

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม
ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘
(กรณีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้มีหนังสือ ที่ สกพ ๕๕๐๒/๗๕๗๒ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยมีคำวินิจฉัยแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่าสามารถพิจารณาได้ ๒ ประการ คือ (๑) ถ้าเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่า จะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดก่อน จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริง เป็นกรณี ๆ ไปว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงหรือไม่ และ (๒) แต่ถ้าเป็นการดำเนินการที่มี กฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจาก หน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อน ย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงได้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติ หรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นสำคัญ นั้น

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) ได้มี การประชุมหารือร่วมกับผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมืองในประเด็นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามความในมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และแนวคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม สำนักงาน กกพ. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ยังมีความไม่ชัดเจนในการตีความในประเด็นดังกล่าว ซึ่งในช่วงเวลาที่มีคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกานั้นยังไม่มีกรณีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้น กอปรกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันบางประการได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต โดยเฉพาะกระบวนการ พิจารณารับซื้อไฟฟ้าและกระบวนการพิจารณาอนุญาตสำหรับกิจการไฟฟ้า จึงเห็นควรหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการ พิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานของ กกพ. เนื่องจากเป็นกิจการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อระบบความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ สำนักงาน กกพ. จึงขอเรียนหารือ ดังนี้

๑. กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่ต้องใช้ระยะเวลานานในการพัฒนาโครงการ (๑ - ๓ ปี) ซึ่งอาจมีปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องที่ผู้ประกอบการไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากต้องผ่าน กระบวนการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน เช่น กระบวนการจัดทำ และพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (รายงาน EIA หรือรายงาน EHIA) ของคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) ซึ่งมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ รอบโรงงานภายในรัศมี ๕ กิโลเมตรรวมอยู่ด้วย การได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน (BOI) การได้รับใบรับแจ้งขุดดินถมดินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นต้น นอกจากนี้ พื้นที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าก็มีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นพื้นที่ตั้งอยู่ใกล้แนวระบบสายส่งไฟฟ้า หรือแนวท่อส่งก๊าซธรรมชาติ หรือแหล่งเชื้อเพลิงเพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่าย

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๗/๒๒๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การที่โครงการโรงไฟฟ้าได้ดำเนินการต่าง ๆ ที่มีผลผูกพันกับหน่วยงานของรัฐ เช่น ได้รับความเห็นชอบรายงาน EIA หรือรายงาน EHIA จาก คชก. การได้รับส่งเสริมการลงทุนจาก BOI หรือใบรับแจ้งเขตดินถมดินจาก อปท. ก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาตของ กกพ. และก่อนการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จะถือได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือไม่ อย่างไร

๒. ผู้ประกอบกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้า ปัจจุบันกระบวนการพิจารณาซื้อขายไฟฟ้าโครงการโรงไฟฟ้าของผู้ผลิตเอกชนรายใหญ่ (IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (SPP) จะต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกด้วยวิธีประกาศเชิญชวน ตามนโยบายรัฐบาลและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงพลังงานและ กกพ. กำหนด ส่วนของผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก (VSPP) ที่ใช้พลังงานหมุนเวียนจะต้องผ่านการพิจารณากลับกรองจากการไฟฟ้าตามระเบียบซื้อขายไฟฟ้า และหลักเกณฑ์ที่ กกพ. กำหนด ก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหารมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (ภายใต้คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) ให้ความเห็นชอบ โดยมีปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธาน ร่วมด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้รับความเห็นชอบให้ตอบรับซื้อไฟฟ้าแล้วจึงสามารถลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ได้ ดังนั้น การได้มาซึ่งสัญญา PPA ดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องเฉพาะระหว่างคู่สัญญาเชิงพาณิชย์เช่นในอดีต แต่ได้ผ่านการพิจารณาของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเปรียบเสมือนการให้สิทธิในการประกอบกิจการไฟฟ้าจากรัฐ โดยในอนาคตอันใกล้ การรับซื้อไฟฟ้าสำหรับ VSPP จะต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกด้วยวิธีประกาศเชิญชวนเช่นกัน ซึ่งจะต้องพิจารณารายการเอกสารหลักฐานและรายละเอียดโครงการต่าง ๆ มากขึ้นรวมถึงความพร้อม ๔ ด้าน ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ ความพร้อมด้านที่ดิน ซึ่งจะต้องนำโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะใช้ก่อสร้างโรงไฟฟ้ามาแสดงด้วย

การที่โครงการโรงไฟฟ้าได้รับพิจารณาตอบรับซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าหรือลงนามในสัญญา PPA โดยผ่านกระบวนการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานภาครัฐ ก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาตของ กกพ. และก่อนการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จะถือได้ว่าการอนุญาตให้ดำเนินการโครงการและเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือไม่ อย่างไร

๓. มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ กำหนดว่าในกรณีที่มีการปลูกสร้างอาคารหรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวโดย กกพ. ต้องถามความเห็นประกอบการพิจารณาอนุญาตจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านั้น ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ดังนั้น กระบวนการพิจารณาอนุญาตสำหรับกิจการพลังงานจึงแตกต่างไปจากอดีต จากเดิมที่เคยผ่านการพิจารณาของหน่วยงานอนุญาตเพียงหน่วยงานเดียว แต่ปัจจุบันหน่วยงานเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายตน และแจ้งความเห็นมายังสำนักงาน กกพ. ก่อนนำเสนอ กกพ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

การที่โครงการผ่านกระบวนการพิจารณาของ อปท. และ อปท. มีความเห็นควรอนุญาตก่อสร้างอาคาร (อ. ๑) ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือผ่านกระบวนการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า (ร.ง. ๔) จากกระทรวงอุตสาหกรรม เช่น การปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ตามระเบียบของกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ณ สถานที่ยื่นคำขอ สถานที่ขออนุญาตตั้งโรงงาน ที่ว่าการอำเภอและ อปท. และผลไม่มีผู้คัดค้าน การลงพื้นที่ตรวจสอบทำเลที่ตั้งโรงงานโดยสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด การแจ้งความเห็นเห็นว่าเห็นควรอนุญาตโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมโรงงานอุตสาหกรรมตามวิธีปฏิบัติและหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาตของ กกพ. และก่อนการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จะถือได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือไม่ อย่างไร

๔. ปัจจุบัน อปท. ได้รับการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคตามกฎหมายหลายฉบับตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งรวมถึงมีบทบาทหน้าที่ ในการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและสิทธิชุมชนตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งพบข้อเท็จจริงปรากฏว่า โครงการโรงไฟฟ้า ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะตั้งอยู่ในเขตหรือนอกเขตควบคุมอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารก็ตาม ได้ดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ก่อนเข้าสู่กระบวนการขอรับใบอนุญาต เช่น การจัดเวทีและสอบถามความคิดเห็นของคนในชุมชนซึ่งเห็นควรสนับสนุนให้ตั้งโครงการ การจัดทำ ประชาคมหมู่บ้านและได้รับมติเห็นชอบ การนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมสภา อปท. และได้รับมติเอกฉันท์ หรือเสียงส่วนใหญ่ให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งการได้รับการยอมรับจากคนในพื้นที่และ ผ่านความเห็นชอบจาก อปท. ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้โครงการโรงไฟฟ้าสามารถอยู่ร่วมกับชุมชน ได้อย่างยั่งยืน

โครงการโรงไฟฟ้าที่ตั้งอยู่นอกเขตควบคุมอาคารและยังไม่ได้รับใบอนุญาตใด ๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ได้รับหนังสือรับรองจาก อปท. ที่ระบุผลการตรวจสอบพื้นที่ตั้งโครงการ ว่าอยู่นอกเขตควบคุมอาคาร ไม่ต้องขออนุญาต อ.๑ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร สามารถ ก่อสร้างอาคารได้ จึงได้เริ่มทำการก่อสร้างอาคารโรงงานขึ้น หรือได้รับหนังสือแจ้งความเห็นชอบ ในโครงการจาก อปท. หรือแจ้งมติเห็นชอบจากผลการทำประชาคมหมู่บ้านหรือจากการประชุม ของสภาท้องถิ่น ก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาตของ กกพ. และก่อนการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จะถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงาน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ และผังเมือง) และผู้แทนสำนักงาน กกพ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือของสำนักงาน กกพ. เป็นประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่ากรณีตามที่หาหรือถือว่าเป็นกรณีที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ ซึ่งปัญหาว่า อย่างไรเป็นกรณีที่ “ได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน” แล้ว ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๖๕๑/๒๕๓๖^๖ ว่า สามารถแยก พิจารณาได้ ๒ ประการ คือ (๑) ถ้าเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดก่อนจำต้องพิจารณา

^๖ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมหรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน มาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบาย ของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับ ที่ดิน การลงทุน ประโยชน์ หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

^๖ บันทึก เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองรวม (กรณีที่ได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานก่อนวันใช้บังคับผังเมืองรวม) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๒๖๕ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงแล้วหรือไม่ (๒) แต่ถ้าเป็นการดำเนินการที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือองค์กรใดหรือต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นใดก่อน ย่อมไม่อาจถือเอาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริงได้ ต้องพิจารณาจากการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นสำคัญ สำหรับการดำเนินการบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นและต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและอาคารหลายฉบับ โดยมีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นขั้นตอนสุดท้ายรวมอยู่ด้วย การที่ผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายอื่นก่อนการได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารนั้น ย่อมถือได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมาก่อนแล้ว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นฟ้องไปในแนวทางเดียวกันในเรื่องเสรีที่ ๒๗๑/๒๕๔๓^๓ และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายนั้นหมายความว่าความถึงเฉพาะกรณีการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและอาคารโดยตรงเท่านั้น เช่น การได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือการแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจะเริ่มประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๒ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ การได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๘ กรณีตามข้อหารือของสำนักงาน กพ. นั้น เห็นสมควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานได้รับความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) จากคณะกรรมการผู้ชำนาญการ หรือได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือได้รับใบรับแจ้งขุดดินถมดินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) การขอรับการส่งเสริมการลงทุน และการขอรับใบรับแจ้งขุดดินถมดิน มิใช่การได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและอาคารโดยตรง เป็นแต่เพียงเงื่อนไขที่กฎหมายบังคับให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติก่อนการได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน กล่าวคือ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (EHIA) เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ การขอรับการส่งเสริมการลงทุนเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือการขอรับใบรับแจ้งขุดดินถมดินเป็นการดำเนินการเพื่อมิให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานยังคงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเรื่องนั้นอีก ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่อย่างใด

^๓บันทึก เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ ๒ และข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานได้รับพิจารณาตอบรับซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าหรือลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) ถือเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า การได้รับพิจารณาตอบรับการซื้อไฟฟ้าหรือการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการก่อนการซื้อไฟฟ้า โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะออกหลักเกณฑ์ในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าหรือออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับซื้อไฟฟ้า เช่น กระบวนการรับซื้อไฟฟ้า คุณสมบัติของผู้ผลิตไฟฟ้า ปริมาณการรับซื้อไฟฟ้า หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณการรับซื้อไฟฟ้า หรือภาระค่าใช้จ่ายในการเชื่อมโยงระบบไฟฟ้าและการตรวจสอบอุปกรณ์ ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ผู้ขายไฟฟ้าที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดและมีความพร้อมในการดำเนินการขายไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้า รวมทั้งทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ขายไฟฟ้าและการไฟฟ้า และเมื่อผ่านขั้นตอนดังกล่าวแล้ว การไฟฟ้าจะแจ้งผลการพิจารณาซื้อไฟฟ้าไปยังผู้ผลิตไฟฟ้า และลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (PPA) กับผู้ผลิตไฟฟ้า การดำเนินการดังกล่าวเป็นขั้นตอนก่อนการได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินและมีใช้การได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและอาคารโดยตรง ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานยังคงต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและอาคารโดยตรง ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้อย่างใด

ประเด็นที่สาม การที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานผ่านกระบวนการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (อ. ๑) ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผ่านกระบวนการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า (ร.ง. ๔) จากกระทรวงอุตสาหกรรม ถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ และหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทราบ โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะนำความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน หากข้อเท็จจริง

มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) กำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการจัดหาไฟฟ้า และการออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้า รวมทั้งกำกับดูแลขั้นตอนการคัดเลือกให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๘ ในกรณีที่การปลูกสร้างอาคาร หรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาและส่งเสริมพลังงานให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวและหน่วยงานดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นพร้อมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายนั้น ๆ ให้คณะกรรมการทราบด้วย

ให้สำนักงานจัดส่งค่าธรรมเนียมที่คณะกรรมการเรียกเก็บตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อดำเนินการต่อไป

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ปรากฏว่าผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานได้รับความเห็นให้ก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (อ. ๑) จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือได้รับความเห็นให้ประกอบกิจการ โรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้า (ร.จ. ๔) จากกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาต ประกอบกิจการพลังงานได้ดำเนินการตามที่มีกฎหมายห้ามหรือกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ เกี่ยวกับการใช้ที่ดินหรืออาคารแล้ว จึงถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาก่อนตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๓๘

ประเด็นที่สี่ ในกรณีที่โครงการโรงไฟฟ้าตั้งอยู่นอกเขตควบคุมอาคารและยังไม่ได้รับ อนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานได้รับความเห็นชอบ จากประชาคมหมู่บ้านหรือจากสภาท้องถิ่นในโครงการโรงไฟฟ้า หรือได้รับหนังสือจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแจ้งผลการตรวจสอบเรื่องที่ตั้งโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารว่า อยู่นอกเขตควบคุมอาคารไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (อ. ๑) หรือได้รับหนังสือแจ้งความเห็นชอบในโครงการโรงไฟฟ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ เริ่มทำการก่อสร้างอาคาร ถือได้ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนหรือไม่ อย่างไร นั้น สำนักงาน กกพ. ได้มีหนังสือที่ สกพ ๕๕๐๒/๑๑๕๔๙ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เพื่อเสนอข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปความได้ว่า ปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาและ วินิจฉัยตามประเด็นที่หารือนี้ สำนักงาน กกพ. ขอสรุปข้อเท็จจริงและส่งเรื่องมาเพื่อประกอบ การพิจารณา ดังนี้

กรณีที่ ๑ บริษัท อ. จำกัด เป็นโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ขนาดกำลังการผลิตรวม ๒.๗ เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ที่ตำบลโคกปิบ อำเภอศรีมโหสถ จังหวัดปราจีนบุรี มูลค่าโครงการ ๑๗๗.๕๐ ล้านบาท องค์การบริหารส่วนตำบลโคกปิบมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ แจ้งบริษัท อ. จำกัด ว่า พื้นที่ที่บริษัท อ. จำกัด ได้ยื่นขอก่อสร้างอาคารเป็นพื้นที่มีอยู่ในเขตควบคุม อาคาร บริษัท อ. จำกัด จึงได้เข้าปรับปรุงพื้นที่ ภายหลังจากนั้นมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ต่อมาบริษัท อ. จำกัด ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (แบบ อ. ๑) และวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ นายองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปิบได้ออก ใบอนุญาตดังกล่าวให้แก่บริษัท อ. จำกัด โดยถือว่าบริษัท อ. จำกัด ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนแล้ว และวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๕ นายองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปิบได้มีหนังสือรับรองว่า บริษัท อ. จำกัด ได้จัดทำประชาคมหมู่บ้าน มีงานรื้อถอนสิ่งกีดขวางภายในพื้นที่ งานปรับพื้นที่ งานถมดิน งานขุดบ่อพักน้ำ งานขุดสระน้ำ งานฐานรั้วคอนกรีตบางส่วน งานรากฐานโครงการรับแรงโยสาร์ งานตอกเสาเข็ม และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดปราจีนบุรีได้มีหนังสือถึงบริษัท อ. จำกัด แจ้งว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปิบมีหนังสือรับรองว่าดำเนินการตรวจสอบสิ่งปลูกสร้าง ของบริษัท อ. จำกัด และรับรองว่ามีสิ่งปลูกสร้างมาก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัด ปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ใช้บังคับ กรณีดังกล่าวถือเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ แต่ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น

กรณีที่ ๒ บริษัท ฮ. จำกัด เป็นโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ขนาดกำลังการผลิตรวม ๒.๗ เมกะวัตต์ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลโพธิ์งาม อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าต่อเทศบาลตำบลโพธิ์งาม ซึ่งต่อมา เทศบาลตำบลโพธิ์งามได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ แจ้งบริษัท ฮ. จำกัด ว่า พื้นที่ที่จะ ดำเนินการก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้ายังมิได้ประกาศเป็นเขตควบคุมอาคาร จึงไม่สามารถ ออกใบอนุญาตก่อสร้างฯ ให้ได้ ดังนั้น บริษัท ฮ. จำกัด จึงสามารถดำเนินการก่อสร้างโรงงานผลิต ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ได้โดยมิต้องยื่นขออนุญาต แต่ต้องดำเนินการตามแบบแปลนและคำนึงถึง ความปลอดภัย ประกอบกับเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ เทศบาลตำบลโพธิ์งามได้แจ้งให้บริษัท ฮ. จำกัด ทราบว่าพื้นที่ดังกล่าวสามารถใช้เพื่อก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ ภายหลังจากนั้นบริษัท ฮ. จำกัด

ได้ดำเนินการตกลงทำสัญญาจ้างกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ศ. เพื่อดำเนินการก่อสร้างแนวรั้วโดยรอบพื้นที่งานถนนลูกรังภายในบริเวณที่ดิน และการปรับพื้นที่โครงการ และเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ สำนักงานเทศบาลตำบลโพธิ์งาม ได้มีหนังสือรับรองว่า เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ บริษัท ฮ. จำกัด ได้ดำเนินการประชุมประชาคมและที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ บริษัท ฮ. จำกัด ได้ดำเนินการก่อสร้างแนวรั้วโดยรอบพื้นที่ ได้ปรับปรุงพื้นที่ภายในโดยการก่อสร้างถนนลูกรัง ปรับพื้นที่เพื่อเตรียมการสำหรับงานก่อสร้างอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นการก่อสร้างมาก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดปราจีนบุรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ รับรองว่า กรณีของบริษัท ฮ. จำกัด ถือเป็นกรดำเนินการมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า กรณีที่บริษัท อ. จำกัด และบริษัท ฮ. จำกัด ได้รับความเห็นชอบจากประชาคมหมู่บ้านหรือสภาท้องถิ่นให้ก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้านั้น ยังไม่ถือเป็นการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย อันจะถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนตาม มาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่อย่างไรก็ดี ส่วนกรณีการได้รับหนังสือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งผลการตรวจสอบเรื่องที่ตั้งโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท อ. จำกัด และบริษัท ฮ. จำกัด ได้ขอข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบว่าสถานที่ก่อสร้างโรงงานผลิตพลังงานไฟฟ้าอยู่นอกเขตควบคุมอาคาร จึงไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (อ. ๑) ก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับ จึงเป็นกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานไม่อาจได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ตัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร (อ. ๑) ซึ่งจะถือเป็นการได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุมัติหรือการได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับได้ และเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ ใช้บังคับในบริเวณท้องที่ดังกล่าว จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งต้องดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้ และโดยที่มาตรา ๔๗^๑ และมาตรา ๔๘^๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า การประกอบกิจการพลังงานต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และในกรณีที่การก่อสร้างอาคารหรือการตั้งโรงงานเพื่อประกอบกิจการพลังงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานกำหนดให้การอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ดังนั้น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีว่าได้มีการดำเนินการก่อสร้างอาคาร

^๑มาตรา ๔๗ การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

ในการออกใบอนุญาต ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตให้สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่าง ๆ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการลงทุน รวมถึงลักษณะการแข่งขันของกิจการแต่ละประเภท และอาจกำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะรายด้วยก็ได้

การกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลสถิติ คณะกรรมการอาจประกาศกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามวรรคสาม เป็นกิจการที่ต้องมาแจ้งต่อสำนักงานก็ได้

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕
มีผลใช้บังคับหรือไม่ หากมีข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่ามีการก่อสร้างอาคารหรือใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน
กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับ เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
ที่ดินดังกล่าวสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปได้ภายใต้ช้อยกเว้นของมาตรา ๒๗^๑ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๙