

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมัน
เชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ของกรมธุรกิจพลังงาน ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมธุรกิจพลังงานมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๔๑๐/๗๓๘๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น กระทรวงพลังงานเห็นว่า การออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจเข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ จึงได้ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการจัดทำกฎหมายลำดับรองออกไปอีกหนึ่งปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาตามที่กระทรวงพลังงานเสนอแล้ว แต่เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยถูกต้อง จึงได้มอบหมายให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

(๑) การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมหรือกำหนดแนวทางหรือลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ตามความในกฎกระทรวงที่ ออกตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

(๒) ในกรณีที่มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ เข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ กระทรวงพลังงานจะยังสามารถออกกฎกระทรวงตามมาตราดังกล่าวเพื่อรองรับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อยู่หรือไม่

(๓) ในกรณีของกฎกระทรวงที่ต้องออกภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายยังอยู่ระหว่างการพิจารณาตามขั้นตอน หรือเพิ่งประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เพียงไม่นานก่อนครบกำหนดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ซึ่งทำให้มีเวลาไม่เพียงพอที่จะดำเนินการออกประกาศฉบับต่าง ๆ ซึ่งต้องออกตามความในกฎกระทรวง

ดังกล่าวได้ทัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะยังคงออกกฎกระทรวงดังกล่าว รวมทั้งออกประกาศซึ่งออกตามความในกฎกระทรวงดังกล่าวได้หรือไม่

(๔) การประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๒๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ซึ่งต้องดำเนินการภายหลังจากที่กรมธุรกิจพลังงานได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อให้แก่ผู้ยื่นคำขอแล้ว เพื่อให้การประกอบกิจการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อเป็นไปด้วยความปลอดภัยและเป็นการป้องกันอันตรายต่อประชาชนและระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อนั้น อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหารือของกรมธุรกิจพลังงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมธุรกิจพลังงาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นการพิจารณาเป็นสองประเด็น โดยมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมหรือกำหนดแนวทางหรือลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ตามความในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจต้องรับภาระหรือผลร้ายหากไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว หรืออาจต้องเสียสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายกำหนดแล้ว หากต่อมาสถานการณ์เปลี่ยนไป ส่งผลให้จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎที่ได้

^๑มาตรา ๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

เคยออกไปแล้วดังกล่าว หน่วยงานก็ย่อมสามารถอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินั้นออกกฎเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามความเหมาะสมและจำเป็นได้ แม้ว่าจะพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้วก็ตาม

สำหรับกรณีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๗^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้แทนกรมธุรกิจพลังงานชี้แจงว่ากระทรวงพลังงานได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการควบคุมครบทุกอนุมาตราที่จำเป็นต้องออกและใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว ดังนั้นหากต่อมากระทรวงพลังงานเห็นว่ามีความจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงเพื่อแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือออกประกาศตามความในกฎกระทรวงดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กระทรวงพลังงานย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือออกประกาศดังกล่าวได้ แม้จะพ้นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว และเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเพื่อให้กฎกระทรวงดังกล่าวสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ประเด็นที่สอง การประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๒๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง

มาตรา ๗ เพื่อประโยชน์แก่การป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมหรือการกำหนดแนวทางหรือลักษณะการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดการเก็บรักษา การขนส่ง การใช้ การจำหน่าย การแบ่งบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิง และการควบคุมอื่นใดเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง

(๒) กำหนดที่ตั้ง แผนผัง รูปแบบ และลักษณะของสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และคลังน้ำมันเชื้อเพลิง และการบำรุงรักษาสถานที่ดังกล่าว

(๓) กำหนดลักษณะของถังหรือภาชนะที่ใช้ในการบรรจุหรือขนส่ง และการบำรุงรักษาถังหรือภาชนะดังกล่าว

(๔) กำหนดคุณสมบัติและการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

(๕) กำหนดวิธีการปฏิบัติงานและการจัดให้มีและบำรุงรักษาอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)

(๖) กำหนดการรับฟังความเห็นของประชาชนตามความเหมาะสมแก่กิจการในการดำเนินกิจการหรืออนุญาตให้ดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีผลกระทบต่อประชาชน

(๗) กำหนดการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

ถ้ากฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศใดที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามวรรคหนึ่ง กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับหรือสิ้นผลใช้บังคับ แล้วแต่กรณี เว้นแต่กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศดังกล่าวจะได้ถูกโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเนื่องจากมีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้เรื่องรายละเอียดทางด้านเทคนิคหรือเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเพื่อประโยชน์ของความปลอดภัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หมายถึงการออกกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงกฎหรือการดำเนินการที่จะออกมาใช้บังคับหรือดำเนินการได้ต่อเมื่อมีสถานการณ์หรือเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น ซึ่งการประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษาตาม มาตรา ๒๒^๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ นั้น เป็นเรื่องที่รัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องดำเนินการภายหลังจากที่ผู้อนุญาตได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการสามารถประกอบกิจการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ และได้กำหนดแนวเขตที่จะใช้ติดตั้งระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อมิให้ได้รับอันตรายจากการรุกร้าเข้าไปในเขตดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการต่อเมื่อมีสถานการณ์หรือเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น จึงไม่เข้าข่ายที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ



(นายปรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๗

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔มาตรา ๒๒ ผู้ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๗

ในการอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ผู้อนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามควรแก่กรณีก็ได้ และจะกำหนดจำนวนปริมาณสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ได้รับใบอนุญาตอาจมีไว้ในครอบครองด้วยก็ได้

ใบอนุญาตที่ออกไปแล้วนั้น ถ้าต่อมามีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย หรือกฎหมายหรือพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความจำเป็น

ถ้าเป็นการอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๔ โดยอนุโลม และให้นำมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น