

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับ
มอบหมายให้เป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมธุรกิจพลังงานได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๔๐๑/๑๑๒๗๕ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

บริษัท ช. ได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการประเภท ก สถานีบริการน้ำมัน ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่นายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬได้มีหนังสือ ที่ ปช ๗๑๑๐๓/๑๓๐๖ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ แจ้งว่าไม่อาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวให้บริษัท ช. ได้ บริษัท ช. จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน อย่างไรก็ตาม กรมธุรกิจพลังงานพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ได้มีประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ถ่ายโอนงานควบคุมการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ในบางเรื่องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการประกอบกิจการประเภท ก สถานีบริการน้ำมัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับโอนภารกิจดังกล่าวด้วย และนายกองคการบริหารส่วนตำบลได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานให้เป็นผู้อนุญาตในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ดังนั้น กรณีการขออนุญาตประกอบกิจการของบริษัท ช. เมื่อสถานที่ตั้งของสถานีบริการน้ำมันอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ นายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬจึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตการประกอบกิจการดังกล่าว โดยใช้ดุลพินิจตัดสินใจได้ในนามของตนเองภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และขอบเขตของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย เมื่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬได้มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอของบริษัท ช. หากบริษัท ช. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หากนายกองคการบริหารส่วนตำบลคลองวาฬไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ต้องส่งเรื่องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เทียบเคียงตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๔ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานได้พิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ของบริษัท ช. ตามความเห็นของกรมธุรกิจพลังงานแล้ว เห็นควรให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในประเด็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่ง ไม่ออกใบอนุญาต หรือผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙

กรมธุรกิจพลังงานจึงขอหารือว่า กรณีที่อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานได้มอบหมายอำนาจการเป็นผู้อนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตจะเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน หรือเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้อนุญาต ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมธุรกิจพลังงาน โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมธุรกิจพลังงาน) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ และวรรคสองกำหนดว่าความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งเหตุที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองได้กำหนดให้ใช้บังคับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายเฉพาะได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องไว้สอดคล้องกับลักษณะของเรื่องแล้ว การจะใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

^๑มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^๒มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

กรณีตามข้อหาข้อนี้ เมื่อมาตรา ๒๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด จึงเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น กรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคลองวาฬในฐานะผู้อนุญาตได้มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันให้แก่บริษัท ช. หกบริษัท ช. ไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ก็อาจอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ และรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ส่วนการที่กรมธุรกิจพลังงานได้มีประกาศ เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ ถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๔ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับโอนภารกิจเกี่ยวกับการประกอบกิจการประเภท ก สถานีบริการน้ำมัน ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานให้เป็นผู้อนุญาตตามบทนิยามคำว่า “ผู้อนุญาต” ในมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ นั้น การถ่ายโอนภารกิจควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวเป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่การพิจารณาอนุญาตและการดำเนินการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวข้องยังคงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนที่กำหนดในพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เรื่องนี้ ประกอบกับขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ ก็เป็นการดำเนินการคนละส่วนกัน โดยการพิจารณาอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและทบทวนว่าการใช้อำนาจของ “ผู้อนุญาต” ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ซึ่งการที่พระราชบัญญัติควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้กำหนดในมาตรา ๒๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตของผู้อนุญาต โดยไม่แยกว่าเป็นคำสั่งของอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมาย ย่อมเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเจาะจงให้รัฐมนตรี

“มาตรา ๒๔ คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

รัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด

“ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศกรมธุรกิจพลังงานดังกล่าวโดยประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีเนื้อหาทำนองเดียวกัน

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ผู้อนุญาต” หมายความว่า อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

ว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของบุคคล ซึ่งการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นที่ยุติและเป็นที่สุดท้ายในฝ่ายบริหาร จึงเป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่งซึ่งต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัด ไม่อาจตีความได้ว่าเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้เป็น “ผู้อนุญาต” ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ในกรอบการถ่ายโอนภารกิจงานควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ แล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตด้วย และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะจะเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงฯ อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับแก่เรื่องนี้

อนึ่ง สำหรับกรณีที่กรมธุรกิจพลังงานได้อ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ตามเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔^๖ นั้น ความเห็นตามเรื่องเสร็จดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยปัญหาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าท่าตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องไว้ การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในฐานะกฎหมายทั่วไป โดยมีประเด็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ แต่กรณีข้อหาหรือของกรมธุรกิจพลังงานกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ มิได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนั้น จึงไม่อาจนำความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔ ดังกล่าวมาเทียบเคียงใช้กับกรณีตามข้อหาเรื่องนี้ได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๖

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๓๒ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี