

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการให้เช่าที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กฟผ. E๔๔๐๐/๖๓๔๓๙ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กฟผ. มีแผนงานที่จะต้องดำเนินการแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรีเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยการจัดตั้งบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด และ กฟผ.กับบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด จะร่วมกันจัดตั้งบริษัทในเครือ ๒ บริษัท คือ บริษัท ผลิตไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วมราชบุรี จำกัด และ บริษัท ผลิตไฟฟ้าพลังงานความร้อนราชบุรี จำกัด โดยกฟผ.จะขายทรัพย์สินทั้งหมดของโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรีพร้อมที่ดินให้แก่บริษัททั้งสามอย่างใดก็ตาม หาก กฟผ.จะเปลี่ยนแปลงแผนการแปรรูปดังกล่าวโดยการขายเฉพาะโรงไฟฟ้าและอาคารประกอบอื่น ๆ ของโครงการโรงไฟฟ้าราชบุรี และให้บริษัททั้งสามเช่าที่ดิน กฟผ.จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้ กฟผ.มีอำนาจในการดำเนินการดังนี้ “ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจที่บัญญัติในมาตรา ๙ (๒) ดังกล่าวแล้ว ไม่ได้มีการกล่าวถึงการให้เช่าแต่อย่างใด กฟผ.จึงขอหารือมาเพื่อโปรดให้ความเห็นว่า กฟผ.มีอำนาจในการให้เช่าที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) หรือไม่

ต่อมา กฟผ.ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. E๔๔๐๐/๗๐๕๓๒ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๑ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า หลังจากที่ได้มีหนังสือหารือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการ กฟผ. ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ กฟผ.ดำเนินการตามแผนการแปรรูปโรงไฟฟ้าราชบุรี โดยให้ขายที่ดินพร้อมโรงไฟฟ้าให้แก่บริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด และบริษัทในเครือของบริษัท ราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด และในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ คณะกรรมการ กฟผ.มีมติยืนยันให้ กฟผ.หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของ กฟผ.ในการให้เช่าที่ดินต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินกิจการอื่นๆ ของ กฟผ.ในอนาคต

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แล้ว มีความเห็นว่า เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑ การที่ กฟผ.จะมีอำนาจกระทำการอย่างใดได้บ้างย่อมเป็นไปตามที่

กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๙ (๒)^๑ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ กฟผ.ที่จะกระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ ของ กฟผ.ได้ แต่ไม่ปรากฏว่าได้ให้อำนาจในการให้เช่าที่ดินของ กฟผ.ไว้ ซึ่งมีความแตกต่างกับอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ (๑)^๒ ที่ให้อำนาจในการให้เช่าเครื่องใช้ บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กฟผ.เอาไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของมาตรา ๙ (๒) ดังกล่าวไม่ประสงค์จะให้ กฟผ.ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เช่าทรัพย์สินใด ๆ ของ กฟผ. ดังนั้น กฟผ.จึงไม่มีอำนาจที่จะให้เช่าที่ดินของ กฟผ.ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวทางคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เรื่อง การค้าประกันเงินกู้ของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๒๔๙/๒๕๓๖)^๓ อย่างไรก็ตาม หาก กฟผ.ประสงค์ที่จะดำเนินการให้เช่าทรัพย์สินของ กฟผ.สำหรับการดำเนินกิจการอื่น ๆ ของ กฟผ.ในอนาคต กฟผ.ก็ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้ชัดเจน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๒

^๑ มาตรา ๙ ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กฟผ.

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ บันทึกเรื่อง การค้าประกันเงินกู้และการผูกพันชำระหนี้ในบริษัทที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยร่วมทุนจัดตั้งขึ้นและผู้ถือหุ้น ซึ่งส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี