

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การมอบอำนาจการเป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

พ.ศ. ๒๕๕๒

กรมธุรกิจพลังงานได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๔๐๖/๓๔๐๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีหนังสือขอหารือกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง แนวทางปฏิบัติภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ในประเด็นข้อหารือที่ ๗ เรื่องการลงนามเป็นผู้อนุญาต กรณีนายกเทศมนตรีสามารถมอบอำนาจให้รองนายกเทศมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามเป็นผู้อนุญาต ในกรณีที่มิได้มีการรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรีได้หรือไม่ กรมธุรกิจพลังงานได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วปรากฏว่า ตามข้อ ๔ ของประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบอำนาจการเป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดเป็นผู้มีอำนาจในการเป็นผู้อนุญาต จึงเห็นว่าไม่สามารถมอบอำนาจต่อได้ แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๘ วรรคสามบัญญัติไว้ว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้...”

กรมธุรกิจพลังงานจึงขอหารือว่า นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดสามารถมอบอำนาจให้รองนายกเทศมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามเป็นผู้อนุญาต ในกรณีที่มิได้มีการรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรีได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธุรกิจพลังงาน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.ร.) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมธุรกิจพลังงาน) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นผู้

ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติบทนิยามคำว่า “ผู้อนุญาต” หมายความว่า อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมาย จากบทนิยามดังกล่าว ผู้อนุญาตจึงได้แก่ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานคนหนึ่ง และบุคคลซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมายอีกคนหนึ่ง เมื่อมีการมอบหมายให้บุคคลใดแล้ว บุคคลนั้นย่อมเป็น “ผู้อนุญาต” เช่นเดียวกับอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน มิใช่เป็นการ “มอบอำนาจ” ที่เป็นการให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนเจ้าของอำนาจ การที่อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานออกประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๒ และได้กำหนดไว้ในข้อ ๔^๒ โดยใช้คำว่า “อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบอำนาจการเป็นผู้อนุญาต” แต่ในบทอาศัยอำนาจ^๓ ของประกาศฯ กำหนดว่าได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคเก้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ซึ่งคงมุ่งหมายถึงบทนิยามคำว่า “ผู้อนุญาต”) ผลแห่งประกาศฯ จึงเป็นการ “มอบหมาย” ตามบทนิยามดังกล่าวนั่นเอง มิใช่เป็นการมอบอำนาจแต่อย่างใด เมื่อได้รับมอบหมายแล้วนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารท้องถิ่นย่อมเป็น “ผู้อนุญาต” ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงโดยตนเอง และโดยที่งานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความ

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๔ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบอำนาจการเป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขตในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครที่รับผิดชอบ

(๒) นายกเมืองพัทยา ในเขตพื้นที่เมืองพัทยา

(๓) นายกเทศมนตรี ในเขตพื้นที่เทศบาลที่รับผิดชอบ

(๔) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่รับผิดชอบ

^๓ เพื่อให้การโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจงานด้านควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ วรรคเก้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กรมธุรกิจพลังงานจึงออกประกาศ ดังต่อไปนี้

ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินตามมาตรา ๑๖ (๓๐)^๔ และมาตรา ๑๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงอยู่ในอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับมอบหมายจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานได้ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในฐานะเป็นผู้อนุญาต จึงเป็นเจ้าของอำนาจที่จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้

ตามข้อเท็จจริงที่หารือ นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดเป็นผู้รับมอบหมายการเป็นผู้อนุญาตจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน จึงสามารถมอบอำนาจการเป็นผู้อนุญาตให้รองนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดได้ตามมาตรา ๔๘ วิสติ^๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓

อนึ่ง คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ข้อ ๔^๗ ของประกาศกรมธุรกิจพลังงานฯ ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อนุญาตในการปฏิบัติงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเรื่องใดบ้าง ส่วนการปฏิบัติงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงที่กำหนดไว้ในข้อ ๓^๘ ของประกาศกรมธุรกิจพลังงานฯ ก็ไม่มีความเชื่อมโยงกับการมอบหมาย

^๔ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๘ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

^๖ มาตรา ๔๘ วิสติ อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

การปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตามวรรคสาม ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลและกรอบนโยบายที่นายกเทศมนตรีกำหนดไว้

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘ ข้อ ๓ กรมธุรกิจพลังงานกำหนดขอบเขตการถ่ายโอนภารกิจและวิธีปฏิบัติงาน ให้แก่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการควบคุมประเภทที่ ๑ ได้แก่ การตรวจตราสถานประกอบกิจการ

ตามข้อ ๔^๙ จึงอาจทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจว่าเป็นผู้อนุญาตในกิจการที่ต้องขอรับใบอนุญาตทั้งหมดตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หากกรมธุรกิจพลังงานมิได้มีความประสงค์เช่นนั้น ก็สมควรแก้ไขประกาศดังกล่าวเสียให้ชัดเจน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๓

(๒) กิจการควบคุมประเภทที่ ๒ ได้แก่ การรับแจ้งการประกอบกิจการและการตรวจตราสถานประกอบกิจการ

(๓) กิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ได้แก่ การอนุญาตประกอบกิจการและการตรวจตราสถานประกอบกิจการเฉพาะสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ยกเว้นประเภท จ

ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่กำหนดท้ายประกาศนี้

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น