

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติ
โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๒๐๙/๑๐๗ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงอุตสาหกรรมมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพลังงานมีความเห็นแตกต่างกัน ในกรณีสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักว่าเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

กระทรวงอุตสาหกรรมได้ตรวจพบว่า สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และของบริษัทเอกชนรายอื่นได้ตั้งโรงงานและประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นความผิดและมีโทษตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจาก สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักดังกล่าวมีสถานที่หรืออาคารที่ใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน โดยในการประกอบกิจการมีการใช้เครื่องจักรมากกว่าห้าแรงม้าขึ้นไปและมีคนงานเกินเจ็ดคนขึ้นไป อีกทั้งลักษณะของการประกอบกิจการเป็นการนำก๊าซธรรมชาติจากแหล่งผลิตภายนอกโรงงาน โดยขนส่งทางท่อเข้ามายังสถานีบรรจุก๊าซ จากนั้นจะมีการใช้เครื่องปั๊มอัดก๊าซธรรมชาติเข้าไปในภาชนะบรรจุ ซึ่งมีลักษณะเป็นถังชนิดเบ้าหรือแคปซูลหลายแคปซูล โดยจะติดตั้งภาชนะบรรจุดังกล่าวบนรถพ่วง แล้วจึงนำไปยังสถานีบริการเติมก๊าซของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เพื่อบริการให้ประชาชน และเมื่อให้บริการจนก๊าซหมดภาชนะบรรจุแล้ว จึงนำกลับไปบรรจุใหม่แล้วนำกลับมาให้บริการใหม่นี้เรื่อยไป กิจการดังกล่าวจึงจัดอยู่ในประเภทหรือชนิด “การบรรจุก๊าซ” ในลำดับที่ ๙๑ (๒) ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเมื่อมีการตรวจพบว่าบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีการกระทำผิดในข้อหาดังกล่าวและประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต จึงได้มีการแจ้งข้อหาเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งในชั้นการขอให้สิทธิให้มีการเปรียบเทียบคดี บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) มีหนังสือถึงกรมธุรกิจพลังงาน โต้แย้งว่า สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักดังกล่าวไม่เข้าข่ายเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ต่อมา กระทรวงพลังงานได้มีหนังสือถึงกระทรวงอุตสาหกรรมแจ้งว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือถึงกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ขอให้แจ้งกระทรวงอุตสาหกรรม พิจารณาทบทวนการตีความว่า สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักเข้าข่ายเป็นโรงงานตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกระทรวงพลังงานเห็นว่าสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลัก ไม่น่าจะเข้าข่ายโรงงานบรรจุก๊าซ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตจังหวัด สมุทรปราการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้เคยมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ วินิจฉัยว่าสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักเทพารักษ์ไม่เข้าข่ายกิจการ ที่ต้องขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และในระหว่างการพิจารณาทบทวนขอให้กระทรวง อุตสาหกรรมชะลอการดำเนินการตามกฎหมายไว้ก่อน เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้ ก๊าซธรรมชาติ

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาความเห็นของกระทรวงพลังงานแล้ว มีความเห็นยืนยัน ตามที่ได้เคยวินิจฉัยว่า สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เข้าข่ายเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ประเภทหรือ ชนิดของโรงงาน ลำดับที่ ๙๑ (๒) “การบรรจุก๊าซ” ทั้งนี้ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การบรรจุก๊าซตามประเภท หรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๙๑ (๒) เป็นการนำก๊าซมาบรรจุลงในภาชนะใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงว่าภายหลัง การบรรจุแล้วจะมีการนำก๊าซไปที่ไหนและไปอย่างไร ทั้งนี้ ถังที่บรรจุก๊าซที่ติดตั้งอยู่บนรถพ่วง และมีการนำถังบรรจุก๊าซดังกล่าวออกจากสถานีบรรจุไปยังสถานีให้บริการเติมให้รถยนต์ ถือได้ว่าเป็นภาชนะบรรจุก๊าซตามประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัย ของสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ ที่กรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ พ.ศ. ๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การออกแบบ สร้าง คุณลักษณะ และ หลักเกณฑ์ วิธีการทดสอบและตรวจสอบภาชนะบรรจุก๊าซ ตู้จ่ายก๊าซ เครื่องสูบลัดก๊าซ ระบบท่อก๊าซ และอุปกรณ์ก๊าซสำหรับสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ และประกาศ กระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยของสถานที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ที่กรมธุรกิจพลังงานรับผิดชอบ พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และโดยที่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ต่อบุคคลและทรัพย์สินได้ จึงเห็นว่า สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ดังกล่าวเป็นโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงพลังงานมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นของกระทรวง อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเห็นควรหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป กระทรวงอุตสาหกรรม จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

(๑) สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือของผู้อื่นที่มีลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร

(๒) กรณีที่กระทรวงอุตสาหกรรมมีความเห็นว่า สถานีบริการก๊าซตาม (๑) เป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และตรวจพบว่ามีที่ตั้งโรงงานและประกอบ กิจการโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๓๗ ให้ระงับการกระทำ

ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งสามารถดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดในระหว่างที่มีการหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมธุรกิจพลังงาน) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

๑. กระทรวงอุตสาหกรรมประสงค์จะขอหารือเฉพาะสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลัก (Mother Station) เท่านั้น ไม่รวมถึงสถานีบริการก๊าซธรรมชาติย่อย (Daughter Station)

๒. การสร้างและดำเนินการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักได้มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว และปัจจุบันมีสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลัก รวมทั้งสิ้น ๑๙ แห่ง เป็นของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑๕ แห่ง และของเอกชนรายอื่นจำนวน ๔ แห่ง

๓. สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักทำหน้าที่บรรจุก๊าซธรรมชาติลงในถังชนิดบ้ำหรือแคปซูลซึ่งติดตั้งตราอย่างถาวรในรถขนส่งก๊าซธรรมชาติเพื่อขนส่งไปยังสถานีบริการก๊าซธรรมชาติย่อยเพื่อจำหน่ายเป็นเชื้อเพลิงให้แก่ยานยนต์ โดยมีกำลังการผลิตรวมวันละ ๕,๘๔๑ ตัน ซึ่งจะส่งให้แก่สถานีบริการก๊าซธรรมชาติย่อยจำนวน ๓๕๗ สถานี เพื่อให้บริการใน ๕๔ จังหวัดทั่วประเทศ ส่วนสถานีบริการก๊าซตามแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (Conventional Station) ซึ่งไม่ต้องรอการขนส่งก๊าซธรรมชาตินั้นมีจำนวนเพียง ๑๐๗ สถานี ให้บริการใน ๑๒ จังหวัด

๔. สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักทุกแห่งได้รับใบอนุญาตและได้รับการต่ออายุใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ตลอดมา แต่ไม่เคยขอรับอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมก็มีได้ทักท้วงเรื่องนี้มาก่อน

๕. ในกรณีที่สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักต้องหยุดการประกอบกิจการจะส่งผลกระทบไปยังสถานีบริการก๊าซธรรมชาติย่อย ๓๕๗ สถานี ทำให้เกิดการขาดแคลนพลังงานก๊าซธรรมชาติ อันจะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคก๊าซธรรมชาติทุกภาคส่วนทั้งภาคประชาชน ภาครัฐ และภาคการขนส่ง ซึ่งจะยากแก่การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจโดยรวม

๖. หากต้องมีการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้ว เฉพาะสถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บางแห่งอาจจะไม่สามารถขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้เนื่องจากอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่นด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยผังเมือง

จากข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรมประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าว **คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)** มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สถานีบริการก๊าซธรรมชาติหลักเป็นโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า คำว่า “โรงงาน” ตามความในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในลำดับที่ ๙๑ (๒)^๒ กำหนดให้โรงงานบรรจุสินค้าในภาชนะโดยไม่มีการผลิต ประเภทการบรรจุก๊าซ ไม่ว่าจะเป็นก๊าซชนิดใด ๆ เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ โดยการ “บรรจุ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายความว่า “ใส่ลงในขวด หีบ หรือถุง เป็นต้น ใส่ลงไว้ในภาชนะ หรือสถานที่ใดที่หนึ่งที่มีดัด” การนำก๊าซธรรมชาติจากท่อส่งบรรจุลงในถังบรรจุชนิดเบ้าหรือแคปซูลที่ติดตั้งอยู่บนรถขนส่งก๊าซธรรมชาติเพื่อทำการขนส่งไปยังสถานบริการก๊าซธรรมชาติย่อย จึงเข้าลักษณะเป็นการบรรจุก๊าซ ดังนั้น หากปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานว่า สถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักมีอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม ก็ต้องถือว่าสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า หากสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักมีลักษณะเป็นโรงงานบรรจุก๊าซซึ่งเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ที่จะต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ เมื่อมีการตั้งโรงงานและประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงอุตสาหกรรมย่อมมีอำนาจดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติโรงงานฯ บัญญัติไว้ โดยสั่งให้

๒

ลำดับที่	ประเภทหรือชนิดของโรงงาน	ขนาดของโรงงาน		
		โรงงานจำพวกที่ ๑	โรงงานจำพวกที่ ๒	โรงงานจำพวกที่ ๓
๙๑	โรงงานบรรจุสินค้าในภาชนะโดยไม่มีการผลิตอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ (๑) ฯลฯ ฯลฯ (๒) การบรรจุก๊าซ	-	-	โรงงานทุกขนาด

^๒มาตรา ๑๒ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒

ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งโรงงานก่อนได้รับใบอนุญาต

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตร้องขอหนังสือรับรองก่อนออกใบอนุญาต ถ้าการพิจารณาเบื้องต้นเพียงพอที่จะอนุมัติในหลักการได้ ให้ผู้อนุญาตออกหนังสือรับรองให้โดยสงวนส่วนที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(มีต่อหน้าถัดไป)

ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ตามมาตรา ๓๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งแม้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง แต่การอุทธรณ์ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ อย่างไรก็ดี หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ ที่ให้หยุดประกอบกิจการจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ระบบการขนส่ง และระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอาจมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ ในระหว่างรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมจากการพิจารณาข้อหาดังกล่าว ดังนี้

(๑) เมื่อพิจารณาลักษณะการประกอบกิจการของสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักของ ปตท. จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการป้อนก๊าซธรรมชาติจากท่อส่งก๊าซเข้าไปในถังบรรจุนิตแบ่หรือแคปซูลที่ติดตั้งอยู่บนรถขนส่งก๊าซ เพื่อนำไปส่งให้แก่สถานบริการก๊าซธรรมชาติย่อย ซึ่งหากพิจารณาความหมายของคำว่า “บรรจุ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแล้ว การประกอบกิจการดังกล่าวย่อมเป็นการบรรจุก๊าซตามประเภทหรือชนิดของโรงงานบรรจุสินค้าในภาชนะโดยไม่มีการผลิต ตามลำดับที่ ๙๑ (๒) ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่การบรรจุสินค้าในภาชนะโดยไม่มีการผลิตอย่างใดอย่างหนึ่ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓)

ในการออกใบอนุญาตให้ผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงดังกล่าวและประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ถ้ากรณีใดยังมีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงานหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ในการนี้จะกำหนดเงื่อนไขที่ผู้ประกอบการโรงงานจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตก็ได้

มาตรา ๓๗ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

ในกรณีที่เห็นสมควร เมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๔๑ คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ หรือคำสั่งของปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้หยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง หรือคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือคำสั่งให้ปิดโรงงาน เว้นแต่รัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

หรือหลายอย่าง ตามลำดับที่ ๙๑ ในบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕)๑ ยังสามารถทำให้เข้าใจได้ว่าการประกอบกิจการโรงงานตามลำดับที่ ๙๑ เป็นการบรรจุสินค้าในภาชนะเพื่อเตรียมไว้สำหรับการจำหน่ายสินค้าที่บรรจุอยู่ในภาชนะดังกล่าวโดยตรง เช่น กรณีการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) ลงในถังก๊าซหุงต้มที่ใช้ตามบ้านเรือน ลักษณะของการประกอบกิจการโรงงานตามลำดับที่ ๙๑ จึงอาจพิจารณาได้สองนัย ประกอบกับในขณะที่มีการกำหนดให้โรงงานบรรจุก๊าซตามลำดับที่ ๙๑ (๒) มีเพียงก๊าซอื่น ๆ ที่บรรจุลงในภาชนะบรรจุที่นำไปใช้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยที่ยังไม่มีก๊าซธรรมชาติ ซึ่งก่อนที่จะมีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕)๑ ก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ ซึ่งมุ่งหมายที่จะควบคุมเฉพาะการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวเท่านั้น โดยไม่รวมถึงก๊าซธรรมชาติเช่นกัน

(๒) แม้ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น ก็เพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงให้เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพของการประกอบกิจการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก็ยังไม่ได้รวมถึงก๊าซธรรมชาติแต่อย่างใด จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงได้มีการกำหนดให้น้ำมันเชื้อเพลิง หมายความว่า ก๊าซธรรมชาติด้วย เพื่อให้มีกฎหมายที่สามารถควบคุมดูแลความปลอดภัยของประชาชนได้อย่างเหมาะสม โดยประสงค์ให้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว ก๊าซธรรมชาติ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่น และสิ่งอื่นที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงซึ่งมีลักษณะและองค์ประกอบใกล้เคียงกับเชื้อเพลิงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายเดียวกันเพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างเป็นระบบ กรณีนี้จึงเห็นได้ว่าปัจจุบันได้มีกฎหมายที่ควบคุมดูแลในเรื่องก๊าซธรรมชาติไว้โดยเฉพาะแล้ว และปัจจุบันการประกอบกิจการสถานบริการก๊าซธรรมชาติอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมธุรกิจพลังงาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ต่อบุคคลและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดียวกับพระราชบัญญัติโรงงานฯ ดังนั้น เมื่อมีกลไกในการควบคุมเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้สถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงงานฯ อีก

(๓) ผลของการที่สถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักเข้าข่ายมีลักษณะเป็นโรงงาน แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานนั้น อาจทำให้ต้องหยุดประกอบกิจการชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่ได้รับอนุญาต และในกรณีที่ต้องมีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานแล้ว เฉพาะสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บางแห่งอาจจะไม่สามารถขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ เนื่องจากอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่นด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งอาจมีผลทำให้ต้องรื้อถอนออกไป กรณีดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อประชาชนระบบการขนส่ง และระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งจะยากแก่การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน และความเสียหายที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจในภายหลัง

จากข้อสังเกตข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นสมควรเสนอความเห็นและข้อสังเกตดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อทบทวนนโยบายในการควบคุมกำกับดูแลสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลัก ว่ามีความจำเป็นต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงงานฯ อีกหรือไม่ อย่างไร โดยหากเห็นสมควรให้มีการควบคุมการประกอบกิจการที่ซ้ำซ้อนกัน สมควร

อนุมัติหลักการในการปรับปรุงกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้การบรรจุก๊าซที่เป็นโรงงานบรรจุก๊าซตามลำดับที่ ๙๑ (๒) ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่รวมถึงการบรรจุก๊าซที่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๖