

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๔๐/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๔

วันที่ ๖ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล ผู้ร้อง  
กระทรวงพลังงาน ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๕๑

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายสุทธิพร ปทุมเทวาภิบาล (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่าตนในฐานะประชาชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ร้องต้องจ่ายค่าไฟฟ้าสูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม ประกอบกับผู้ร้องเป็นอนุกรรมการประเมินผลการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ สาขาพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา  
รัฐวิสาหกิจ (ที่ถูกต้องคือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) (สคร.) กระทรวงการคลัง ได้รับความร้องเรียนจากผู้บริหารการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่า กระทรวงพลังงาน (ผู้ถูกร้อง) กำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ (PDP ๒๐๑๕) ต่อมาปรับเปลี่ยนเป็นแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (PDP ๒๐๑๘) โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามา  
มีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเป็นการแข่งขันอย่างต่อเนื่อง ทำให้การไฟฟ้า



- ๒ -

ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องลดกำลังการผลิตไฟฟ้าลง ส่งผลให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดเป็นเหตุให้ประชาชนต้องรับภาระค่าไฟฟ้าสูงเกินกว่าความเป็นจริง อันเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

ผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครอง กรณีการกระทำของผู้ถูกร้องที่กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้าด้วยการให้เอกชนเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าทำให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นสาธารณูปโภคลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด อันขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย ฉบับลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ และมีหนังสือถึงผู้ถูกร้อง ฉบับลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ให้พิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงานและแผนพัฒนาการผลิตไฟฟ้างดงกล่าว เพื่อกำหนดแนวทางให้รัฐมีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าที่ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัย และดำเนินการให้รัฐมีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด ภายในกำหนด ๑๐ ปี นับจากปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมาผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๓ เพื่อขอให้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องของผู้ร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งที่ ๔๒/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๓ ไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

ผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ถูกร้อง ฉบับลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓ เพื่อขอให้แก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย โดยให้ผู้ถูกร้องยุติการดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ และขอให้ผู้ถูกร้องดำเนินการให้บริษัทเอกชนที่ยังคงดำเนินธุรกิจโรงไฟฟ้าโอนหุ้นร้อยละห้าสิบเอ็ดให้กับหน่วยงานของรัฐ (กฟผ.) ในราคาแรกเข้า และให้บริษัทเอกชนที่ยังคงดำเนินธุรกิจโรงไฟฟ้าชำระค่าไถ่ที่ผ่านมาให้แก่หน่วยงานของรัฐ (กฟผ.) ตั้งแต่เริ่มได้กำไรจนถึงปัจจุบัน ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ซึ่งผู้ถูกร้องมีหนังสือถึงผู้ร้อง ฉบับลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ แจ้งว่ากรณีที่ผู้ถูกร้องมิได้ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นเป็นประเด็นซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ



เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ ส่วนข้อที่ผู้ร้องขอให้ผู้ถูกร้องให้บริษัทเอกชน ดำเนินการดังกล่าว เป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดรองรับให้กระทำได้ ผู้ร้องจึงมีหนังสือ ฉบับลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้ถูกร้องขอให้เร่งแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายให้ถูกต้อง

ผู้ร้องมีหนังสือถึงผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ และฉบับลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๔ ขอให้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ และผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือถึงผู้ร้อง ฉบับลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ว่า กรณีตามคำร้องเรียนเป็นไปตามขั้นตอน ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ แล้ว แต่หน่วยงานดังกล่าวยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ จึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและเสนอความเห็น ต่อคณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปได้ ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือถึงผู้ร้อง ฉบับลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ แจ้งผลความคืบหน้าการเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน ต่อคณะรัฐมนตรี ผู้ร้องจึงมีหนังสือ ฉบับลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอทราบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือถึงผู้ร้อง ฉบับลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมร่วมกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ได้ข้อยุติ ที่ชัดเจน ถูกต้อง ตรงกัน และรายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ผู้ร้องเห็นว่า การประชุมร่วมกันตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้า การปล่อย ระยะเวลาให้ล่าช้าเป็นการทำร้ายประชาชนและประเทศชาติ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ายุทธศาสตร์กระทรวง



- ๔ -

พลังงานและแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย รวมทั้งการดำเนินงานของกระทรวงพลังงาน  
ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๕๑ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ  
ตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชน  
และชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕  
วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลหรือชุมชนซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐ  
ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ  
หรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือล่าช้าเกินสมควร ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยคดี  
ตามมาตรา ๗ (๔) ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (๑) บุคคลหรือชุมชนนั้นได้ร้องขอให้  
หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ  
และหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ  
หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง และบุคคลหรือชุมชนได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าว  
เป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือวันที่ได้รับแจ้งหรือถือว่าได้รับแจ้ง  
และ (๒) บุคคลหรือชุมชนตาม (๑) ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐตาม (๑)  
มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิได้หนังสือ  
โต้แย้งตาม (๑) ในกรณีนี้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ  
ถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้แจ้งให้ผู้ร้องและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า  
หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึงการดังกล่าว  
(๓) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร ในการนี้  
คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้คณะกรรมการหรือหน่วยงานใดเป็นผู้พิจารณาและเสนอความเห็น  
ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งให้บุคคล



- ๕ -

หรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยตามมาตรา ๗ (๔) ได้ภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องดำเนินนโยบายด้านพลังงานโดยกำหนดยุทธศาสตร์กระทรวงพลังงาน (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๓) และแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (PDP ๒๐๑๘) ซึ่งเป็นผลทำให้สัดส่วนกำลังการผลิตไฟฟ้าของรัฐซึ่งเป็นโครงสร้างหรือโครงข่าย ชั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือ เพื่อความมั่นคงของรัฐลดลงต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด เป็นเหตุให้ประชาชนต้องรับภาระค่าไฟฟ้าสูงเกิน ความเป็นจริงอันเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้สิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐ ดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้ แต่การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ กล่าวคือ ผู้ร้องจะต้องร้องขอต่อหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทราบถึง เรื่องดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วหากผู้ร้องเห็นว่าการสั่งการดังกล่าว ยังมิได้ ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของ ผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ มอบหมายให้ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมร่วมกับสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ชัดเจน ถูกต้อง ตรงกัน และรายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ จึงเป็นกรณี คณะรัฐมนตรียังมิได้มีการสั่งการเป็นประการใด เพียงแต่มอบหมายให้หน่วยงานพิจารณาและ



- ๖ -

เสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป กรณียังไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ดังนั้น ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





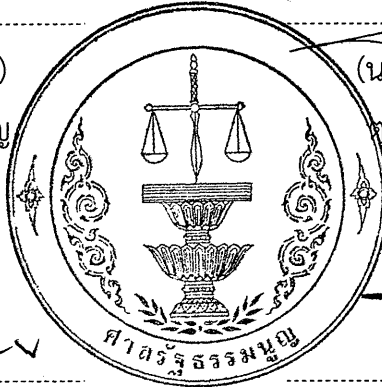
(คำสั่งที่ ๔๐/๒๕๖๔)

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ