

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๗/๑๔๑๓๗ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ตามที่ได้มีพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๒๑ ก ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ และได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใหม่

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ผู้ประกอบการได้ยื่นคำร้องขออนุญาตให้สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและตั้งถังสำหรับเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงต่อกรมโยธาธิการ ต่อมาผู้อนุญาตได้มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการจึงได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้อนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ใช้สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงและตั้งถังสำหรับรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อการจำหน่ายและให้ออกใบอนุญาตให้ใช้สถานที่เก็บรักษาและตั้งถังสำหรับเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงให้ด้วย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนี้ยังไม่มี การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา ๖๐ มีข้อความขัดกัน คือ ในวรรคหนึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนร่วมเป็นกรรมการ แต่ความในวรรคสามของมาตราดังกล่าวบัญญัติ “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง...” จึงไม่อาจดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อไปได้

กรมโยธาธิการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อความที่ขัดกันดังกล่าวจะเป็นเจตนารมณ์หรือไม่ เป็นกรณีที่ไม่อาจทราบได้ และเห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยเร็ว จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ที่จะให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนวรรคสามเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ดังนั้น กรมโยธาธิการจะดำเนินการให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในวรรคหนึ่งได้หรือไม่

๒. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๑ ได้ กรมโยธาธิการจะนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้โดยอนุโลมและให้คณะบุคคลซึ่งเป็นกรรมการอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาจะปฏิบัติได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมโยธาธิการ^๑ โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมธุรกิจพลังงาน) และได้ตรวจสอบเจตนารมณ์ในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการอุทธรณ์ในร่างมาตรา ๖๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ ๘๓๕/๒๕๔๑^๒) ซึ่งเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการอุทธรณ์ ต่อมาเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... ได้แก้ไขร่างมาตราดังกล่าว โดยบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งในรายงานการประชุมคณะกรรมาธิการ^๓ ปรากฏเหตุผลในการเสนอแก้ไข

^๑ ปัจจุบันได้มีการโอนกองควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซในกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไปกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ตามพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

^๒ ร่างฯ ที่ผ่านมาพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“มาตรา ๖๑ ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมโยธาธิการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

ฯลฯ

ฯลฯ”

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๖๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓ ร่างฯ ของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร

“มาตรา ๖๑ ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมโยธาธิการแต่งตั้งข้าราชการของกรมโยธาธิการอีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีหน้าที่ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้”

ว่าคณะกรรมการอุทธรณ์เป็นเหมือนกับที่ปรึกษาของรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้น จึงควรกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็น่าจะเพียงพอ

หลังจากนั้นได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... ได้แก้ไข มาตราดังกล่าวโดยเพิ่มความเป็นวรรคสาม เพื่อกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยได้ บัญญัติให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ความ เชี่ยวชาญมีผลงานเกี่ยวกับสาขาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และสิ่งแวดล้อม และเคยเป็นผู้มี ประสบการณ์ด้านการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงหรือธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเหตุผลในการเพิ่มความใน วรรคดังกล่าวปรากฏในรายงานการประชุมของคณะกรรมการฯ^๔ ว่า ต้องการที่จะกำหนดคุณสมบัติ ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเช่นเดียวกับที่กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามร่างมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ...

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรมธุรกิจพลังงานจะดำเนินการให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิตามความในมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๖๐^๕ แห่ง

รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... เมื่อวันอังคาร ที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒

“ร่างฯ ของคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภาได้แก้ไขเป็นร่างมาตรา ๖๐

“มาตรา ๖๐ ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็น ประธานกรรมการ อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทน สำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมโยธาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการและให้อธิบดีกรมโยธาธิการแต่งตั้ง ข้าราชการของกรมโยธาธิการอีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมี ผลงานเกี่ยวกับสาขาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สิ่งแวดล้อมและเคยเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการควบคุมน้ำมัน เชื้อเพลิงหรือธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง

ฯลฯ

ฯลฯ”

รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... ของวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๒

“มาตรา ๖๐ ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์คณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็น ประธานกรรมการ อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทน สำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอีกสามคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์ขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบกับรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... ของสภาผู้แทนราษฎร^๖ ก็ปรากฏข้อเท็จจริงว่าต้องการให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับบทบัญญัติในวรรคสามของมาตราดังกล่าวนี้เป็นแต่เพียงการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งเท่านั้น ดังปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... ของวุฒิสภา^๗ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับรายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ... ของทั้งสองสภาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่าอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการอุทธรณ์เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในกรณีรัฐมนตรียังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่า กรรมการโดยตำแหน่งที่มีอยู่ก็ยังไม่ครบเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่อาจประชุมในฐานะเป็นคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ ตามนัยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๒๕๑/๒๕๓๖^๘

สำหรับข้อหารือในประเด็นที่สองนั้น เมื่อได้วินิจฉัยปัญหาในประเด็นที่หนึ่งแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาประเด็นที่สองนี้อีกแต่อย่างใด

ฯลฯ

ฯลฯ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญมีผลงานเกี่ยวกับสาขาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และเคยเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงหรือธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง

ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีหน้าที่ให้ความเห็นรัฐมนตรีในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘ บันทึก เรื่อง การนับองค์ประชุมของคณะกรรมการควบคุมขนส่งทางบก ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๕๖๔ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๖

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๔๕