

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานได้ขอหารือปัญหาการประกอบกิจการสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักในกรณีที่อุตสาหกรรมจังหวัดราชบุรีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งปิดสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลัก ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่จังหวัดราชบุรี เนื่องจากสถานบริการก๊าซธรรมชาติดังกล่าวมีลักษณะเป็นโรงงานบรรจุก๊าซตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ไม่ได้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมาตั้งแต่ต้น ซึ่งกระทรวงพลังงานมีความเห็นว่าสถานบริการก๊าซธรรมชาติดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นโรงงานบรรจุก๊าซตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ จึงขอหารือเกี่ยวกับสถานะของสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมธุรกิจพลังงาน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕ อุตสาหกรรมจังหวัดราชบุรีได้มีหนังสือแจ้งแก่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ว่าการประกอบกิจการสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักราชบุรีเป็นโรงงานตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเป็น “โรงงานบรรจุก๊าซ” ซึ่งเป็นกิจการแบ่งบรรจุก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (Natural Gas for Vehicle (NGV)) ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ลำดับที่ ๙๑ (๒) และบริษัท ปตท.ฯ ประกอบกิจการบรรจุก๊าซ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.ง. ๔) อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๒ และมีโทษตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ อุตสาหกรรมจังหวัดราชบุรีจึงมีคำสั่งตามมาตรา ๓๗ ให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปตรวจสอบสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักราชบุรีดังกล่าว และพบว่ามี การประกอบกิจการแบ่งบรรจุก๊าซ NGV อยู่ จึงมีคำสั่งให้บริษัท ปตท.ฯ หยุดการประกอบกิจการโรงงานแบ่งบรรจุก๊าซ NGV ตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันบริษัท ปตท.ฯ ยังดำเนินการสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักราชบุรีต่อไป ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความกระทบกระเทือนแก่ประชาชนผู้บริโภคใน ๘ จังหวัดใกล้เคียง จึงมีประเด็นปัญหาว่าการประกอบกิจการสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักราชบุรีเข้าข่ายเป็นโรงงานบรรจุก๊าซ ในลำดับที่ ๙๑ (๒) ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า การประกอบกิจการสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักราชบุรีประกอบด้วยอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้

เครื่องจักร ตามบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว แต่สถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักก๊าซบุรีจะมีสถานะเป็นโรงงานตามบทนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามมาตรา ๕ ดังกล่าวหรือไม่ นั้น ก็ต้องพิจารณาว่าสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการสำหรับการทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ และเป็นโรงงานตามประเภทหรือชนิดของโรงงาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ด้วยหรือไม่ เมื่อผู้แทนกรมธุรกิจพลังงานได้ชี้แจงว่า สถานบริการก๊าซธรรมชาติหลัก (Mother Station) จะตั้งอยู่ในบริเวณตามแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติและจะนำก๊าซธรรมชาติจากท่อส่งก๊าซธรรมชาตินั้นบรรจุลงในถังบรรจุชนิดเข้าหรือแคบซูลที่ติดตั้งอยู่บนรถพ่วงของรถขนส่งก๊าซธรรมชาติเพื่อทำการขนส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสถานบริการก๊าซธรรมชาติย่อย และสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักบางแห่งอาจมีการให้บริการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้แก่ยานพาหนะโดยตรง นอกจากการบรรจุในถังขนส่งก๊าซธรรมชาติอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าการประกอบกิจการของสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักมีลักษณะเป็นการถ่ายเทก๊าซธรรมชาติจากท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังภาชนะประเภทถังขนส่งก๊าซธรรมชาติที่ติดตั้งอยู่บนรถพ่วงของรถขนส่งก๊าซธรรมชาติ หรือไปยังภาชนะประเภทถังก๊าซธรรมชาติรถยนต์ แต่การถ่ายเทก๊าซธรรมชาติดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการบรรจุก๊าซตามประเภทของ “โรงงานบรรจุก๊าซ” ในลำดับที่ ๙๑ (๒)^๒ ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ หรือไม่ นั้น เมื่อพระราชบัญญัติโรงงานฯ และกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “บรรจุ” ไว้ หากเทียบเคียงกับความหมายของคำว่า “บรรจุ”^๓ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๔ ที่เป็นกฎหมายที่ควบคุม

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

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

ฯลฯ

ฯลฯ

๒

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

^๓ ข้อ ๑ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“บรรจุ” หมายความว่ารวมถึงการถ่ายจากภาชนะหนึ่งใส่อีกภาชนะหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

กิจการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตาม บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ๒) ๖ ที่ได้กำหนดให้คำว่า “บรรจุ”^๔ หมายความว่ารวมถึงการถ่ายจากภาชนะหนึ่งใส่อีกภาชนะหนึ่ง และความหมายของคำว่า “บรรจุ”^๕ ตามพจนานุกรม ที่หมายถึง ใส่ลงขวด หีบ หรือถุง หรือใส่ไว้ในภาชนะ หรือสถานที่ที่ใดที่หนึ่งที่มีขีด แล้ว เห็นว่า ลักษณะของสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักที่จะป้อนก๊าซธรรมชาติเข้าไปในถังบรรจุ ชนิดเบ้าหรือแคปซูลที่ติดตั้งอยู่บนรถพ่วงของรถขนส่งก๊าซ เพื่อนำไปส่งให้แก่สถานบริการก๊าซ ธรรมชาติย่อย หรือแม้แต่การบรรจุลงในถังก๊าซธรรมชาติรถยนต์ ย่อมมีลักษณะเป็นการบรรจุก๊าซ

แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดประเภท “โรงงานบรรจุ สินค้าในภาชนะโดยไม่มีการผลิตอย่างใด อย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง” ตามลำดับที่ ๙๑ ในบัญชีท้าย กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยแยกเป็น (๑) การบรรจุสินค้าทั่วไป และ (๒) การบรรจุก๊าซ แล้ว การบรรจุสินค้าไม่ว่าจะเป็นการบรรจุสินค้าทั่วไป หรือการบรรจุก๊าซ ย่อมหมายความว่ารวมถึงการบรรจุสินค้าทั่วไปหรือก๊าซลงในภาชนะเพื่อเตรียมไว้ สำหรับการจำหน่ายสินค้า อันเป็นการจำหน่ายสินค้าที่บรรจุอยู่ในภาชนะดังกล่าวโดยตรง เช่น กรณี ของถังก๊าซหุงต้ม แต่การถ่ายเทก๊าซธรรมชาติจากท่อก๊าซธรรมชาติไปยังถังขนส่งก๊าซธรรมชาติ ที่ติดตั้งอยู่บนรถขนส่งก๊าซธรรมชาติมีลักษณะเป็นเพียงวิธีการขนส่งก๊าซธรรมชาติ และการถ่ายเทก๊าซ ธรรมชาติไปยังถังก๊าซธรรมชาติรถยนต์ก็เป็นเพียงวิธีการในการจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้แก่ ยานพาหนะ ลักษณะของสถานบริการก๊าซธรรมชาติหลักดังกล่าวย่อมไม่มีลักษณะเป็นโรงงานบรรจุ ก๊าซตาม (๒) ของลำดับที่ ๙๑ ในบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ๖

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานบรรจุก๊าซข้างต้นแล้ว สำนักงานฯ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการประกอบกิจการในลำดับที่ ๘๙^๕ ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงานฯ ที่ได้กำหนดให้ “โรงงานผลิตก๊าซซึ่งมิใช่ก๊าซธรรมชาติ ส่ง หรือจำหน่ายก๊าซ” เป็นโรงงานประเภทหนึ่งด้วย แม้ว่าปัจจุบันยังไม่มีปัญหาในการตีความ ประเภทโรงงานในลำดับที่ ๘๙ ก็ตาม แต่อาจมีปัญหาคิดขึ้นได้ว่าสถานบริการก๊าซไม่ว่าจะเป็นก๊าซ ธรรมชาติหรือก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่ให้บริการจำหน่ายก๊าซแก่ยานพาหนะ จะมีลักษณะเป็นโรงงานที่ ประกอบกิจการจำหน่ายก๊าซตามลำดับที่ ๘๙ หรือไม่

^๔ บรรจุ [บัน-] ก. ประจุ, ใส่ลงในขวด หีบ หรือถุง เป็นต้น, ใส่ลงไว้ในภาชนะหรือสถานที่ที่ใด ที่หนึ่งที่มีขีด เช่น บรรจุองค์การ บรรจุอัฐิ บรรจุศพ; โดยปริยายหมายความว่า ให้เข้าประจำที่, ให้เข้าประจำ ตำแหน่ง ครั้งแรก, เช่น บรรจุให้เป็นข้าราชการ, ใส่ลงไว้ตามอัตรา เช่น บรรจุเข้าไว้ในรายการ

^๕

ลำดับที่	ประเภทหรือชนิดของโรงงาน	ขนาดของโรงงาน		
		โรงงานจำพวกที่ ๑	โรงงานจำพวกที่ ๒	โรงงานจำพวกที่ ๓
๘๙	โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซ ธรรมชาติ ส่ง หรือจำหน่าย ก๊าซ	-	-	โรงงานทุกขนาด

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการตีความประเภทโรงงานบรรจุก๊าซตาม (๒) ของลำดับที่ ๙๑ ในบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ๑ ที่อาจมีความหมายเป็นสองนัยข้างต้น และการตีความประเภทสถานบริการก๊าซสำหรับยานพาหนะในอนาคต ประกอบกับปัจจุบันการประกอบกิจการเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติและก๊าซปิโตรเลียมเหลวอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว และหากไม่มีความจำเป็นให้การประกอบกิจการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยโรงงานอีก กระทรวงพลังงานอาจดำเนินการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมลำดับที่ ๘๙ และ ๙๑ (๒) ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยในเบื้องต้นสำนักงานฯ ได้ร่วมกับผู้แทนกรมธุรกิจพลังงานได้ยกร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมความในลำดับที่ ๘๙ และ ๙๑ (๒) ของบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ๑ ดังต่อไปนี้

(๑) ลำดับที่ ๘๙ ได้แก้ไขถ้อยคำจากเดิม “โรงงานผลิตก๊าซ ซึ่งมีใช้ก๊าซธรรมชาติ ส่งหรือจำหน่ายก๊าซ” เป็น “**โรงงานผลิตก๊าซหรือแยกก๊าซ ยกเว้นโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ**” โดยได้ตัดเรื่องการส่งหรือจำหน่ายก๊าซออก เนื่องจากเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่แล้ว และเป็นการเสนอแก้ไขให้สอดคล้องกับร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๐/๒๕๕๕) ที่ได้ปรับปรุงลำดับที่ ๘๙ เป็น “**โรงงานผลิตก๊าซหรือแยกก๊าซ ยกเว้นโรงงานแยกก๊าซธรรมชาติ**” ไว้แล้ว

(๒) ลำดับที่ ๙๑ (๒) ได้แก้ไขถ้อยคำจากเดิม “การบรรจุก๊าซ” เป็น “**การบรรจุก๊าซ ยกเว้นก๊าซที่เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง**” เพื่อยกเว้นให้กิจการบรรจุก๊าซที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยโรงงานอีกต่อไป

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๖