

บันทึก

เรื่อง การร่วมทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับเอกชน
ในการจัดตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการ
ผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๐๔/๖๓๖๖ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะกรรมการพิจารณาการให้เอกชนมีบทบาทในการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า ซึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ พุธที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๒ ให้แต่งตั้งคณะทำงานโดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน เพื่อศึกษารูปแบบความเป็นไปได้ของการให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยร่วมทุนกับเอกชน โดยการเสนอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยใช้วิธีการจัดตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัดที่จะ จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า

เนื่องจากการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวมีประเด็นทางกฎหมายที่สมควรได้รับการ ยืนยันเกี่ยวกับอำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการจัดตั้งและถือหุ้นในบริษัท จำกัดดังกล่าวว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่ เพื่อจะสามารถพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปได้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็น ดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ แต่เพียงภายในขอบแห่ง วัตถุประสงค์ ซึ่งในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นภาระหน้าที่ของการไฟฟ้าผลิตแห่ง ประเทศไทยที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการจัดหาพลังงาน ไฟฟ้าตามขอบแห่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วยตนเองในนามของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยตรงเท่านั้น ส่วนการร่วมทุนกับบุคคลอื่นโดยการจัดตั้งและถือหุ้นในบริษัทจำกัด แม้ว่า บริษัทจำกัดที่จัดตั้งขึ้นนี้จะดำเนินการเพื่อผลิตและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าด้วยก็ตาม แต่ก็เห็นได้ ชัดว่ามีใช่เป็นกิจการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยดำเนินการขึ้นเองหากแต่เป็นการ ดำเนินการโดยนิติบุคคลอื่น ซึ่งกรณีดังกล่าวการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะกระทำได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวแสดงความประสงค์ยอมให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง

ประเทศไทยกระทำได้เช่นนี้ได้ไว้โดยชัดแจ้ง เมื่อปรากฏว่ามาตรา ๖ (๓)^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะร่วมทุนกับบุคคลอื่นได้เฉพาะแต่กรณีการผลิตและขายปลีกในท์ หรือวัตถุดิบจากกลไกในท์ หรือโดยอาศัยกลไกในท์ เพียงกรณีเดียวเท่านั้น ส่วนการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับการผลิตจัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าตามมาตรา ๖ (๑)^๒ กีด หรือการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าตามมาตรา ๖ (๒)^๓ กีด มิได้บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันด้วย ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเช่นเดียวกัน จึงต้องถือว่ากฎหมายประสงค์จะจำกัดกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการตามขอบแห่งวัตถุประสงค์ได้เพียงกรณีตามมาตรา ๖ (๓) เท่านั้น ส่วนการดำเนินการตามมาตรา ๖ (๑) และมาตรา ๖ (๒) พระราชบัญญัตินี้ต้องการให้เป็นหน้าที่ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยตรง ไม่อาจร่วมทุนกับบุคคลอื่นได้

สำหรับการที่มาตรา ๙ (๖)^๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้การไฟฟ้าฝ่าย

^๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า "การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "กฟผ." และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

(๒) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แหล่งพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อนธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าและงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

(๓) ผลิตและขายปลีกในท์ หรือวัตถุดิบจากกลไกในท์ หรือโดยอาศัยกลไกในท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๑๑

มาตรา ๙ ให้ กฟผ.มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

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

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(๓) สำรอง วางแผน ออกแบบ จัดซื้อ สร้าง และติดตั้งอันเกี่ยวกับกิจการของ กฟผ.

(๔) สร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์

ผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการลงทุนด้วยนั้น ก็ได้หมายความว่าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอำนาจลงทุนได้ทุกกรณีโดยไม่มีข้อจำกัดแต่อย่างใด เพราะการใช้อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๙ นี้จะต้องกระทำภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น หากเป็นการกระทำที่นอกขอบแห่งวัตถุประสงค์แล้วการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๙ นี้ได้

ด้วยเหตุนี้ ถ้าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจะร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖ (๑) หรือ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นกิจการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ต้องดำเนินการด้วยตนเอง การร่วมทุนกับบุคคลอื่นในเรื่องดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการนอกขอบแห่งวัตถุประสงค์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

(ลงวันที่) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๒

ของเขื่อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำ หรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น รวมทั้งลานไถไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ หรือสร้างระบบไฟฟ้า

(๕) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงไฟฟ้า ลานไถไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ ตาม (๔) หรือโรงผลิตวัตถุดิบจากกลไกในระบบไฟฟ้าและอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ กฟผ. รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิต การส่ง การจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การผลิตกลไก และวัตถุดิบจากกลไกในของ กฟผ.

(๖) กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

(๗) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน