

ด่วนที่สุด

ที่ ผ. ๒๐/๒๕๕



กลุ่มงานบริหารทั่วไป

วันที่ ๒๕๕๖/๒๕๕๘ วันที่ ๒๘ เม.ย. ๒๕๕๘

เวลา ๑๐.๐๐ น. ถึงกลุ่มงาน ๑๐.๐๐

สำนักกรรมการ ๒

๒๓ เมษายน ๒๕๕๘

กลุ่มงานคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

วันที่ ๑๒/๒๕๕๘

วันที่ ๒๘ เม.ย. ๒๕๕๘ เวลา ๑๖.๓๐ น.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕

๑๒๐ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

เรื่อง แจ้งผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรียน ประธานคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา

อ้างถึง หนังสือสำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ด่วนที่สุด ที่ สว (กมธ๒) ๐๐๑๐/๔๘๐๖  
ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แจ้งข้อมูลเพิ่มเติมให้  
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สรุปว่า

๑) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ เห็นชอบแนวทางการเปลี่ยนแปลงสภาพของ  
ปตท. ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ โดยให้คณะกรรมการ  
เตรียมการจัดตั้งบริษัทเร่งดำเนินการ และรับข้อสังเกตของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจที่ว่า “หากจะมีการ  
แยกกิจการต่อก๊าซธรรมชาติจัดตั้งเป็นบริษัทแยกออกจากบริษัทจัดซื้อและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติในลักษณะการ  
แบ่งแยกตามกฎหมาย (Legal Separation) ตั้งแต่แรกจะทำให้การกำกับดูแลกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ มี  
ประสิทธิภาพขึ้น” สะท้อนให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีทราบถึงกิจการต่อก๊าซธรรมชาติทั้งระบบเป็นเครื่องมือสำคัญที่  
จะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการกำหนดราคาก๊าซและสมควรอยู่ในรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐสามารถป้องกันการผูกขาดจาก  
การดำเนินธุรกิจได้ จึงพิจารณาได้ว่าการแปรรูป ปตท. รัฐบาลมีความปรารถนาให้ต่อก๊าซธรรมชาติทั้งหมดต้อง  
เป็นของรัฐเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

๒) คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้ “...แบ่งแยกทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของ  
แผ่นดิน โดยเฉพาะสิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ...” แสดงให้เห็นว่าศาลปกครองสูงสุด  
เล็งเห็นว่า “ระบบ” การขนส่งปิโตรเลียมเป็นสิ่งที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินและใช้คำว่า “ระบบ” ในคำพิพากษา  
ในการแบ่งแยกทรัพย์สินทั้งสองข้อ ซึ่งควรจะสื่อความหมายว่า ระบบขนส่งปิโตรเลียมควรเป็นหนึ่งเดียว ไม่  
สามารถแยกเป็นส่วนที่อยู่บนบกหรือทะเล รวมทั้งส่วนที่อยู่ในทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล หรือเขตเศรษฐกิจ  
จำเพาะ ๒๐๐ ไมล์ทะเล

๓) ในประเด็นการตีความการใช้อำนาจรัฐนั้น ต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศด้วย  
ดังนั้น สิ่งใดที่ได้มาโดยอำนาจอธิปไตยของประเทศ เช่น ท่อก๊าซในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ได้มา  
จากอธิปไตยของชาติหรือข้อตกลงระหว่างประเทศในฐานะเป็นเอกชนได้หากจะให้บริษัทเอกชนเช่าก็ต้องคิดค่าเช่าใน  
ราคาที่รัฐได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สมควรกำหนดราคาที่บริษัทสามารถนำไปแสวงหากำไรได้เป็นจำนวนมาก จึงนำ  
พิจารณาว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ควรโอนระบบต่อก๊าซธรรมชาติทั้งหมดคืนให้แก่รัฐ และรัฐให้เช่าใช้  
ประโยชน์ในราคาที่รัฐได้ประโยชน์สูงสุด

/๔) การบังคับ...

“ความล่าช้า คือความไม่เป็นธรรม”

๔) การบังคับคดีของศาลปกครองสูงสุดแตกต่างจากศาลอื่นๆ ในกรณีเอกชนฟ้องรัฐและรัฐเป็นฝ่ายแพ้คดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สิน (๑) ในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๒) สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบท่อขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ (๓) แยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มาเป็นของรัฐ ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังคืนทรัพย์สินไม่ครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วว่า มีอำนาจฟ้อง สามารถร้องทุกข์ได้หรือฟ้องคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้

ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริง ประกอบกับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เรื่องร้องเรียนของ ประธานคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบ เรื่องการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา กรณีการไม่คืนท่อก๊าซธรรมชาติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องในประเด็นเดียวกับที่พันโท แพทย์หญิง กมลพรรณ ชิวพันธ์ศรี และคณะ ได้เคยร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมาครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วสรุปว่า

๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่กรณีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่มอบหมายให้กระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลังดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และมอบหมายให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกทรัพย์สินและสิทธิดังกล่าวแต่ในระหว่างการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ และเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์คำร้องดังกล่าวแล้วเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามคำพิพากษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ในเรื่องดังกล่าวเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องการแบ่งแยกทรัพย์สินให้กระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแบ่งแยกทรัพย์สิน อำนาจและสิทธิที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการแบ่งแยกทรัพย์สิน อำนาจและสิทธิดังกล่าวออกจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) กลับยื่นคำร้องรายงานสรุปการดำเนินการตามคำพิพากษาโดยรายงานต่อศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลแล้ว แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อมูลการแบ่งแยกทรัพย์สินที่ส่งคืนให้กระทรวงการคลังที่รายงานต่อศาลยังไม่ได้มีการตรวจสอบและรับรองจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอน และลัด

/ขั้นตอนอื่น...

ขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการแบ่งแยกทรัพย์สิน อำนาจ และสิทธิดังกล่าวออกจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นกรณีที่กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีแม้ภายหลังต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้กระทรวงการคลังส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการตีความคำพิพากษา แต่กระทรวงการคลังก็ยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและแนวทางของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติโดยรวมแต่อย่างใดและเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติซึ่งบุคคลในองค์การฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามโดยมีสภาพบังคับและมีสถานะเป็นกฎหมายตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอาจมีผลเป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นความรับผิดทางแพ่ง (ละเมิด) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นความรับผิดในคดีปกครองที่อาจถูกฟ้องต่อศาลปกครองให้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งการที่กระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานไม่ดำเนินการทบทวนการแบ่งแยกทรัพย์สินดังกล่าวตามความเห็นและผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมาย จึงเป็นการที่หน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

๒) การรายงานผลการดำเนินการตามคำพิพากษาของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนแล้ว และอ้างว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนแล้ว เป็นการรายงานข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากในคำร้องดังกล่าวบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) อ้างต่อศาลปกครองสูงสุดว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังครบถ้วนแล้วนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ แล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ มอบหมายให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ตรวจสอบและรับรองการดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินให้กระทรวงการคลัง แต่ไม่ปรากฏว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบและรับรองความถูกต้องในการแบ่งแยกทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังในรายงานการดำเนินการตามคำพิพากษาของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น การกล่าวอ้างของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในคำร้องที่ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดที่ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดครบถ้วนแล้ว จึงเป็นการรายงานที่เป็นเท็จต่อศาลปกครองสูงสุดที่ส่งผลต่อการพิจารณาการบังคับคดีของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้

/๓) ความเห็นของ...

**“ความล่าช้า คือความไม่เป็นธรรม”**

๓) ความเห็นของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตรวจสอบและกำหนดแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการรับโอนทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตามคำสั่งกรมราชรักษ์ ที่ ๕๘๒/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่เห็นว่าท่อก๊าซธรรมชาติในทะเลและบนบกบางส่วนมีลักษณะไม่ติดตังตรงตาเป็นการถาวร และทรัพย์สินระบบท่อก๊าซธรรมชาติที่ไม่ได้แบ่งแยกให้กระทรวงการคลังเป็นทรัพย์สินที่ถูกค้าหรือคู่ค้าของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้จ่ายเงินค่าก่อสร้างให้กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ดังนั้น ทรัพย์สินมูลค่าจำนวนดังกล่าวจึงไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีดังกล่าวเมื่อท่อส่งก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อก๊าซธรรมชาติ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าการวางระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติต้องมีการกำหนดเขตระบบการวางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตระบบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงแสดงว่ามีการกำหนดแนวเขตระบบท่อก๊าซธรรมชาติไว้อย่างแน่นอน และการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติต้องขุดลึกลงไปจากพื้นดินกว่า ๒ เมตร อีกทั้งต้องฝังให้ติดตังตรงตาถาวรหรือประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน ท่อก๊าซธรรมชาติจึงมีลักษณะเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน ในลักษณะติดตังตรงตาเป็นการถาวร ซึ่งเคลื่อนย้ายไม่ได้โดยง่ายเนื่องจากเขตระบบท่อก๊าซธรรมชาติถูกกำหนดโดยกฎหมายแล้ว จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ทรัพย์สินที่เป็นท่อก๊าซธรรมชาติและอุปกรณ์ที่ประกอบกันเป็นระบบท่อก๊าซธรรมชาติ รวมถึงทรัพย์สินที่ประกอบกันเป็นระบบขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ เช่น ท่อน้ำมัน ซึ่งใช้อำนาจมหาชนของรัฐดำเนินการเช่นเกี่ยวกับระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)

กรณีที่กระทรวงการคลังอ้างว่า ทรัพย์สินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มาโดยมิได้ใช้อำนาจมหาชน แต่ได้มาโดยวิธีการอื่น เช่น การซื้อ จัดหา แลกเปลี่ยน หรือได้มาจากการที่ถูกค้าหรือคู่ค้าของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้จ่ายเงินค่าก่อสร้างให้กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเพื่อใช้ประโยชน์ ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการได้มาตามกฎหมายเอกชน ไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ นั้น เห็นว่าการก่อตั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕๔ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๒ กำหนดให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดจนงบประมาณ พนักงานและลูกจ้างขององค์การเชื้อเพลิง องค์การก๊าซแห่งประเทศไทย และของกรมพลังงานทหารรวมทั้งโรงกลั่นน้ำมันตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนด ไปเป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ และเป็นรัฐวิสาหกิจตามนิยามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ ดังนั้น ทรัพย์สินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยรับโอนมาดังกล่าว และทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ตั้งแต่การก่อตั้งจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันแรกที่มีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเปลี่ยนสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของ

/แผ่นดินโดย...

**“ความล่าช้า คือความไม่เป็นธรรม”**

แผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กล่าวคือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง เพียงแต่ไม่ได้ให้ประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างเช่นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ใช้ทรัพย์สินที่ลูกค้าหรือคู่ค้าของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้จ่ายเงินค่าก่อสร้างเพื่อใช้ในการประกอบกิจการ ถือเป็นการอุทิศให้โดยปริยาย และทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ดังกล่าวการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ใช้ในการประกอบกิจการ จึงแสดงให้เห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวใช้เพื่อประโยชน์อันเป็นส่วนรวมของแผ่นดินแล้ว

สำหรับท่อส่งก๊าซในทะเลเพื่อใช้ในการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อเป็นการวางอยู่บนดินใต้ทะเล โดยที่ดินที่ใช้ในการวางท่อในทะเลถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในทะเลบนที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการอาศัยอำนาจมหาชนเหนือเอกชนในการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในทะเลตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และเป็นกรรมสิทธิ์ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงอนุมานได้ว่าระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่ส่งมอบระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในทะเลให้กับกระทรวงการคลัง จึงขัดกับหลักการแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ ที่บัญญัติว่าทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้

จากเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่าทรัพย์สินที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้มาและใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการก่อนที่จะมีการเปลี่ยนสภาพไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น มูลค่าทรัพย์สินสุทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ รวมทรัพย์สินสุทธิทั้งสิ้น ๖๘,๕๖๙.๖๙ ล้านบาท ที่เกิดจากการดำเนินกิจการของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกระทรวงพลังงานและกระทรวงการคลังจะต้องแบ่งแยกและโอนทรัพย์สินให้กระทรวงการคลังตามมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๔ ทั้งจำนวน

๔) กระทรวงการคลัง และกระทรวงพลังงานปฏิบัติตามกฎหมายในการแบ่งแยกทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยหรือไม่นั้น ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนสภาพของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ได้รับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันถือกำเนิดของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แต่ไม่ปรากฏว่า

/กระทรวงการ...

กระทรวงการคลังหรือกระทรวงพลังงาน ได้ดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินเดิมที่เป็นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กลับไปเป็นของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด และยังคงปล่อยให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยโดยไม่มีค่าตอบแทน ซึ่งกระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า “กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม” และตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ หมวด ๓ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ...” และหมวดที่ ๑๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “กระทรวงพลังงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงานและราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน” แต่ไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายข้างต้นได้บัญญัติไว้ เพื่อเร่งรัดหรือติดตามทวงคืนทรัพย์สินสมบัติของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จนเวลาได้ล่วงเลยมาเกือบ ๕ ปี โดยเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๔ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและพวก ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรี ที่ ๑ นายกรัฐมนตรี ที่ ๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ ๓ และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ ๔ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันกระทำการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตามคดีหมายเลขแดงที่ พ.๓๕/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนฐานะจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ไม่ปรากฏว่ากระทรวงการคลัง และกระทรวงพลังงานได้ดำเนินการแบ่งแยกทรัพย์สินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้กลับมาเป็นของแผ่นดินหรือกระทรวงการคลังอย่างครบถ้วนแต่อย่างใด ซึ่งพฤติการณ์ของกระทรวงการคลังและกระทรวงพลังงานตามที่ได้กล่าวมาเหตุผลข้างต้นจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๓ (๑) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิรูปพลังงานของประเทศเป็นไปอย่างรอบด้าน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้มีความเห็นและข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี และรองหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจที่จะขอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดำเนินการดังต่อไปนี้

/๑. ทบทวนการ...

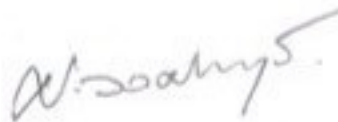
๑. ทบทวนการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ด้วยการหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการตีความคำพิพากษา ตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในประเด็นทรัพย์สินที่ยังไม่ได้แบ่งแยกเนื่องจากการใช้อำนาจมหาชนตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ และประเด็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับรองความถูกต้องการแบ่งแยกทรัพย์สินให้เป็นไปตามขั้นตอนของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ต่อไป

๒. แบ่งแยกทรัพย์สินและโอนทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้กระทรวงการคลังตามมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ จำนวน ๖๘,๕๖๙,๖๙๐,๕๖๙.๘๒ บาท ทั้งจำนวน รวมทั้งค่าตอบแทน ผลประโยชน์อื่นใดจากการใช้ทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้แก่ ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร อุปกรณ์และทรัพย์สินอื่น และสิทธิหรือสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตนที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้อาศัยใช้ประโยชน์ในการประกอบกิจการ พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้ครบถ้วนต่อไป

๓. พิจารณานำข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว ไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปฏิรูปพลังงานต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(ศาสตราจารย์ศรีราชา วงศารยางกูร)

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๙๒๒๑

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๓๗๑

[www.ombudsman.go.th](http://www.ombudsman.go.th)