

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การสิ้นสุดการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ กรณีโครงการหรือกิจการที่อยู่ระหว่างขอประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีหนังสือ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๕๙๐๒ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาข้อหารือของสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน และสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ในประเด็นการตีความข้อกฎหมาย คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้รับทราบผลการพิจารณาตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยแล้ว และได้นำผลการพิจารณาและความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปประกอบการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ และรัฐประศาสนนโยบาย โดยในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีการวางแผนงานรับซื้อไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงประเภทต่าง ๆ หลายโครงการในอนาคตอันใกล้ โดยมีกำหนดการขออนุญาตตามขั้นตอนต่าง ๆ จนกระทั่งจบกระบวนการรับซื้อไฟฟ้าให้แล้วเสร็จภายในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม การรับซื้อไฟฟ้าโครงการต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นกระบวนการของการรับซื้อไฟฟ้าทั้งหมดอาจไม่แล้วเสร็จทันภายในวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ ซึ่งถือเป็นวันสุดท้ายของการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภทที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ หรือที่จะมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นการตีความข้อกฎหมายตามคำสั่งดังกล่าว ดังนี้

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานได้มีการประกาศรับซื้อไฟฟ้าในพื้นที่ที่ได้รับการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ส่งผลให้การขอประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้รับการยกเว้นการใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ และมีโครงการที่ยื่นขออนุญาตตามขั้นตอนการรับซื้อไฟฟ้าไว้แล้ว เช่น ยื่นแบบคำขอขายไฟฟ้าหรือยื่นข้อเสนอขายไฟฟ้า ในช่วงก่อนหรือภายในวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ ต่อมาหากข้อเท็จจริงปรากฏดังต่อไปนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๑๑๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๑) โครงการนั้นยังไม่ได้รับการตอบรับซื้อไฟฟ้า หรือ (๒) โครงการนั้นได้รับการตอบรับซื้อไฟฟ้าแล้ว แต่ยังไม่ได้เข้าทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า หรือ (๓) โครงการนั้นมีสัญญาซื้อขายไฟฟ้าแล้วแต่ยังไม่ได้ดำเนินการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ เนื่องจากยังไม่ได้ใบอนุญาต ร.ง. ๔ ใบอนุญาต พค. ๒ หรือ ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าอย่างใดอย่างหนึ่ง นั้น และต่อมา ภายหลังวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศกฎกระทรวงหรือแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงที่มีได้มีการยกเว้นการขอประกอบกิจการโรงงาน ลำดับที่ ๘๘ ในพื้นที่ที่ได้ประกาศรับซื้อไฟฟ้างดไว้แล้ว โครงการที่เคยยื่นขออนุญาตตาม ขั้นตอนการรับซื้อไฟฟ้าไว้ก่อนหรือภายในวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ ทั้งสามกรณีข้างต้น จะยังคงได้รับการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ส่งผลให้การขอประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้รับการยกเว้นการใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ฯ ต่อไปหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ผู้แทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ เรื่อง การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับการประกอบกิจการบางประเภท ลงวันที่ ๒๐ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ มิได้กำหนดระยะเวลาการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมหรือระยะเวลาสิ้นสุดของคำสั่งไว้แต่อย่างใด มีเพียงความตอนต้นของข้อ ๑^๑ ของคำสั่งฯ ที่กำหนดให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งซึ่งหมายถึงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙^๒

^๑ข้อ ๑ ให้ยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งนี้ หรือที่จะมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คำสั่งนี้ สำหรับการประกอบกิจการดังต่อไปนี้

(๑) การประกอบกิจการคลังน้ำมันตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง และการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ และแผนพัฒนาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ แผนบริหารจัดการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ และแผนบริหารจัดการก๊าซธรรมชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๙ ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ และกิจการอื่นที่เป็นส่วนหนึ่งของการผลิต ขนส่ง และระบบจำหน่ายพลังงานตามแผนดังกล่าว ทั้งนี้ ให้รวมถึงกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงแผนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในภายหลังด้วย

ให้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของโครงการหรือกิจการที่อยู่ในแผนซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้วตามวรรคหนึ่ง

(๒) การประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๙ โรงงานลำดับที่ ๑๐๑ โรงงานลำดับที่ ๑๐๕ และโรงงานลำดับที่ ๑๐๖ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย

^๒ข้อ ๒ ของคำสั่งฯ กำหนดว่า “คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” โดยคำสั่งนี้สั่ง ณ วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกัน

หรือกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่จะมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว ซึ่งหมายถึงกฎกระทรวงฉบับที่จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙ ถึงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ สำหรับการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘^๓ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามที่กำหนดในประกาศ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และรายละเอียดของโครงการหรือกิจการ ที่ได้รับการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม สำหรับการประกอบกิจการ บางประเภท ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยหากตราบได้ที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ทั้งสองกรณีข้างต้นยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เหล่านั้นสำหรับการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ก็ยังคงมีผลอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไขคำสั่งฯ หรือกฎกระทรวงฯ เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ที่ได้ให้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๔๓ - ๒๔๔/๒๕๕๙^๔ ดังนั้น หากมีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ฯ เป็นอย่างอื่น หรือมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใหม่ ซึ่งมีผลใช้บังคับภายหลังวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ เพื่อปรับปรุงกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในท้องที่เดียวกันนั้นฉบับเดิมซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ หรือมีการออก กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีผลใช้บังคับภายหลังวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ ที่มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับเดิมในส่วนที่ ส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสำหรับ การประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ดังกล่าวตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ฯ ย่อมสิ้นสุดลง

^๓ลำดับที่ ๘๘ แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๕๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่าประเภทหรือชนิดของโรงงานดังต่อไปนี้ทุกขนาด เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(๑) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ยกเว้นที่ติดตั้งบนหลังคา คาดฟ้า หรือ ส่วนหนึ่งส่วนใดบนอาคารซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ โดยมีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งสูงสุดรวมกันของแผงเซลล์ แสงอาทิตย์ไม่เกิน ๑,๐๐๐ กิโลวัตต์

(๒) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานความร้อน

(๓) การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ ยกเว้นการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากเขื่อน หรือจากอ่างเก็บน้ำขนาดกำลังการผลิตไม่เกิน ๑๕ เมกะวัตต์ การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำแบบสูบกลับ การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำท้ายเขื่อน การผลิตพลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากฝาย และการผลิต พลังงานไฟฟ้าจากพลังงานน้ำจากคลองส่งน้ำ

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ลักษณะของกิจการอื่นและระยะเวลาการยกเว้น การใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๗/๒๒๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มิถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรณีตามปัญหาที่ว่า หากภายหลังวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๐ มีการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฉบับใหม่ที่เป็นการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่มีคำสั่งฯ หรือที่มีผลใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ มีคำสั่งฯ โครงการหรือการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘^๕ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ที่เดิมเคยได้รับยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ฯ ซึ่งได้ดำเนินการตามขั้นตอนการจำหน่ายไฟฟ้าแล้วแต่กระบวนการยังไม่เสร็จสิ้น กล่าวคือ (๑) ยื่นแบบคำขอขายไฟฟ้าหรือข้อเสนอขายไฟฟ้าแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการตอบรับซื้อไฟฟ้า (๒) ได้รับการตอบรับซื้อไฟฟ้าแล้ว แต่ยังไม่ได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า หรือ (๓) ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าแล้วแต่ยังไม่ได้ดำเนินการจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบเชิงพาณิชย์ เนื่องจากยังไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง. ๔) ใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ควบคุม (พค. ๒) หรือใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า จะยังคงได้รับยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่าการดำเนินการตามขั้นตอนการจำหน่ายไฟฟ้าทั้งสามกรณีดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในหลายขั้นตอนของการขอประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าอันเป็นโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ซึ่งเป็นกิจการที่ได้รับยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ฯ โดยจะได้รับยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตรรกะที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมทั้งสองกรณีข้างต้นมีผลใช้บังคับอยู่ แต่หากกระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จจนกระทั่งได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานควบคุม ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า หรือใบอนุญาตอื่นที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมทั้งสองกรณีนั้นใช้บังคับ ย่อมส่งผลให้การขอประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการจำหน่ายไฟฟ้าแล้วแต่กระบวนการยังไม่เสร็จสิ้นทั้งสามกรณีดังกล่าวไม่ได้รับการยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ฯ อีกต่อไป

ในกรณีที่การยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๕๙ฯ สำหรับการประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ สิ้นผลลงด้วยเหตุข้างต้น การดำเนินการตามขั้นตอนการจำหน่ายไฟฟ้าที่ได้ดำเนินการไปแล้วแต่กระบวนการยังไม่เสร็จสิ้นทั้งสามกรณีนี้นั้นจะยังคงได้รับยกเว้นการใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยถือว่าเป็นกรณี “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้ว ตามมาตรา ๒๗^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวม (มีต่อหน้าถัดไป)

พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่นั้น เห็นว่า การประกอบกิจการโรงงานลำดับที่ ๘๘^๗ ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ นี้เป็นกรณีที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อน จึงไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงได้ การที่จะถือว่า “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้วหรือไม่จึงต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอาคารเป็นสำคัญ แต่โดยที่การได้รับพิจารณาตอบรับการซื้อไฟฟ้าหรือการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement หรือ PPA) เป็นเพียงแค่ขั้นตอนการดำเนินการก่อนการซื้อขายไฟฟ้าซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีใช้การได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอาคารโดยตรง เนื่องจากผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้ายังคงต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอาคารโดยตรง ดังนั้น การดำเนินการตามขั้นตอนการจำหน่ายไฟฟ้าทั้งสามกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนตามมาตรา ๒๗^๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ แต่อย่างไรก็ดี โดยที่มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ และหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทราบ โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะนำความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการพลังงาน หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวได้รับความเห็นให้ก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (อ. ๑) จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือได้รับความเห็นให้ประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า (ร.ง. ๔) จากกระทรวงอุตสาหกรรม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)

ในสาระสำคัญเกี่ยวกับสุลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุนประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

“มาตรา ๔๘ ในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงาน ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวและหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย

ให้สำนักงานจัดส่งค่าธรรมเนียมที่คณะกรรมการเรียกเก็บตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อดำเนินการต่อไป

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

กรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนตามมาตรา ๒๗^{๑๐} วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ แล้ว ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๑๑/๒๕๕๙^{๑๑}

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๙

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (กรณีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า) ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๒๒๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี