

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการอนุญาตตั้งโรงงาน
เพื่อประกอบกิจการพลังงาน

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๔/๕๖๓๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติในมาตรา ๗ (๓) ว่า “โรงงานจำพวกที่ ๓ ได้แก่ ประเภทหรือชนิดและขนาดที่การตั้งโรงงาน จะต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้” ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ จึงต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด เช่น การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๑๒ การแจ้งเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๑๓ การขอต่ออายุใบอนุญาตฯ ตามมาตรา ๑๖ การขออนุญาตขยายโรงงานตามมาตรา ๑๘ การโอนใบอนุญาตฯ ตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ การเปลี่ยนชื่อโรงงานตามมาตรา ๒๔ การขอรับใบแทนใบอนุญาตตามมาตรา ๒๖ การขอย้ายเครื่องจักรตามมาตรา ๒๗ การแจ้งเลิกประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๒๘ เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ ที่ออกโดยรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน และยังต้องปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามกฎกระทรวงตามมาตรา ๘ และประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๓๒ ซึ่งออกโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณะด้วย และในกรณีที่มีอุบัติเหตุในโรงงานเนื่องจากโรงงานหรือเครื่องจักรของโรงงาน ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ยังคงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามมาตรา ๓๔ และพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๓๘ แล้วแต่กรณี ในการนี้โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นโรงงานในลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีนี้กฎกระทรวงได้กำหนดให้เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ดังนั้นการประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้ามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ว่า “ในกรณีที่การปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ ดังกล่าว และหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้นๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย ให้สำนักงาน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๕๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จัดส่งค่าธรรมเนียมที่คณะกรรมการเรียกเก็บตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่างๆ เพื่อดำเนินการต่อไป” ดังนั้น หากพิจารณาถึงการตั้งโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ประสงค์จะให้อำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน อย่างไรก็ตามคณะกรรมการยังมีหน้าที่ต้องขอความเห็นจากหน่วยงานผู้มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และหน่วยงานต้องให้ความเห็นพร้อมจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ และสุดท้ายสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะต้องจัดส่งค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดำเนินการต่อไป

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่าอำนาจการอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวกับโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานสามารถอนุญาตได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น มีเพียงอำนาจการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๑๒ เท่านั้น เนื่องจากบทบัญญัติของมาตรา ๔๘ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการมีอำนาจเพียงการอนุญาตให้ตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานก่อน จึงต้องแปลความกฎหมายว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจเพียงการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอย่างเดียว การดำเนินการอื่นๆ ในการประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกเหนือจากการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จึงเป็นที่เห็นได้ชัดแจ้งว่ากฎหมายประสงค์จะให้กระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด

สำหรับเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ควบคู่ไปกับการบังคับตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ คือเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับกล่าวคือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานทั้งระบบของประเทศ โดยเริ่มตั้งแต่การกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบกิจการโรงงานในลักษณะประเภทชนิดและขนาดต่างๆ การกำกับดูแลโรงงานกรณีเกิดอุบัติเหตุหรือก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานในด้านต่างๆ เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน เครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่จะใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน คนงานประจำโรงงาน การจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมือใดๆ เพื่อป้องกันหรือระงับบรรเทาอันตรายความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน การควบคุม การปล่อยมลพิษ การดำเนินการเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินการประกอบกิจการโรงงาน รวมทั้งในการกำกับดูแลที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ตามมาตรา ๓๗ และผู้อนุญาตมีอำนาจออกคำสั่งหยุดหรือปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติรายละเอียดทั้งหมดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดการควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงงานในลักษณะปัจเจกบุคคลและป้องกันสาธารณะส่วนรวมไปในคราวเดียวกัน และการที่กระทรวงอุตสาหกรรมมีภาระหน้าที่ควบคุมการประกอบกิจการโรงงานทั้งระบบนี้เองทำให้ทราบถึงสถิติ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับชาติเพื่อกำหนดทิศทางอุตสาหกรรมของประเทศได้ง่าย

แต่สำหรับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานของประเทศโดยรวมถึงพลังงานทุกประเภท ทั้งนี้ ในการควบคุมการประกอบกิจการพลังงานนั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความมั่นคง ปริมาณที่เพียงพอและเป็นธรรม คุณภาพที่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้ ยังเป็นการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในด้านสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นสำคัญ ในการนี้ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีหน้าที่ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ การให้การคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน และผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการพลังงาน ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีความแตกต่างกับเจตนารมณ์หลักของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างชัดเจน กรณีนี้จึงเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องมีการกำกับดูแลโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าภายใต้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ควบคู่กันไปในวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน เช่นเดียวกับกิจการอื่น เช่น โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับประดิษฐ์กรรมจากไม้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมระหว่างพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือโรงงานปุ๋ยให้อยู่ภายใต้การควบคุมระหว่างพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือโรงงานเกี่ยวกับการขุดดินให้อยู่ภายใต้การควบคุมระหว่างพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ทั้งนี้ ไม่ว่าพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะบัญญัติขึ้นก่อนหรือหลังกฎหมายเฉพาะว่าด้วยเรื่องนั้นๆ ก็ตาม ฉะนั้น หากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานใช้อำนาจดำเนินการในเรื่องต่างๆ นอกเหนือไปจากการอนุญาตให้ตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่ได้พิจารณาข้างต้นแล้ว ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการเกินกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรณีย่อมถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมายมารองรับอาจส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองต่างๆ ได้ ทั้งนี้ ยังเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างชัดเจน นอกจากนี้ หากเกิดปัญหาในเรื่องเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือเกิดปัญหาด้านความปลอดภัยหรือสิ่งแวดล้อมขึ้นมาในโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้ว ปัญหาเหล่านี้จะไม่มีผู้รับผิดชอบแก้ไขให้ลุล่วงไปโดยเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญเฉพาะเรื่อง ที่ผ่านมามีเห็นได้จากกรณี น้ำมันดิบรั่วไหลจากแท่นขุดเจาะน้ำมัน เป็นต้น

นอกจากนี้ หากพิจารณาในเชิงส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายร่วมกันแล้ว การที่กฎหมายกำหนดให้การประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า ผู้ประกอบการจะต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กระทรวงอุตสาหกรรม จึงเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน กระทรวงอุตสาหกรรมและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานควรกำหนดให้มีวิธีการในการดำเนินการเพื่อพิจารณาอนุญาตร่วมกันในลักษณะศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการอนุญาตให้ประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า คือ โรงงานบางประเภทตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการรองโดยใช้เครื่องจักรร่วมกันรวมอยู่ด้วย ในทางปฏิบัติกระทรวงอุตสาหกรรมจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในประเภทกิจการหลักเท่านั้นโดยถือว่าการผลิตพลังงาน

ไฟฟ้าเป็นเพียงการประกอบกิจการรองและในทางปฏิบัติจะบันทึกเพิ่มลำดับการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าลงในใบอนุญาตเดิมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจำเป็นต้องออกใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามความในมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่ว่าโรงงานหนึ่งโรงงานจะต้องขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานถึงสองฉบับ กรณีนี้จะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่ผู้ประกอบการโรงงานอยู่มาก

ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติที่พึงปฏิบัติร่วมกันและป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้เป็นคู่กรณีตามกฎหมายปกครอง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

(๑) การที่กระทรวงอุตสาหกรรมมีความเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน เช่น การผลิตพลังงานไฟฟ้ามีขอบเขตเฉพาะการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่รวมถึงการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ เช่น การกำกับและดูแลโรงงานให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการสั่งการเพื่อให้โรงงานปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๙ เป็นต้น ถือเป็นความเข้าใจที่ถูกต้องหรือไม่

(๒) ในการดำเนินการพิจารณาอนุญาตร่วมกันในลักษณะศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงอุตสาหกรรมจะต้องดำเนินการอย่างไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

(๓) การประกอบกิจการโรงงานประเภทอื่นที่มีการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้ารวมอยู่ด้วยโดยใช้เครื่องจักรร่วมกัน ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในประเภทหลักให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานนั้นแล้ว ในส่วนของการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะมีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการในลำดับรองหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงานและสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๓ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง อำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีขอบเขตเฉพาะการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่รวมถึงการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประสงค์ให้ กกพ. ซึ่ง

จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะตามกฎหมายนี้ทำหน้าที่เพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานทั้งระบบ โดยนอกจากจะมีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานตามมาตรา ๔๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ แล้ว มาตรา ๔๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ยังให้การอนุญาตต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็นอำนาจหน้าที่ของ กกพ. และแม้ความในต้นต้นของมาตรา ๔๘ จะอ้างถึงเฉพาะแต่การปลูกสร้างอาคารหรือการตั้งโรงงาน โดยมีได้กล่าวถึงการอื่นที่เกี่ยวข้องกับอาคารหรือโรงงานไว้ด้วย เช่น การดัดแปลงอาคาร การรื้อถอนอาคาร การขยายโรงงาน การต่ออายุใบอนุญาตโรงงาน การโอนกิจการโรงงาน การสั่งให้แก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง การพักหรือหยุดกิจการโรงงาน การเลิกประกอบกิจการโรงงาน เป็นต้น แต่ความในมาตรา ๔๘ ตอนท้ายได้บัญญัติให้อำนาจ กกพ. ไว้อย่างชัดเจนว่าให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของ กกพ. ซึ่งย่อมรวมถึงบรรดากระบวนการอนุญาตทั้งหมดตามกฎหมายที่กล่าวมาแล้วนั้น และรวมถึงการรับแจ้งตามกฎหมายดังกล่าวด้วย เพราะหากตีความเคร่งครัดว่าไม่รวมถึงแล้ว ก็จะทำให้ กกพ. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานได้อย่างครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ กกพ. และผู้ประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ส่วนการลงโทษผู้กระทำความผิดเมื่อกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานมิได้บัญญัติให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานมาใช้บังคับ กกพ. จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับได้ แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยโรงงานที่ต้องดำเนินการทางอาญากับผู้กระทำความผิดนั้นต่อไป ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวไว้แล้วตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐๘/๒๕๕๖)^๓

^๑ มาตรา ๔๗ การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

ในการออกใบอนุญาต ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตให้สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่าง ๆ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการลงทุน รวมถึงลักษณะการแข่งขันของกิจการแต่ละประเภท และอาจกำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะรายตัวก็ได้

การกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลสถิติ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามวรรคสาม เป็นกิจการที่ต้องมาแจ้งต่อสำนักงานก็ได้

^๒ มาตรา ๔๘ ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงาน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว และหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย

ให้สำนักงานจัดส่งค่าธรรมเนียมที่คณะกรรมการเรียกเก็บตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อดำเนินการต่อไป

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๘/๒๕ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง การดำเนินการพิจารณาอนุญาตร่วมกันในลักษณะศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ตามความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงอุตสาหกรรมจะต้องดำเนินการอย่างไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน นั้น เห็นว่า ในกรณีที่การตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานจะต้องได้รับอนุญาตทั้งจากกระทรวงอุตสาหกรรมและ กกพ. หากกระทรวงอุตสาหกรรมประสงค์จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาต โดยจัดให้มีศูนย์บริการร่วมก็สามารถดำเนินการได้ตามมาตรา ๓๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ส่วนวิธีการดำเนินการอย่างอื่นนั้นเป็นเรื่องในทางบริหาร มิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย

ประเด็นที่สาม การประกอบกิจการโรงงานประเภทอื่นที่มีการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้ารวมอยู่ด้วยโดยใช้เครื่องจักรร่วมกัน ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในประเภทหลักให้แก่ผู้ประกอบการโรงงานนั้นแล้ว ในส่วนของการประกอบกิจการผลิตพลังงานไฟฟ้า คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะมีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการในลำดับรองหรือไม่ นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดให้การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ ต้องได้รับใบอนุญาตจาก กกพ. ยกเว้นกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น หากโรงงานที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ถ้ามีการประกอบกิจการที่เข้าลักษณะเป็นกิจการพลังงานตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน ผู้ประกอบการดังกล่าวก็ต้องขอรับใบอนุญาตจาก กกพ. ด้วย

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๗

^๔ มาตรา ๓๑ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ถ้าการประกอบกิจการโรงงานใดมีกรณีที่เกี่ยวข้องอันจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอยู่ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อาจกำหนดวิธีการในการดำเนินการเพื่อพิจารณาอนุญาตร่วมกันก็ได้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้กระทำโดยมีกรณียินคำขอร่วมกัน หรือจะให้มีผลเป็นการยกเว้นแบบเอกสารที่ต้องใช้ รายการและข้อมูลที่ต้องแสดง สถานที่ที่ต้องยื่นคำขอหรือเอกสาร และขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตที่ซ้ำซ้อนหรือคล้ายคลึงกัน หรืออาจก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การพิจารณาอนุญาตร่วมกันโดยไม่จำเป็นเสียก็ได้ และในกรณีที่สมควรจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการใดให้ต้องปฏิบัติเพิ่มเติมแทนก็ได้ แต่การอนุญาตจะต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยกรณียิน

ในการพิจารณาอนุญาตร่วมกัน พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจสอบ ผู้มีอำนาจพิจารณาส่วนหนึ่งส่วนใดในการอนุญาตหรือผู้มีอำนาจอนุญาตอาจมอบอำนาจของตนให้พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ตามความเหมาะสม

การกำหนดและการมอบอำนาจตามวรรคสองและวรรคสาม เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น