

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบ
กิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง
พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมธุรกิจพลังงานได้มีหนังสือที่ พน ๐๔๐๕/๐๐๕๒ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากได้เกิดเพลิงไหม้ชุมชน แอ้อัดคลองเตย วัดคลองเตยใน เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่อาทิตย์ ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และนายกรัฐมนตรีได้ดำริเห็นสมควรกำหนดให้มีแผนที่จะย้ายคลังน้ำมัน เชื้อเพลิงบริเวณคลองเตยออกไปจากชุมชน กระทรวงพลังงานจึงได้เสนอมติคณะกรรมการ วางแผนและกำหนดมาตรการระยะยาวในการย้ายคลังน้ำมันเชื้อเพลิงย่านคลองเตย (กยค.พน.) เพื่อคณะรัฐมนตรีทราบและถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยระยะแรก ให้คลังน้ำมันเชื้อเพลิงบริเวณชุมชนคลองเตยและบางจากลดปริมาณการจัดเก็บสำรองน้ำมัน เชื้อเพลิงตามกฎหมายไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ (เฉพาะน้ำมันเบนซินและดีเซล) ของปริมาณการ สำรองปัจจุบัน โดยให้นำไปจัดเก็บนอกเขตกรุงเทพมหานคร และขณะนี้กรมธุรกิจพลังงานอยู่ ระหว่างดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ประจำปี ๒๕๔๘ จึงขอ ทารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. กรณีกรมธุรกิจพลังงานดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุม ประเภทที่ ๓ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ สำหรับคลังน้ำมันเชื้อเพลิงย่านคลองเตยโดยต่ออายุให้ทุกถัง ตามที่ได้รับอนุญาตไว้เดิม จะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ในการให้ ลดปริมาณการจัดเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ หรือไม่

๒. กรณีกรมธุรกิจพลังงานพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุม ประเภทที่ ๓ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยต่ออายุให้เพียงบางถังเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ใบอนุญาตที่ออกไปแล้ว นั้น ถ้าต่อมามีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย หรือกฎหมาย หรือพฤติการณ์ ได้เปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตาม ความจำเป็น” ในการประกอบการพิจารณา จะสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ และจะมีผลต่อการชดใช้ ทางแพ่งหรือไม่ประการใด

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๔๐๑/๐๔๐๖ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของกรมธุรกิจพลังงาน โดยมีผู้แทนกระทรวงพลังงาน (กรมธุรกิจพลังงาน) เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๖ และ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้สอบถามความชัดเจนในรายละเอียดของเรื่องที่ทำหรือมาใน ๒ ประเด็น คือ (๑) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่อ้างถึงตามหนังสือกรมธุรกิจพลังงาน^๑ นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือมีคำสั่งให้ดำเนินการอย่างไรหรือไม่ และ (๒) กรมธุรกิจพลังงานได้ทำหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะทำหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่ข้อ ๔^๒ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ หรือไม่

ต่อมา กรมธุรกิจพลังงานได้มีหนังสือ ที่ พน ๐๔๐๔/๒๓๑๑ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ แจ้งผลการพิจารณาทบทวนรายละเอียดข้อหารือเพิ่มเติม ความว่า กรมธุรกิจพลังงานได้ประชุมหารือระหว่างผู้บริหารของกรมที่เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ ว่าจะสามารถใช้อำนาจตามบทบัญญัติของมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า สามารถใช้บทบัญญัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม โดยถือว่ามีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของชุมชน ประกอบกับพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ บริเวณที่ตั้งคลังน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าว แต่เดิมอยู่ห่างไกลจากชุมชน แต่ปัจจุบันอยู่ใกล้ชุมชน ผู้อนุญาตสามารถสั่งเพิ่มเติมเงื่อนไขการอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตลดปริมาณการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงจากเดิมตามลำดับได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ไม่สามารถใช้บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้ได้รับใบอนุญาตลดปริมาณการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงลงได้ เพราะการกำหนดเงื่อนไขตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง เงื่อนไขที่กำหนดเพื่อรักษาความปลอดภัยโดยตรง เช่น ติดตั้งระบบหรืออุปกรณ์ป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นต้น

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่กรมธุรกิจพลังงานไม่อาจวินิจฉัยได้ให้เป็นที่ยุติ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวว่าจะสามารถใช้บทบัญญัติของมาตรา ๒๒ วรรคสาม อนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตลดปริมาณการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่งจะได้หรือไม่

^๑หนังสือกรมธุรกิจพลังงาน ที่ พน ๐๔๐๔/๐๐๕๒ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๘

^๒ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ผู้แทนกรมธุรกิจพลังงานได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับมติคณะกรรมการวางแผนและกำหนดมาตรการระยะยาวในการย้ายคลังน้ำมันเชื้อเพลิงย่านคลองเตย (กยค.พน.) ที่ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ว่า มติคณะกรรมการดังกล่าวมิได้เป็นการกำหนดมาตรการในการย้ายคลังน้ำมันเชื้อเพลิง แต่เป็นการเสนอให้คลังน้ำมันเชื้อเพลิงในย่านคลองเตยและบางจากลดการเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมาย โดยระยะแรกให้ลดปริมาณการจัดเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายลงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ และระยะที่สอง ให้จัดเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงในเขตกรุงเทพมหานครเฉพาะเท่าที่จำเป็นจะต้องใช้ในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยมีให้เก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมาย กรมธุรกิจพลังงานจึงประสงค์จะขอหารือว่า กรมธุรกิจพลังงานจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตลดปริมาณการจัดเก็บสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของชุมชนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือของกรมธุรกิจพลังงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้ง การอนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยข้อ ๒๐^๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าว บัญญัติให้การประกอบกิจการคลังน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ซึ่งตามมาตรา ๑๗ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้เป็นกิจการที่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อนจึงจะประกอบกิจการได้ ซึ่งในการขอรับใบอนุญาต

^๑ข้อ ๒๐ กิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ตามมาตรา ๑๗ ได้แก่

- (๑) สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะที่สาม
- (๒) คลังน้ำมันเชื้อเพลิง
- (๓) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ก
- (๔) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ข
- (๕) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ค ลักษณะที่สอง
- (๖) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท จ ลักษณะที่สอง
- (๗) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ฉ

^๒มาตรา ๑๗ เพื่อให้การควบคุมการประกอบกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อปกป้องประชาชนให้มีความปลอดภัย ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทกิจการควบคุมของการมีน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในครอบครอง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง คลังน้ำมันเชื้อเพลิงและการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือทุกชนิดรวมกัน ให้สอดคล้องกับระดับอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยแบ่งเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

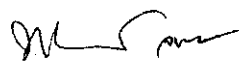
(๑) ประเภทที่ ๑ ได้แก่กิจการที่สามารถประกอบกิจการได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการ

(๒) ประเภทที่ ๒ ได้แก่กิจการที่เมื่อจะประกอบกิจการต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน

(๓) ประเภทที่ ๓ ได้แก่กิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตก่อนจึงจะประกอบกิจการได้ การมีน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในครอบครองเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในกระบวนการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต แล้วแต่กรณี แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๗

การขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางน้ำให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

การออกใบอนุญาต และอายุใบอนุญาตในการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ มาตรา ๒๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับการอนุญาตให้ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ มาตรา ๒๒^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้ผู้อนุญาตสามารถกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามควรแก่กรณี และจะกำหนดจำนวนปริมาณสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับอนุญาตอาจมีไว้ในครอบครองด้วยก็ได้ และเมื่อออกใบอนุญาตไปแล้ว ถ้าต่อมามีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย หรือกฎหมาย หรือพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป มาตรา ๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความจำเป็น ดังนั้น หากผู้อนุญาตเห็นว่ามีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน ผู้อนุญาตก็สามารถอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในการสั่งแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความจำเป็น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นดุลพินิจของผู้อนุญาตที่จะกำหนดได้ตามความเหมาะสม



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๘

^๕ มาตรา ๒๑ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และอายุใบอนุญาต ในการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๖ มาตรา ๒๒ ผู้ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๗

ในการอนุญาตให้ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ผู้อนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามควรแก่กรณีก็ได้ และจะกำหนดจำนวนปริมาณสูงสุดของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับใบอนุญาตอาจมีไว้ในครอบครองด้วยก็ได้

ใบอนุญาตที่ออกไปแล้วนั้น ถ้าต่อมามีเหตุสำคัญเพื่อคุ้มครองความปลอดภัย หรือกฎหมาย หรือพฤติการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้อนุญาตมีอำนาจสั่งแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการอนุญาตได้ตามความจำเป็น

ถ้าเป็นการอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ ให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อและเครื่องหมายแสดงเขตในราชกิจจานุเบกษา และให้ผู้อนุญาตดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๔ โดยอนุโลม และให้นำมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม