

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การปฏิบัติตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สกพ.) ได้มีหนังสือ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๑๘๔ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สกพ.) และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ได้ประชุมหารือร่วมกันแต่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่า อำนาจการอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานในนิคมอุตสาหกรรมเป็นของหน่วยงานใด เนื่องจากมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวและหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย” ในขณะที่มีมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “บรรดาการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงานและการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย” คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจึงมีมติให้ สกพ. ทำหนังสือขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า อำนาจการอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานในนิคมอุตสาหกรรมเป็นของหน่วยงานใด

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีหนังสือ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๒๙๔ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ แจ้งข้อมูลเพิ่มเติมว่า มีบริษัทที่ประสงค์ประกอบกิจการพลังงานหลายแห่งได้ยื่นคำขออนุญาตการใช้ที่ดิน ก่อสร้าง ขยาย ดัดแปลง ต่อเติม รื้อถอนอาคาร รับรองการใช้อาคาร และประกอบกิจการพลังงานในพื้นที่ของการนิคมอุตสาหกรรมฯ ทั้งต่อ กนอ. และ สกพ. ซึ่งขณะนี้ยังมิได้รับอนุญาตด้วยเหตุยังไม่มีมติชัดเจนว่า อำนาจในการอนุญาตเป็นอำนาจของหน่วยงานใด กล่าวคือ กนอ. มีความเห็นว่าการอนุญาตเป็นอำนาจของ

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะในกิจการพลังงาน และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เห็นว่า การอนุญาตเป็นอำนาจของ กนอ. เนื่องจากพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเฉพาะในลักษณะกำหนดบริเวณเขตพื้นที่เป็นหลักในการยื่นขออนุญาต นอกจากนี้ มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ก็มีได้ระบุให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีอำนาจในการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการนิคมฯ ไว้เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานแต่อย่างใด ทำให้เห็นเจตนารมณ์ของการร่างกฎหมายว่าไม่ต้องการให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจอนุญาตในพื้นที่ของ กนอ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) ผู้แทนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า การประกอบกิจการพลังงานในนิคมอุตสาหกรรมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติการอนุญาตเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือตั้งโรงงาน และขั้นตอนการอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งประเด็นที่ สกพ. ขอรื้อนั้น คือ เฉพาะอำนาจในการอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานในนิคมอุตสาหกรรม ว่าเป็นของผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

โดยที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบอุตสาหกรรมในนิคมอุตสาหกรรมในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น มาตรา ๔๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมฯ จึงบัญญัติให้ผู้ว่าการฯ หรือผู้ซึ่งผู้ว่าการฯ มอบหมาย เป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง โดยให้อำนาจแก่ผู้ว่าการฯ ในการอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการดังกล่าวข้างต้นแต่ละฉบับตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตจนถึงการเรียก

^๑มาตรา ๔๒ บรรดาการปลูกสร้างอาคาร การตั้งโรงงาน และการประกอบกิจการโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง แต่การอนุญาตซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย

เก็บค่าธรรมเนียม รวมทั้งมีบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนด้วย^๒ ซึ่งจะเห็นได้ว่า อำนาจของผู้ว่าการฯ ตามมาตรานี้เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จที่ครบถ้วนและสมบูรณ์ในตัวเอง

ส่วนกรณีการอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงาน ตามมาตรา ๔๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ นั้น แม้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาต แต่คณะกรรมการฯ ต้องขอความเห็นไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ก่อนการพิจารณา รวมถึงคณะกรรมการฯ ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการอนุญาตส่งให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่ละฉบับด้วย จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ เป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์จะอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการเพื่อช่วยประสานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่อนุญาตตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวเท่านั้น โดยมีได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเองแต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นว่าการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเป็นอำนาจของผู้ว่าการฯ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และมีผลเป็นการยกเว้นมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป เพราะหากตีความว่ากรณีนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน บทบัญญัติมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมฯ ก็ไม่มีทางใช้บังคับได้ แต่หากตีความว่ามาตรา ๔๒ เป็นบทยกเว้นของมาตรา ๔๘ ดังกล่าวแล้ว การบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับในเรื่องนี้ก็ย่อมทำได้โดยไม่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นการถูกต้องตามหลักการตีความกฎหมาย กล่าวคือการอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือตั้งโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมเป็นอำนาจของผู้ว่าการฯ ส่วนการอนุญาตในกรณีอื่นนอกจากนั้นเป็น

^๒มาตรา ๔๓ ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๒ หรือในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารผิดแผนจากแผนผังแบบก่อสร้างหรือรายการที่ได้รับอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต ให้ กนอ. มีอำนาจสั่งระงับการก่อสร้าง แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือรื้อถอนอาคาร หรือส่วนแห่งอาคารดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควร โดยแจ้งระยะเวลาให้ผู้ปลูกสร้าง เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารทราบ

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว และผู้ปลูกสร้าง เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ กนอ. ให้ กนอ. มีอำนาจจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือรื้อถอนอาคารหรือส่วนแห่งอาคารนั้นได้โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้ปลูกสร้าง เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารนั้น

^๓มาตรา ๔๘ ในกรณีที่การปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงาน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนี้นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว และหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย

ให้สำนักงานจัดส่งค่าธรรมเนียมที่คณะกรรมการเรียกเก็บตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อดำเนินการต่อไป

อำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน แต่ทั้งนี้ การอนุญาตตามกฎหมายทั้งสองฉบับ
ดังกล่าวต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และ
กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองทุกประการ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒