

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

พ.ศ. ๒๕๕๒

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วน ที่ มท ๐๔๐๗/๒๓๕๒ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ความว่า ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกมายกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ โดยได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงให้คงใช้บังคับได้ต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจนกว่าจะมีกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับออกมาใช้บังคับแทน ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ นั้น

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษาแล้ว บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ในฐานะผู้รับใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ได้มีหนังสือถึงกรมโยธาธิการแจ้งขอยกเลิกใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ณ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งสถานีดังกล่าวนั้น บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้ทำสัญญาให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน และบริษัท น้ำมัน คาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด ในฐานะผู้รับใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ได้มีหนังสือถึงกรมโยธาธิการแจ้งขอยกเลิกใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ณ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งสถานีดังกล่าว บริษัท น้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด ได้ทำสัญญาให้บุคคลอื่นดำเนินการเช่นเดียวกันกับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของ บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด และต่อมา บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้มีหนังสือถึงกรมโยธาธิการแจ้งว่าไม่ประสงค์ที่จะต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของบริษัทฯ กรมโยธาธิการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บริษัทฯ ทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งขอยกเลิกใบอนุญาตเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง และไม่มีความประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ บริษัทฯ ทั้งสองยอมไม่อาจที่จะประกอบกิจการต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้บริษัทฯ ทั้งสองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ที่แจ้งให้กรมโยธาธิการทราบ แต่ยังคงประกอบกิจการโดยผู้ดำเนินการแทนตลอดมาจึงอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากขณะนี้ร่างกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของหน่วยงาน

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๑๕๕๐ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

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

๑. เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับและยังไม่มีกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการ การปฏิบัติและกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร

๒. จากปัญหาแรก หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายในระหว่างนั้นคือ มีการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต จะต้องระวางโทษตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๔ หรือพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒

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

สำหรับปัญหาแรก เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับและยังไม่มีกฎกระทรวงในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการ การปฏิบัติและกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้การเก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิดต้องได้รับใบอนุญาต เว้นแต่จะได้อีกกล่าวไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นอย่างอื่น และในหมวด ๓ และหมวด ๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้จำหน่ายขาย และสำหรับจำหน่ายขายไว้ ซึ่งมีทั้งที่ต้องได้รับใบอนุญาตและที่ไม่ต้องได้รับใบอนุญาต แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นมาใช้บังคับแทน มาตรา ๑๗^๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว 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 ๒๔๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแทน ซึ่งแม้ว่าจะมีการกำหนดระยะเวลาไว้ว่าต้องออกใช้บังคับไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ตาม แต่ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า กำหนดระยะเวลาดังกล่าวนั้นบัญญัติขึ้นเพื่อเร่งรัดการดำเนินการออกกฎกระทรวงเท่านั้น มิได้เป็นเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาที่จะทำให้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ สิ้นผลไป อันจะทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย

ฉะนั้น การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ จึงยังเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อยังไม่มีกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดลักษณะและรายละเอียดของกิจการควบคุมแต่ละประเภท บรรดาบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ จึงยังมีผลใช้บังคับ เท่าที่ไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง 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 ๒๔๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

น้ำมันเชื้อเพลิงก็จะมีสภาพบังคับและไม่มีผู้ใดปฏิบัติตาม อีกทั้งความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ก็มีอัตราโทษต่ำกว่าความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ในปัญหาแรกนี้ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าการปฏิบัติและการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การที่มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้นำบรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับนั้น จะต้องแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วน คือ

(ก) ส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์ในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงต้องปฏิบัตินั้นเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ต้องนำมาใช้บังคับตามที่มาตรา ๘๖ ได้กำหนดไว้

(ข) ส่วนบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายอาญา เมื่อมาตรา ๘๖ ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้นำบทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ มาใช้บังคับด้วย กรณีจึงต้องตีความโดยเคร่งครัดและไม่อาจนำส่วนที่เป็นบทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับได้

สำหรับปัญหาที่สอง จากปัญหาแรก หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายในระหว่างนั้น คือ มีการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต จะต้องระวางโทษตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ หรือพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ก็มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อในปัจจุบันยังไม่มี การออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดหลักเกณฑ์ของกิจการควบคุมแต่ละประเภท การประกอบกิจการเกี่ยวกับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจึงต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ดังนั้น เมื่อมีการฝ่าฝืนคือ มีการประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเข้าข่ายลักษณะของการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้ต่ออายุใบอนุญาต จึงต้องระวางโทษตามบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยผลของมาตรา ๘๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒

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 หากยังไม่มีมาตรการกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดของกิจการควบคุมแต่ละประเภทตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว โดยสภาพเช่นนั้นย่อมไม่อาจทราบได้ว่ามีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วหรือไม่ จึงถือว่ายังไม่มีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบของความผิดไว้ชัดเจน ฝ่ายที่สอง จึงเห็นว่าไม่อาจนำบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้เช่นเดียวกัน

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาศัยบทบัญญัติข้อ ๑๓ (๒)^๔ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกรมโยธาธิการโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

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

ปัญหาที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) โดยมติเสียงข้างมาก เห็นว่าเมื่อได้พิจารณาในปัญหาแรกแล้วว่า จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์

^๔ ข้อ ๑๓ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

๑.ล๑

๑.ล๑

และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในปัญหาที่สองนี้จึงมีประเด็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับจะรวมถึงบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เห็นว่า การวินิจฉัยให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตร่างกายและเสรีภาพของบุคคล เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับในกรณีนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายตาม มาตรา ๓๒^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๒^๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดความผิดอาญาและบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาใช้บังคับ เพราะหากไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งผู้กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดย่อมไม่อาจทราบได้ว่าในขณะที่ตนกระทำการดังกล่าวจะเป็นความผิดและจะต้องได้รับโทษอาญาหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) โดยมติเสียงข้างมาก จึงเห็นว่า เมื่อมาตรา ๘๖^๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดโทษมาใช้บังคับด้วย การนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับจึงไม่รวมถึงบทกำหนดโทษสำหรับกรณีที่กระทำความผิดโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อมีการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตในระหว่างที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีนี้ไม่อาจนำบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาใช้บังคับได้

^๖ มาตรา ๓๒ บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

^๗ มาตรา ๒ บุคคลจักต้องรับโทษทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไปให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้ารับโทษอยู่ก็ให้การรับโทษนั้นสิ้นสุดลง

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

๗



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๕