

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอรื้อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐
: กรณีการตั้งสถานีบริการ LPG และ NGV

กรมธุรกิจพลังงานได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พน ๐๔๐๓/๒๐๓๙ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ดังนี้

๑. ปัจจุบันกฎหมายที่หน่วยงานใช้พิจารณาในการอนุญาตให้เปิดสถานีบริการ LPG ในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่

๑.๑ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

๑.๒ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๑.๓ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔

ซึ่งตามแนวปฏิบัติในการอนุญาตนั้น ผู้ขออนุญาตจะต้องขอตรวจสอบพื้นที่ตั้งสถานีบริการ LPG ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครฯ ก่อนจึงจะขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ต่อกรุงเทพมหานครได้ และเมื่อได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารจากกรุงเทพมหานครแล้ว กรมธุรกิจพลังงานจึงจะพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยจะอิงใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของกรุงเทพมหานครเป็นหลักในการพิจารณาอนุญาต

๒. ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ อนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ เห็นชอบกับการแก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้สามารถจัดตั้งสถานีบริการ NGV บนถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางน้อยกว่า ๑๖ เมตร แต่ไม่ต่ำกว่า ๑๐ เมตร ในเขตกรุงเทพมหานคร ตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ

๒.๒ ให้กระทรวงพลังงานและกรุงเทพมหานครดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) การแก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้สามารถตั้งสถานีบริการ NGV บนถนนสาธารณะที่มีขนาดเขตทางน้อยกว่า ๑๖ เมตร แต่ไม่ต่ำกว่า ๑๐ เมตร ในเขตกรุงเทพมหานครนั้น อาจมีผลกระทบต่อหลักเกณฑ์ของ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารและการพลังงาน ดังนั้น กระทรวงพลังงานและกรุงเทพมหานครจึงควรพิจารณาให้กฎกระทรวงที่จะแก้ไขมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นด้วย

(๒) เนื่องจากข้อกำหนดการตั้งสถานบริการน้ำมันและก๊าซใกล้บ้านพักอาศัยในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อการดูแลความปลอดภัยและผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียง เช่น การกำหนดความสูงของกำแพงสถานบริการน้ำมัน ดังนั้น จึงควรให้กระทรวงพลังงานรับไปพิจารณาปรับปรุงและกำหนดมาตรการที่เพียงพอและเหมาะสม เพื่อเพิ่มความปลอดภัยในสถานบริการน้ำมันและก๊าซ โดยให้ประสานงานกับคณะกรรมการควบคุมอาคารด้วย

(๓) ให้กรุงเทพมหานครควบคุมมิให้มีการเปิดสถานบริการ LPG เพิ่มขึ้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแนวทางและมาตรการให้สถานบริการ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการ NGV

๓. ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการดำเนินการดังนี้

๓.๑ กรมโยธาธิการและผังเมือง อยู่ระหว่างยกร่างกฎกระทรวงเพื่อแก้ไขกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๙ เพื่อให้สามารถจัดตั้งสถานบริการ NGV บนถนนที่มีความกว้างน้อยกว่า ๑๖ เมตร แต่ไม่ต่ำกว่า ๑๐ เมตร ได้ และห้ามตั้งสถานบริการ LPG ในเขตกรุงเทพมหานคร ยกเว้นบนถนนที่มีความกว้างไม่น้อยกว่า ๓๐ เมตร ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่บนเส้นทางโดยรอบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งคาดว่าจะใช้ระยะเวลานานในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว

๓.๒ กรุงเทพมหานครได้ยกร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้างดัดแปลง หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิด หรือบางประเภท ในพื้นที่บางส่วนของกรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมิให้มีการสร้างสถานบริการ LPG เพิ่มขึ้น ในเขตกรุงเทพมหานครและขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย

๔. อย่างไรก็ตาม ได้เกิดปัญหาการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวที่กำหนดให้ กรุงเทพมหานครควบคุมมิให้มีการเปิดสถานบริการ LPG เพิ่มขึ้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแนวทางและมาตรการให้สถานบริการ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการ NGV เนื่องจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ๓ หน่วยงาน ได้แก่ กรมธุรกิจพลังงาน กรุงเทพมหานคร และกรมโยธาธิการและผังเมือง มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า กฎหมายที่ถือปฏิบัติในปัจจุบันนั้นได้กำหนดขั้นตอนการออกใบอนุญาตไว้แล้ว ซึ่งหากผู้ขออนุญาตปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนด ผู้อนุญาตจะต้องพิจารณาอนุญาตโดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓ บัญญัติให้การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น เมื่อยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้ในการควบคุมการเปิดสถานบริการ LPG หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

๕. ต่อมาปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กรณีกองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร อนุมัติการสร้างสถานบริการก๊าซไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แจ้งผลการวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐต้องกระทำทันที ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดข้อขัดแย้ง กรมธุรกิจพลังงานและกรุงเทพมหานครจึงใช้วิธีรับคำขออนุญาตก่อสร้างสถานบริการ LPG ไว้ แต่ได้ชะลอการพิจารณาออกใบอนุญาตไว้ก่อน ซึ่งขณะนี้มีคำขอที่ค้างเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เป็นจำนวนมาก และส่งผลให้ผู้ประกอบการเสียหายและเกิดความไม่พอใจโดยให้เหตุผลว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายจะใช้บังคับกับประชาชนไม่ได้ ซึ่งหากหน่วยงานยังไม่เร่งพิจารณาออกใบอนุญาตอาจถูกฟ้องทั้งคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองได้

๖. ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทรวงพลังงานได้หารือร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมธุรกิจพลังงาน กรุงเทพมหานคร กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบให้กรมธุรกิจพลังงานมีหนังสือหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรมธุรกิจพลังงานจึงขอหารือในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑) มติคณะรัฐมนตรีขัดกับกฎหมายของกรมธุรกิจพลังงาน กรุงเทพมหานคร และกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่ยึดถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ถ้าขัดจะปฏิบัติอย่างไร

๒) ในระหว่างการปรับปรุงข้อกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีหน่วยงานควรปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

๓) คำขอที่ยื่นเข้ามาและได้ชะลอการพิจารณาอนุญาตไว้ก่อนควรดำเนินการอย่างไร จะพิจารณาออกใบอนุญาตไปก่อนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมธุรกิจพลังงาน) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการและผังเมือง) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และผู้แทนบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ขณะนี้ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เร่งการก่อสร้างสถานบริการ LPG เนื่องจากการออกใบอนุญาตก่อสร้างสถานบริการ LPG ของกรุงเทพมหานคร ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) จึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นที่หารือว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ขัดกับกฎหมายของกรุงเทพมหานครที่ถือปฏิบัติในปัจจุบันหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ได้มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๙ (๑)^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

^๑ข้อ ๙ กรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

สำหรับข้อหาหรือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมธุรกิจพลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมือง นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ในระหว่างที่กรมธุรกิจพลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมืองกำลังแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครควบคุมมิให้มีการเปิดสถานีบริการ LPG เพิ่มขึ้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแนวทางและมาตรการให้สถานีบริการ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการ NGV นั้น กรมธุรกิจพลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมืองต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดในทางบริหารได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติแล้ว ย่อมผูกพันให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นปฏิบัติตาม การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ กำหนดให้กรุงเทพมหานครควบคุมมิให้มีการเปิดสถานีบริการ LPG เพิ่มขึ้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาแนวทางและมาตรการให้สถานีบริการ LPG ปรับเปลี่ยนไปให้บริการ NGV เป็นเพียงมาตรการในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น โดยในเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการก็ต้องไปดำเนินการเสียก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมธุรกิจพลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมืองยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี กรมธุรกิจพลังงานและกรมโยธาธิการและผังเมืองจึงยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๑