

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการให้เข้าเส้นใยแก้วนำแสง

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. ๙๗๒๓๐๓/๗๗๒๗๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง หรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หรือประเทศใกล้เคียงตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ทั้งนี้ มาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ ได้กำหนดให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการสร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กฟผ. ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๕๔ เรื่อง การดำเนินธุรกรรมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ว่า การที่ กฟผ. จะนำเส้นใยแก้วนำแสงที่เป็นส่วนประกอบอยู่ในสายดินของสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าในส่วนที่เหลือจากการใช้งานในระบบการสื่อสารของ กฟผ. ไปหาประโยชน์โดยไม่มีการดำเนินการใด ๆ ที่กระทบสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินของบุคคลดังกล่าวเพิ่มเติมขึ้นอีกนั้นสามารถกระทำได้เนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ กฟผ. จึงได้นำเส้นใยแก้วนำแสงที่เหลืออยู่ไปใช้ประโยชน์ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) อันเป็นการใช้ทรัพย์สินที่มีเหลืออยู่ให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อ กฟผ. และประเทศ โดยเป็นผู้ให้บริการโครงข่ายโทรคมนาคมที่เป็นกลางที่ผู้ประกอบการโทรคมนาคมทุกรายสามารถเข้าใช้บริการได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ส่งผลให้ลดการลงทุนที่ซ้ำซ้อน เพิ่มศักยภาพ และขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบโทรคมนาคม

แต่เนื่องจากในบางกรณี กฟผ. อาจมีความจำเป็นต้องเดินสายเส้นใยแก้วนำแสง ออกนอกสถานีไฟฟ้าแรงสูงหรือโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เป็นระยะทางประมาณ ๕ - ๓๐ กิโลเมตร เพื่อไปเชื่อมต่อกับระบบเส้นใยแก้วนำแสงของผู้ให้บริการ ณ อาคาร สำนักงาน หรือสถานที่ของผู้ให้บริการ ทั้งนี้ เพื่อให้โครงข่ายสายเส้นใยแก้วนำแสงของ กฟผ. ที่มีอยู่ทั่วประเทศประมาณ ๒๐,๐๐๐ กิโลเมตร สามารถนำไปใช้งานเพิ่มเติมขึ้นอันเป็นการบริหารสินทรัพย์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามนโยบายของรัฐบาล กฟผ. จึงขอหารือว่า การเดินสายเส้นใยแก้วนำแสงออกนอกสถานีไฟฟ้าแรงสูงหรือโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เพื่อไปเชื่อมต่อกับระบบเส้นใยแก้วนำแสงของผู้ให้บริการ ณ อาคาร สำนักงาน หรือสถานที่ของ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๓/๔๓ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เพื่อไปเชื่อมต่อกับระบบเส้นใยแก้วนำแสงของผู้ให้บริการ ณ อาคาร สำนักงาน หรือสถานที่ของผู้ให้บริการของ กฟผ. นั้น ยังถือว่าเป็นการนำทรัพย์สินที่มีเหลืออยู่ไปใช้ประโยชน์ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ และตามนโยบายของบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๔๙ หรือไม่อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กฟผ. เป็นรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวงพลังงานจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ การดำเนินการใด ๆ ของ กฟผ. จึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ เท่านั้น กรณีที่ กฟผ. ได้นำเส้นใยแก้วนำแสงที่บรรจุอยู่ในสายดินของระบบส่งไฟฟ้าแรงสูงที่เหลือจากการใช้ติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานของ กฟผ. อันเป็นกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ของตน มาให้บุคคลภายนอกเช่าใช้ ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๔๙^๒ ที่ กฟผ. อ้างถึงนั้น เป็นกรณีที่ กฟผ. นำทรัพย์สินที่เหลือจากการดำเนินการในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ มาให้บุคคลภายนอกเช่าใช้เพื่อให้ทรัพยากรของ กฟผ. ที่มีอยู่เกิดประโยชน์สูงสุดโดยไม่กระทบต่อการให้บริการด้านไฟฟ้าของ กฟผ. จึงเป็นกรณีที่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรา ๙ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่บัญญัติให้

“มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

(ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ค) ประเทศใกล้เคียง

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

(๒ ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

(๓) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุเคมีจากลิกไนท์หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินธุรกรรมของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๖๑๑ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“มาตรา ๙ ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อันอาจเช่นว่านี้ได้รวมถึง (๑) สร้าง ซื้อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม และดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้ บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กฟผ.

กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ โดยอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง การให้เช่าและดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กฟผ. ด้วย แต่กรณี ข้อหาหรือของ กฟผ. ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างไปจากกรณีตามเรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๕๙ เนื่องจาก ในเรื่องนี้ กฟผ. จะดำเนินการเดินสายเส้นใยแก้วนำแสงเพื่อเชื่อมต่อระบบเส้นใยแก้วนำแสงที่มีอยู่ เข้ากับระบบของผู้ใช้บริการซึ่งเป็นบุคคลภายนอก เพื่อประโยชน์ในการให้บริการโทรคมนาคม อันมิใช่ การดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. ตามที่มาตรา ๖ (๒ ทวิ)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดวัตถุประสงค์ของ กฟผ. ไว้ ซึ่งประเด็นปัญหาคำถามเดียวกันนี้คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในกรณี ของการไฟฟ้านครหลวงในเรื่องเสร็จที่ ๖๙๖/๒๕๕๓^๕

ดังนั้น การที่ กฟผ. จะดำเนินการเดินสายเส้นใยแก้วนำแสงเพื่อเชื่อมต่อกับระบบเส้นใย แก้วนำแสงของผู้ใช้บริการ แม้ว่าจะเป็นการดำเนินการที่ไม่ได้มีผลทำให้เอกชนเสียสิทธิเพิ่มขึ้นจากการใช้ ที่ดินที่ กฟผ. ใช้สำหรับก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าก็ตาม แต่โดยที่การเดินสายเส้นใยแก้วนำแสงเพื่อเชื่อมต่อ ระบบนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ด้านการโทรคมนาคมแต่เพียงประการเดียว กรณีจึงไม่อาจถือว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการ ด้านพลังงานไฟฟ้าอันเป็นกิจการหลักของ กฟผ. ตามมาตรา ๖ (๒ ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ กฟผ. จึงไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการเดินสายเส้นใยแก้วนำแสง เพื่อเชื่อมต่อกับระบบเส้นใยแก้วนำแสงของผู้ใช้บริการตามที่ กฟผ. ขอลาหรือ



(นายดิศทัต หอระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

๑.๑

๑.๑

(๒ ทวิ) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

๑.๑

๑.๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา เรื่อง การประกอบกิจการโทรคมนาคมที่การไฟฟ้า นครหลวงจะดำเนินการด้วยตนเอง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๗๑ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี