

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลภูน้ำใส เรื่อง การควบคุมกิจการ
ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๑ กับการประกอบกิจการปิโตรเลียม
ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๓๐๑/๕๑๕๒ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า บริษัท เฮสส์ (ไทยแลนด์) จำกัด ได้รับสัมปทานเพื่อสิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ในพื้นที่เทศบาลตำบลภูน้ำใส โดยได้เริ่มดำเนินโครงการผลิตก๊าซธรรมชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อมาจังหวัดขอนแก่นได้มีหนังสือถึงกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ เพื่อขอให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนกรณีหม้อต้มน้ำ (BOT) ของบริษัท เฮสส์ฯ ระเบิด และในการประชุมได้มีการหารือเรื่องที่เทศบาลตำบลภูน้ำใสแจ้งให้บริษัท เฮสส์ฯ ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเทศบาลตำบลภูน้ำใส ตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลภูน้ำใส เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยจังหวัดขอนแก่นได้มีหนังสือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือถึงแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้เทศบัญญัติเทศบาลตำบลภูน้ำใสฯ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือหารือต่อไปยังกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมอนามัยให้ความเห็นตรงกัน โดยเทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๗๙๑/๒๕๔๘ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเห็นว่าผู้ที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับซึ่งกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติได้พิจารณาแล้วไม่เห็นพ้องกับความเห็นดังกล่าว จังหวัดขอนแก่นจึงได้มีหนังสือถึงอำเภอภูน้ำใส เพื่อให้แจ้งเทศบาลตำบลภูน้ำใสชะลอการแจ้งให้บริษัท เฮสส์ฯ มาดำเนินการขออนุญาตจนกว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว

ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ มีความเห็นว่า เมื่อเทศบาลตำบลภูน้ำใสได้ตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบลภูน้ำใส เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ ซึ่งใช้บังคับในเขตพื้นที่เทศบาล บริษัท เฮสส์ฯ ซึ่งประกอบกิจการอันเป็นกิจการที่ถูกควบคุมตามเทศบัญญัติดังกล่าว จึงต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อเทศบาลตำบลภูน้ำใส แม้ว่าจะเป็นผู้ได้รับสัมปทานประกอบกิจการปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ในพื้นที่ดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม นอกจากนี้

พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการส่งเสริมการสำรวจและให้สัมปทานแก่ผู้ที่จะดำเนินกิจการปิโตรเลียม ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการปิโตรเลียม แต่พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มีเจตนารมณ์เพื่อการสาธารณสุข ความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของประชาชนในสังคม และไม่มีบทบัญญัติใดเกี่ยวกับการให้สัมปทานปิโตรเลียม ดังนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ

กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติมีความเห็นว่า กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจการของผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมโดยตรง และมีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ดำเนินการกำกับดูแลการดำเนินงานของผู้รับสัมปทานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล (good petroleum industry practice) และพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ อันเป็นกฎหมายเฉพาะ รวมถึงมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) อย่างเคร่งครัด กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจึงมีมาตรการกำกับดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยจากการดำเนินกิจการปิโตรเลียมที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขอยู่แล้ว มิใช่เป็นเรื่องกฎหมายสองฉบับมุ่งบังคับใช้โดยมีวัตถุประสงค์ต่างกันทั้งหมด

ดังนั้น เพื่อให้แนวทางการปฏิบัติมีความชัดเจน กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังต่อไปนี้

๑. บริษัทผู้รับสัมปทานที่ประกอบกิจการในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลกุดน้ำใส ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ต้องดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการปิโตรเลียมตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดน้ำใสฯ หรือไม่ และโดยที่การดำเนินโครงการผลิตก๊าซธรรมชาติของบริษัท เฮสส์ฯ ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ก่อนที่เทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดน้ำใสฯ ใช้บังคับ จึงไม่ควรอยู่ภายใต้เทศบัญญัติดังกล่าว

๒. หากพิจารณาว่าบริษัทผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการปิโตรเลียมตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดน้ำใสแล้วจะเกิดผล ดังนี้

(๑) เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดน้ำใสฯ สามารถสั่งการให้บริษัทผู้รับสัมปทานหยุดการผลิตได้ จะส่งผลต่อความมั่นคงทางพลังงานของประเทศ และทำให้เกิดวิกฤตในเรื่องเศรษฐกิจ ความมั่นคงและขาดแคลนพลังงาน โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจไม่ได้พิจารณาเรื่องความต้องการพลังงานของประเทศที่ต้องแสวงหาแหล่งพลังงานเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการใช้ในประเทศ

(๒) ในกรณีที่ความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดน้ำใสฯ ขัดแย้งหรือไม่ตรงกันกับความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ และตามข้อ ๑๘ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดน้ำใสฯ ที่บัญญัติว่า หากผู้ดำเนินการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ หรือเทศบัญญัตินี้หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพไม่แก้ไข หรือถ้าการประกอบกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจาก

อันตรายแล้วก็ได้ นั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติคือจะต้องปฏิบัติจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงาน
ท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วเพียงใด ไม่มีการกำหนดไว้

(๓) ในกรณีที่ความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข
หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลลุดน้ำใส ชัดแย้งหรือไม่ตรงกันกับความเห็นของ
พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
และบริษัทผู้รับสัมปทานจะต้องดำเนินการเช่นใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) ผู้แทน
กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย)
และผู้แทนเทศบาลตำบลลุดน้ำใส เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง บริษัทผู้รับสัมปทานที่ประกอบกิจการปิโตรเลียมในเขตพื้นที่
เทศบาลตำบลลุดน้ำใส ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ต้องขออนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลลุดน้ำใส เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การประกอบกิจการปิโตรเลียมเป็นการประกอบกิจการที่อยู่ภายใต้
บังคับของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ โดยพระราชบัญญัตินี้กล่าว
มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม
เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐ ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน^๑ ซึ่งการประกอบกิจการ
ปิโตรเลียมนอกจากจะถูกควบคุมตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังถือเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออก
ประกาศกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา ๓๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดให้กิจการ
ที่เกี่ยวกับปิโตรเลียมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ
ออกข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นกรณี
ที่มีกฎหมายสองฉบับที่กำหนดมาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจการปิโตรเลียมเพื่อให้มี
ความปลอดภัยหรือไม่ให้เกิดอันตรายต่อบุคคลและความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

กรณีตามข้อหารือนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในขณะที่บริษัท เฮสส์ฯ ได้เริ่ม
ดำเนินโครงการผลิตก๊าซธรรมชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น ได้มีข้อบังคับตำบล องค์การบริหาร

^๑หมายเหตุ : - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบาย
ที่จะส่งเสริมให้มีการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมภายใต้มาตรการควบคุมที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐ
ผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมและประชาชน แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการนี้โดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตรา
พระราชบัญญัตินี้

^๒มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา
กำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

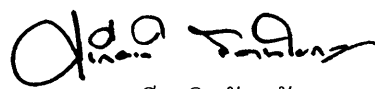
^๓มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑
ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดประเภทของกิจการตามมาตรา ๓๑ บางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมี
การควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการ
ดูแลสภาพหรือลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

ส่วนตำบลภูน้ำใส เรื่อง การควบคุมการประกอบกิจการค้าซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้การประกอบกิจการค้าที่เกี่ยวกับปิโตรเลียมเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น เป็นผลให้ผู้ประกอบกิจการจะต้องขออนุญาตประกอบกิจการต่อท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ บริษัท เฮสส์ฯ ผู้รับสัมปทานประกอบกิจการปิโตรเลียมจึงมีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการปิโตรเลียม ตั้งแต่เริ่มประกอบกิจการ แม้ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลภูน้ำใสจะได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล ตำบลภูน้ำใส ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่มาตรา ๔๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้บรรดาข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้ว ให้ยังคงใช้บังคับต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่ ต่อมาเมื่อเทศบาลตำบลภูน้ำใสได้ตราเทศบัญญัติ ในเรื่องนี้ขึ้นใหม่ก็ได้กำหนดให้กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น บริษัท เฮสส์ฯ จึงยังคงมีหน้าที่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาต ประกอบกิจการปิโตรเลียมต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นอยู่เช่นเดิม

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่ความเห็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลภูน้ำใส ขัดแย้งหรือไม่ตรงกับความเห็น ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และบริษัทผู้รับสัมปทานจะต้องดำเนินการเช่นใด นั้น เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายใด ย่อมมีอำนาจและดุลพินิจตามกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใด ใช้อำนาจหรือดุลพินิจเกินกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจและดุลพินิจโดยชอบด้วย กฎหมายแล้วแต่ขัดแย้งกันกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ย่อมเป็นหน้าที่ของ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายทั้งสองฉบับจะต้องพิจารณาร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อยุติที่ประชาชน ซึ่งรับคำสั่งจะสามารถปฏิบัติได้ นอกจากนั้นประชาชนซึ่งได้รับคำสั่งยังมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามกฎหมายนั้น ๆ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๗

“มาตรา ๔๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วให้ยังคงใช้บังคับ ได้ต่อไปเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่