีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าแล้วเสร็จตามสัญญาและบริหารจัดการโดยบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าให้มีความพร้อมจ่ายได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเท่านั้น เช่น ข้อสัญญาที่กำหนดให้ กฟผ. มีสิทธิหักค่าความพร้อมจ่ายเมื่อโรงไฟฟ้าของเอกชนมีความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง และบทปรับกรณีการแจ้งข้อมูลล่าช้าเกี่ยวกับความพร้อมในการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง เป็นต้น ซึ่งเป็นการจ่ายค่าตอบแทนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับกับค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกันบนพื้นฐานของต้นทุนที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าอย่างเหมาะสม และร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างรัฐและเอกชนต้องผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อนลงนามในสัญญาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้วย

อีกทั้งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภทโดยมีแนวทางดังต่อไปนี้ (๑) ควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของการลงทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ (๒) ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ (๓) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน (๔) คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต...” ประกอบกับราคาสินค้าทุกประเภทในหนึ่งหน่วยบริโภค ผู้ซื้อต้องจ่ายเป็นต้นทุนที่แท้จริงทั้งหมดรวมผลกำไรที่ผู้ขายสินค้ารวมไว้ด้วย เช่นเดียวกับอัตราค่าไฟฟ้าที่ประชาชนต้องจ่ายในหนึ่งหน่วย โดยอัตราค่าไฟฟ้าต้องสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของการลงทุนตามมาตรา ๖๕ (๑) ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนของ กฟผ. หรือการลงทุนของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน นอกจากนี้ อัตราค่าบริการดังกล่าวต้องเพียงพอที่จะทำให้การจัดทำสาธารณูปโภคมีประสิทธิภาพ สร้างแรงจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน และมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๖๕ (๒) ถึง (๔) อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ารัฐมีอุปสรรคจากการประท้วงต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสื่อ ทำให้ไม่สามารถก่อสร้างโรงไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศได้ทั้งหมด และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อทดแทนโรงไฟฟ้าเดิมที่หมดอายุและรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น รัฐอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนมากถึงประมาณ ๒.๗ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นสองแสนล้านบาทต่อปี ซึ่งกระทบต่องบประมาณหนี้สาธารณะของประเทศ กรณีมีเหตุผลความจำเป็นต้องให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้ประเทศมีพลังงานไฟฟ้าอย่างเพียงพอและทั่วถึง โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับ และค่าบริการที่เรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน ดังนั้น การที่รัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้เอกชนแต่อย่างใด จึงไม่มีผลกระทบต่ออัตราค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากประชาชนเกินสมควร

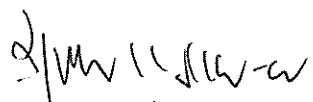
ประการสุดท้ายที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การคำนวณอัตราค่าไฟฟ้ามิได้คำนวณจากต้นทุนการผลิตและปริมาณการใช้ไฟฟ้าที่แท้จริง ซึ่งเป็นเรื่องค่าพยากรณ์ความต้องการการใช้ไฟฟ้า ตามแผน PDP สูงกว่าความเป็นจริง ทำให้มีกำลังไฟฟ้าสำรองเกินความจำเป็น โดยรัฐต้องจ่ายค่าความพร้อมจ่าย (ค่า AP) ให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนแม้ไม่มีการผลิตไฟฟ้าจริง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

เห็นว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แผน PDP จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สมาคมผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน และนักวิชาการ เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแผนในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าของประเทศให้เพียงพอับความต้องการใช้ไฟฟ้าให้สอดคล้องกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ประมาณการโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดการณ์ว่าจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะยาวร้อยละ ๓.๘ ต่อปี ซึ่งแผน PDP ๒๐๑๘ ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี โดยแผน PDP ๒๐๑๕ กำหนดให้มีกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ ของความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด ทั้งนี้ มาตรฐานทั่วไปขององค์การพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency) กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๑๕ ของความต้องการไฟฟ้าสูงสุด ถ้าระบุค่าพยากรณ์ได้แม่นยำจะทำให้การลงทุนในการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างเหมาะสม สำหรับข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิต

ไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติ พบว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ถึงปี ๒๕๖๔ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ ๒๙ - ๔๔ มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๓.๔๒ - ๓.๖๔ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๒๐๒ - ๒๖๗ บาท/MMBtu แต่ในปี ๒๕๖๕ สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองประมาณ ร้อยละ ๔๑ มีค่าไฟฟ้าเฉลี่ย ๔.๖๙ บาทต่อหน่วย และราคาก๊าซธรรมชาติ ๓๔๙ บาท/MMBtu

ฉะนั้น การพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศเป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องวางแผนและดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีการผลิตไฟฟ้าเพียงพอในอนาคต เนื่องจากการสร้างโรงไฟฟ้าต้องประกอบด้วยเงินทุนและต้องเตรียมการล่วงหน้า ซึ่งการพยากรณ์มีความหมายในตัวเองว่าเป็นการคาดการณ์ที่อาจเกิดข้อผิดพลาดได้หากมีสมมุติฐาน หรือตัวแปรที่ใช้ในการพยากรณ์เปลี่ยนไป เช่น ในปี ๒๕๖๒ มีสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-19) ทำให้ตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ ถึงปัจจุบันมีปริมาณการใช้ไฟฟาลดลง สถิติกำลังผลิตไฟฟ้าสำรองจึงสูงขึ้น นอกจากนี้ จากข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างกำลังผลิตไฟฟ้าสำรอง ค่าไฟฟ้า และราคาก๊าซธรรมชาติจะเห็นได้ว่า กำลังผลิตไฟฟ้าสำรองที่เพิ่มขึ้นไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่มีผลกระทบต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้น แต่พบว่าราคาก๊าซธรรมชาติที่เพิ่มขึ้นกลับมีผลต่อค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เช่นนี้การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบผลิตไฟฟ้าเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสามและวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ