

ที่ มท ๐๘๐๔.๕/๑๖๘๕



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

เรื่อง ขอรื้อข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร

อ้างถึง หนังสือจังหวัดสมุทรสาคร ที่ สค ๐๐๒๓.๔/๑๘๗๐ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙๗/๒๕๕๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติ
ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒

ตามที่จังหวัดสมุทรสาครมีหนังสือถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ความว่า ที่ประชุมคณะกรรมการ
ส่งเสริมกิจการหอพักจังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ มีมติให้หารือกรณี มาตรา ๑๐๔ วรรคแรก
แห่งพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดว่า กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ออกตาม
พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้ใช้บังคับต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘
และวรรคสอง กำหนดให้ออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งให้แล้วเสร็จ ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้
ใช้บังคับ (ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๘) แต่เนื่องจากระยะเวลาได้ล่วงเลยตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวแล้ว
ยังไม่มีกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘ มาบังคับใช้ กฎกระทรวง ประกาศ
หรือคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ จะใช้บังคับได้หรือไม่ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๐๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหอพัก
พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้การดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ
ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงาน
เหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เป็นมาตรการเร่งรัดการดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ
หรือคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด มิใช่กำหนดเงื่อนไขเวลาให้กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ออกตาม
พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ สิ้นผลลงแต่อย่างใด ดังนั้น แม้จะพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายดังกล่าว
ใช้บังคับแล้ว และยังไม่มีกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายแม่บทออกมาใช้บังคับก็ตาม บรรดากฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง
ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่ การปฏิบัติจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัตินั้น ทั้งนี้ โดยเทียบเคียง
ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙๗/๒๕๕๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติ
ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายคุชฎี สุวัฒน์ยากร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ๑

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

พ.ศ. ๒๕๕๒

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วน ที่ มท ๐๘๐๗/๒๓๕๒ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ความว่า ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกมายกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ โดยได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงให้คงใช้บังคับต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจนกว่าจะมีกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับออกมาใช้บังคับแทน ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ นั้น

ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษาแล้ว บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ในฐานะผู้รับใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ได้มีหนังสือถึงกรมโยธาธิการแจ้งขอยกเลิกใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ณ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งสถานีบริการดังกล่าวนั้น บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้ทำสัญญาให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน และบริษัท น้ำมันศาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด ในฐานะผู้รับใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ได้มีหนังสือถึงกรมโยธาธิการแจ้งขอยกเลิกใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ณ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งสถานีบริการดังกล่าว บริษัท น้ำมันศาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด ได้ทำสัญญาให้บุคคลอื่นดำเนินการเช่นเดียวกันกับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของ บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด และต่อมา บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้มีหนังสือถึงกรมโยธาธิการแจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของบริษัทฯ กรมโยธาธิการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บริษัทฯ ทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งขอยกเลิกใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง และไม่มี ความประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ บริษัทฯ ทั้งสองย่อมไม่อาจที่จะประกอบกิจการต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้บริษัทฯ ทั้งสองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ที่แจ้งให้กรมโยธาธิการทราบ แต่ยังคงประกอบกิจการโดยผู้ดำเนินการแทนตลอดมาจึงอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากขณะนี้ร่างกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของหน่วยงาน

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๑๕๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถใช้บังคับได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งในร่างกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อน จึงจะประกอบกิจการได้ตามความในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหากผู้ประกอบการโดยผู้ดำเนินการยังคงประกอบกิจการอยู่ กรมโยธาธิการจะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติกรมโยธาธิการจึงขอหารือดังนี้

๑. เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับและยังไม่มีกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการ การปฏิบัติและกำกับดูแล เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร

๒. จากปัญหาแรก หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายในระหว่างนั้นคือ มีการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต จะต้องระวางโทษตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือกรมโยธาธิการ โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

สำหรับปัญหาแรก เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับและยังไม่มีกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการ การปฏิบัติและกำกับดูแล เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้การเก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดต้องได้รับใบอนุญาต เว้นแต่จะได้อีกกล่าวไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นอย่างอื่น และในหมวด ๓ และหมวด ๔ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้จำหน่ายขาย และสำหรับจำหน่ายขายไว้ ซึ่งมีทั้งที่ต้องได้รับใบอนุญาตและที่ไม่ต้องได้รับใบอนุญาต แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นมาใช้บังคับแทน มาตรา ๑๗^๒ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดประเภทกิจการควบคุม

^๑ มาตรา ๖ การเก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เว้นไว้แต่จะได้อีกกล่าวไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นอย่างอื่น

^๒ มาตรา ๑๗ เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อปกป้องประชาชนให้มีความปลอดภัย ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทกิจการควบคุมของการมีน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในครอบครอง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง คลังน้ำมันเชื้อเพลิง และการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งหรือทุกชนิดรวมกัน ให้สอดคล้องกับระดับอันตรายที่อาจจะ

ของการมีน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในครอบครอง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง คลังน้ำมันเชื้อเพลิงและการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ ๓ ประเภท ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็มีความประสงค์จะควบคุมการมีน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในครอบครองเช่นเดียวกัน เพียงแต่รายละเอียดและลักษณะของกิจการควบคุมแต่ละประเภทนั้น มาตรา ๑๗ ได้บัญญัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงมากำหนดรายละเอียดและลักษณะของกิจการแต่ละประเภท จึงได้มีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ในมาตรา ๘๖^๓ ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแทน ซึ่งแม้ว่าจะมีการกำหนดระยะเวลาไว้ว่าจะต้องออกใช้บังคับไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ตาม แต่ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า กำหนดระยะเวลาดังกล่าวนั้นบัญญัติขึ้นเพื่อเร่งรัดการดำเนินการออกกฎกระทรวงเท่านั้น มิได้เป็นเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่จะทำให้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๔ สิ้นผลไป อันจะทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย

ฉะนั้น การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๔ จึงยังเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อยังไม่มีกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดลักษณะและรายละเอียดของกิจการควบคุมแต่ละประเภท บรรดาบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๔ จึงยังมีผลใช้บังคับ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ รวมถึงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะมีฉะนั้นแล้วหลักเกณฑ์และวิธีการเก็บรักษา

เกิดขึ้น โดยแบ่งเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

- (๑) ประเภทที่ ๑ ได้แก่ กิจการที่สามารถประกอบการได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการ
- (๒) ประเภทที่ ๒ ได้แก่ กิจการที่เมื่อจะประกอบการต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน
- (๓) ประเภทที่ ๓ ได้แก่ กิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อนจึงจะประกอบการได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๘๖ บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแทน ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

น้ำมันเชื้อเพลิงก็จะมีสภาพบังคับและไม่มีผู้ใดปฏิบัติตาม อีกทั้งความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ก็มีอัตราโทษต่ำกว่าความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น ในปัญหาแรกนี้ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าการปฏิบัติและการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้นำบรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับนั้น จะต้องแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วน คือ

(ก) ส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์ในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงต้องปฏิบัติ นั้นเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ต้องนำมาใช้บังคับตามที่มาตรา ๘๖ ได้กำหนดไว้

(ข) ส่วนบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายอาญา เมื่อมาตรา ๘๖ ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้นำบทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ มาใช้บังคับด้วย กรณีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดและไม่อาจนำส่วนที่เป็นบทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับได้

สำหรับปัญหาที่สอง จากปัญหาแรก หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายในระหว่างนั้น คือ มีการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต จะต้องระวางโทษตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ หรือพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ก็มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อในปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดหลักเกณฑ์ของกิจการควบคุมแต่ละประเภท การประกอบกิจการเกี่ยวกับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจึงต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ดังนั้น เมื่อมีการฝ่าฝืนคือ มีการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเข้าข่ายลักษณะของการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต จึงต้องระวางโทษตามบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยผลของมาตรา ๘๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในปัญหาแรกแล้วว่า มาตรา ๘๖ แห่ง

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้นำเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับเท่านั้น ประกอบกับอัตราโทษที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็แตกต่างจากอัตราโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ดังนั้น กรณีมีผู้ฝ่าฝืนจึงไม่อาจนำบทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วมาใช้บังคับได้ สำหรับบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ หากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของกิจการควบคุมแต่ละประเภทตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว โดยสภาพเช่นนั้นย่อมไม่อาจทราบได้ว่ามีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วหรือไม่ จึงถือว่ายังไม่มีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบของความผิดไว้ชัดเจน ฝ่ายที่สอง จึงเห็นว่าไม่อาจนำบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้เช่นเดียวกัน

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๓ (๒)^๔ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารื้อของกรมโยธาธิการโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาแรก คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) โดยมติเสียงข้างมาก เห็นว่ากำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อเร่งรัดการดำเนินการออกกฎกระทรวงเท่านั้น ดังนั้น แม้จะพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงใช้บังคับแล้วและยังไม่มีกฎกระทรวงตามกฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับก็ตาม บรรดาบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่ การปฏิบัติและการกำกับดูแลจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัตินั้น

ปัญหาที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) โดยมติเสียงข้างมากเห็นว่าเมื่อได้พิจารณาในปัญหาแรกแล้วว่า จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์

^๔ ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ฯลฯ

ฯลฯ

และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในปัญหาที่สองนี้จึงมีประเด็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ให้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับจะรวมถึงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เห็นว่า การวินิจฉัยให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตร่างกายและเสรีภาพของบุคคล เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับในกรณีนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายตามมาตรา ๓๒^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๒^๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดความผิดอาญาและบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาใช้บังคับ เพราะหากไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งผู้กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดย่อมไม่อาจทราบได้ว่าในขณะที่ดินกระทำการดังกล่าวจะเป็นความผิดและจะต้องได้รับโทษอาญาหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) โดยมติเสียงข้างมาก จึงเห็นว่า เมื่อมาตรา ๔๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดโทษมาใช้บังคับด้วย การนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับจึงไม่รวมถึงบทกำหนดโทษสำหรับกรณีที่กระทำความผิดโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อมีการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีนี้ไม่อาจนำบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาใช้บังคับได้

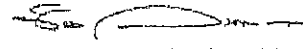
^๖ มาตรา ๓๒ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

^๗ มาตรา ๒ บุคคลจักต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำนั้นบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไปให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การรับโทษนั้นสิ้นสุดลง

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

๓)



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีตุณายน ๒๕๕๕