

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการค้าประกันการกู้เงิน

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กฟผ. ๙๓๓๐๐๐/๓๔๘๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าวตามมาตรา ๖ (๒ ทวิ) โดยมาตรา ๙ (๘) และ (๑๐) บัญญัติให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. และกระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กฟผ.

กฟผ. ได้จัดตั้งบริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (EGATi) ขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของ กฟผ. ในการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. ในต่างประเทศ อันเป็นการดำเนินกิจการภายในขอบวัตถุประสงค์ของ กฟผ. ตามมาตรา ๖ (๒ ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการดำเนินธุรกิจของ EGATi นั้นต้องกู้ยืมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากสถาบันการเงินเพื่อนำมาพัฒนาโครงการในขั้นต้นและการเตรียมเงินในกรณีการเข้าซื้อกิจการก่อนการได้รับเงินทุนจาก กฟผ. แต่โดยที่ EGATi เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จึงมีรายได้ไม่แน่นอนและไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน กฟผ. จึงขอหารือว่า กฟผ. ในฐานะผู้ถือหุ้นของ EGATi จะค้าประกันเงินกู้ของ EGATi โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กฟผ. ตามมาตรา ๖ (๒ ทวิ) ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของ กฟผ. โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และผู้แทนบริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กฟผ. เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๘/๑๐๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า "การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย" เรียกโดยย่อว่า "กฟผ." และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยบทบัญญัติดังกล่าวระบุวัตถุประสงค์ของ กฟผ. ไว้อย่างชัดเจน และมาตรา ๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ โดยให้รวมถึงอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๙ (๑) ถึง (๙) ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ การตีความบทบัญญัติมาตรา ๙ จึงต้องตีความโดยเคร่งครัดเพราะการที่กฎหมายบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กฟผ. ไว้โดยเฉพาะ ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ กฟผ. ดำเนินการเฉพาะ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(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) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ. หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

(๓) ผลิตและขายลิกไนท์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนท์หรือโดยอาศัยลิกไนท์หรือร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อดำเนินการดังกล่าว

^๖ มาตรา ๙ ให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการกิจการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

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

(๒) ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(๓) สำรอง วางแผน ออกแบบ จัดซื้อ สร้าง และติดตั้งอันเกี่ยวกับกิจการของ กฟผ.

(๔) สร้างเขื่อนกั้นน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือเพื่อการพัฒนาการไฟฟ้าพลังน้ำหรือเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการไฟฟ้า สร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังปรมาณู หรือโรงไฟฟ้าพลังอื่น รวมทั้งลานโกไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ หรือสร้างระบบไฟฟ้า

(๕) กำหนดประเภท ขนาด และมาตรฐานของโรงไฟฟ้า ลานโกไฟฟ้าและสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของโรงไฟฟ้านั้น ๆ ตาม (๔) หรือโรงผลิตวัตถุดิบจากลิกไนท์ ระบบไฟฟ้า และอุปกรณ์อื่น ๆ ตลอดจนเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าของ กฟผ. รวมทั้งวางนโยบายและควบคุมการผลิต การส่งการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า การผลิตลิกไนท์ และวัตถุดิบจากลิกไนท์ของ กฟผ.

(๖) กู้ยืมเงิน หรือลงทุน

(๗) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๘) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการของ กฟผ.

(๙) เข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของเอกชนหรือของรัฐทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กฟผ.

(๑๐) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กฟผ.

กรณีที่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนเท่านั้น ดังนี้ เมื่อมาตรา ๙ (๖)^๓ บัญญัติให้ กฟผ. มีอำนาจกู้ยืมเงิน หรือลงทุน โดยมีได้ให้อำนาจในการค้าประกันการกู้เงินไว้ด้วย อีกทั้งไม่มีอนุมาตราอื่นใดที่ให้อำนาจ กฟผ. ในการค้าประกันการกู้เงินไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ประสงค์ให้ กฟผ. มีอำนาจดังกล่าว เพราะหากมีเจตนารมณ์เช่นนั้นก็ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับการกู้ยืมเงินแล้ว ทั้งนี้ แม้มาตรา ๙ (๑๐)^๔ จะบัญญัติให้ กฟผ. มีอำนาจกระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ กฟผ. แต่ก็ได้หมายความว่า กฟผ. จะกระทำการอย่างใด ๆ ก็ได้ มิฉะนั้นจะเป็นการตีความที่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้โดยชัดเจน การตีความมาตรา ๙ (๑๐) จึงต้องตีความอย่างแคบโดยอยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติมาตรา ๙ (๑) ถึง (๙) ด้วยจะตีความโดยขยายความมิได้ ซึ่งเป็นไปตามหลัก *ejusdem generis* ที่ว่าการที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำต่อเนื่องกันหรือเรียงลำดับกัน และคำสุดท้ายหรือลำดับสุดท้ายมีความหมายทั่วไป กรณีต้องตีความคำสุดท้ายหรือลำดับสุดท้ายให้มีความหมายทำนองเดียวกับคำหรือลำดับที่มีมาก่อนเพราะเป็นความเดียวกันหรือต่อเนื่องกัน ดังนั้น อำนาจของ กฟผ. ตามมาตรา ๙ (๑๐) จึงไม่รวมถึงการค้าประกันเงินกู้ กฟผ. จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๑๐) ในการค้าประกันเงินกู้ของบริษัท กฟผ. อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ได้



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๘

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น