

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3346/2541

บริษัท ฮาร์ท ออยล์ สยาม อิมพอร์ต เอ็กซ์พอร์ต จำกัด โจทก์ นาย มี ชัย ฤชุพันธ์ กับพวก จำเลย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.อ. มาตรา 59, ป.อ. มาตรา 63, ป.อ. มาตรา 157, พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 49, พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 70, พ.ร.บ.น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 มาตรา 6, พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 6, ป.อ. มาตรา 83

ย่อ / หลักกฎหมาย

จำเลยที่ 2 ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีร้องทุกข์แล้ว นำคำวินิจฉัยชี้ขาดเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้มีคำสั่งชี้ขาดการร้องทุกข์ โจทก์ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 โจทก์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตคือ 1. ต้องค้าน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว 2. ต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528) โจทก์มีหน้าที่ต้องสำรองน้ำมันตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 และประกาศ กระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528) ต่อมากรมทะเบียนการค้าได้มีหนังสือแจ้งให้โจทก์ทราบ ว่าใบอนุญาตค้าน้ำมันของโจทก์สิ้นสุดแล้ว เพราะโจทก์สำรองน้ำมันไม่ครบปริมาณ 3,600,000 ลิตร ตามที่กฎหมายกำหนดโจทก์ได้มีหนังสือทักท้วงต่อจำเลยที่ 4 ขอให้ทบทวนและเพิกถอนหนังสือดังกล่าว กับโจทก์ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อ้างว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในประกาศกระทรวงพาณิชย์ให้ ใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันสิ้นสุดและตีความเรื่องการสำรองน้ำมันไม่ถูกต้องและผิดเจตนารมณ์ของ กฎหมายพร้อมกับขอให้ใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่โจทก์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) มีมติให้ใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่โจทก์โดยให้โจทก์ดำเนินการค้าน้ำมัน ระหว่างรอคำวินิจฉัยไปพลางก่อน และสำรองน้ำมันไม่น้อยกว่า ร้อยละ 3 ของปริมาณที่นำเข้าหรือ ทำการค้าจริง จำเลยที่ 2 ได้ร่วม เป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) ด้วย และเห็นพ้องด้วย กับการให้ใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่โจทก์พร้อมทั้ง ทำบันทึกข้อสังเกตสนับสนุน ต่อมาวันที่ 20 กันยายน 2531 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ได้วินิจฉัยเรื่อง ร้องทุกข์ ของโจทก์ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่มีอำนาจ ตามความในมาตรา 6 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ที่จะกำหนดเงื่อนไขเรื่องการสิ้นสุดของใบอนุญาต เป็น ผู้ค้าน้ำมันไว้ในประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528) ได้ และเสนอความเห็นต่อ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีคำสั่งถอนคืนหนังสือ กรมทะเบียนการค้า ที่แจ้งให้โจทก์ทราบว่าใบอนุญาตค้าน้ำมันของ โจทก์สิ้นสุด แต่จำเลยที่ 2 ซึ่ง ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกาในขณะนั้นไม่ได้เสนอคำวินิจฉัยดังกล่าวไปให้ นายกรัฐมนตรี พิจารณาสั่งการ ครั้นต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ จำเลยที่ 6 ได้ออก ประกาศกระทรวงพาณิชย์ กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม ในการออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตาม มาตรา 6 ตามสำเนาประกาศ ต่อมา ส. ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อจาก จำเลยที่ 2 ได้เสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ไปยังนายกรัฐมนตรี โดยมีบันทึกข้อสังเกตของจำเลยที่ 2 ประกอบการพิจารณาสั่งการแนบไปด้วย จำเลยที่ 1 ซึ่ง

ดำรงตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับ สั่งการ ดูแล คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแทน นายกรัฐมนตรีซึ่งปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 กำหนดเงื่อนไขเรื่องการสิ้นผลของใบอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตาม มาตรา 6 ในกรณีที่ผู้ค้าน้ำมันไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันต้องปฏิบัติหรือไม่ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นว่ารัฐมนตรี ว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจกำหนดให้การสิ้นผลของใบอนุญาตการเป็นผู้ค้าน้ำมันเป็น เงื่อนไขประการหนึ่งเพื่อให้มีผลเป็นการถอนการอนุญาตเมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตาม เงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ได้ จากนั้นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอคำวินิจฉัยดังกล่าว ไปยังจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 จึงมีคำสั่ง ตามคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายให้ยก คำร้องทุกข์ ของโจทก์ วันที่ 27 ธันวาคม 2534 กรมทะเบียนการค้าได้มีหนังสือ แจ้งให้โจทก์ทราบ ถึงคำสั่งยกคำร้องทุกข์ ยังผลให้ใบอนุญาตเป็น ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 สิ้นผลนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากกรมทะเบียนการค้าตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า เมื่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์เรื่องใดแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกาเสนอ คำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกิน เจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มี คำวินิจฉัยเช่นนั้น การที่คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ เป็นคุณแก่โจทก์ตั้งแต่วันที่ 20 กันยายน 2531 แต่จำเลยที่ 2 ไปราชการของรัฐบาลที่ประเทศ บัลแกเรีย ตั้งแต่วันที่ 14 กันยายน 2531 ถึงวันที่ 28 กันยายน 2531 ในระหว่างนั้นมีผู้รักษา ราชการ แทนจำเลยที่ 2 ดังนั้น ในขณะที่ครบเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มี คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ โจทก์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คือ วันที่ 27 กันยายน 2531 จำเลยที่ 2 ยังปฏิบัติราชการอยู่ในต่างประเทศ จึงไม่สามารถเสนอ คำวินิจฉัยไปยัง นายกรัฐมนตรีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ และ เมื่อล่วงพ้นกำหนดเจ็ดวันไปแล้ว จำเลยที่ 2 กลับจากต่างประเทศ เดือนตุลาคม 2531 แม้จะไม่ได้เสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี ในเวลาต่อมา และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาคนใหม่เพิ่งเสนอ ไปยังนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2534 ภายหลังจำเลย ที่ 2 เกษียณอายุราชการไปแล้ว การฝ่าฝืนมาตรา 49 ของจำเลยที่ 2 จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกข้อเท็จจริงย่อมฟังไม่ได้ว่า จำเลยที่ 2 กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่เมื่อจำเลยที่ 2 กลับจากไปราชการ ต่างประเทศแล้วจำเลยที่ 2 ก็ยังมีหน้าที่ต้องเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ไปยังนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 49 อยู่การที่จำเลยที่ 2 มิได้เสนอและปล่อยทิ้งไว้ เป็นเวลานานกว่า 2 ปี จนจำเลยที่ 2 เกษียณอายุราชการ ทั้งกรณีไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ 2 ได้รายงาน ต่อนายกรัฐมนตรีว่าในระหว่างนั้นมีเหตุ ขัดข้องอย่างไรจึงยังไม่สามารถเสนอได้ จึงถือได้ว่าจำเลย ที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ 2 มีเจตนาทำให้โจทก์เสียหาย เพราะจำเลยที่ 2 ได้ทำบันทึกข้อสังเกต สนับสนุนเห็นพ้องด้วยกับการให้ใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ ชั่วคราว แก่โจทก์มาตั้งแต่เริ่มแรก การให้ใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว แก่โจทก์ในระหว่างที่รอ จำเลยที่ 2 เสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อ สั่งการ มีผลให้โจทก์สามารถค้าน้ำมันต่อไปได้ตามปกติ และได้สิทธิพิเศษสำรองน้ำมันน้อยกว่า

ผู้ค้าน้ำมันรายอื่น ๆ จนกว่านายกรัฐมนตรีจะสั่งการเรื่องร้องทุกข์ของโจทก์เสร็จสิ้น ดังนี้
ความล่าช้าในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ของโจทก์ไปให้นายกรัฐมนตรีสั่งการไม่ได้ ก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่โจทก์ แต่โจทก์กลับได้ประโยชน์ ข้อเท็จจริงจึงฟังไม่ได้ว่าการกระทำของจำเลยที่
2 ดังกล่าวมี เจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ย่อมไม่เป็นความผิด ตาม
ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 การที่จำเลยที่ 2 ไม่ได้เสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น เป็นเรื่องการปฏิบัติราชการระหว่างจำเลยที่ 2
ผู้ได้บังคับบัญชา กับนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิใช่กรณี ที่จำเลยที่ 2
ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์โดยมิชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุที่มีการร้องทุกข์นั้น
การกระทำ ของจำเลยที่ 2 จึงไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ.
2522 มาตรา 70 การที่จำเลยที่ 2 ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาทำบันทึกข้อสังเกต
ประกอบการเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อ
พิจารณาประกอบการ สั่งการนั้น เป็นการเสนอเรื่องและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุ แห่งการร้องทุกข์
และหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กับการร้องทุกข์ต่อ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.
2522 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง มาตรา 63 และมาตรา 62(7) โดยเฉพาะ กรณีของโจทก์เป็นปัญหา
ข้อกฎหมายที่มีความสำคัญในทางกฎหมายปกครองเพราะก่อนดำเนินการออกประกาศ
กระทรวงพาณิชย์ เกี่ยวกับการกำหนด เงื่อนไขในการออกและการสิ้นผลของใบอนุญาตเป็นผู้ค้า
น้ำมันตาม มาตรา 6 ไว้ในประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวกรมทะเบียนการค้า เคยหารือโดย
ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหา ข้อกฎหมายว่า รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพาณิชย์จะมีอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.
2521 กำหนดเงื่อนไขให้ใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันสิ้นผลหรือไม่ ซึ่ง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) ได้ให้ความเห็นว่า
มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพาณิชย์ กำหนดเงื่อนไขได้ทุกชนิด รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ การสิ้นผลของ
ใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันด้วยซึ่งกรมทะเบียนการค้า และกระทรวงพาณิชย์ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ
ราชการอยู่ แต่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ได้วินิจฉัยในปัญหา เดียวกันนี้ว่า การ
ใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ตามมาตรา 6 วรรคสอง ที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ
การสิ้นผลของ ใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการ
เกินอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่กฎหมาย ให้ไว้ซึ่งขัดแย้งกับความเห็นของ
คณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่
5) มีผลกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการของกระทรวงพาณิชย์ อันอาจก่อให้เกิด
ผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือแก่ระบบ บริหารราชการเป็นส่วนรวม จำเลยที่ 2 จึงจำเป็น
ต้องหาข้อยุติ และทำบันทึกข้อสังเกตในเรื่องนี้ และในบันทึกข้อสังเกตของจำเลยที่ 2 ก็ได้เสนอ
ทางเลือกให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก นายกรัฐมนตรีอาจสั่งการให้
ที่ประชุมใหญ่กรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาทบทวน ประการที่สองนายกรัฐมนตรีอาจ
ขอความเห็นจากที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในปัญหาข้อกฎหมาย ที่ว่า รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงพาณิชย์จะมีอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขเรื่องการสิ้นผลของใบอนุญาต

ให้เป็นผู้ค้ำน้ำมัน ตามมาตรา 6 ได้หรือไม่ ส่วนนายกรัฐมนตรีจะพิจารณาสั่งการให้ ปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ไปเลย หรือจะสั่งการให้นำปัญหา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ก็เป็นดุลพินิจอยู่ในอำนาจของ นายกรัฐมนตรี จำเลยที่ 2 ไม่อาจเข้าไป ก้าวถ่างขึ้นไปได้ และมติของที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์หรือกรรมการร่างกฎหมายจะออกมาอย่างไร ก็ไม่อาจทราบ ล่วงหน้าได้ การที่ ส.ซึ่ง ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อจากจำเลยที่ 2 ได้เสนอคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ วินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ไปยัง นายกรัฐมนตรีพร้อม แนบบันทึกข้อสังเกตของจำเลยที่ 2 ไปด้วยภายหลัง ที่จำเลยที่ 2 เกษียณอายุราชการแล้ว และ นายกรัฐมนตรีได้สั่งการ ให้นำปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่กรรมการ ร่างกฎหมาย ซึ่งต่อมาที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายมีมติ กลับคำวินิจฉัยเดิมของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ของโจทก์ใน เวลา ต่อมาขึ้นการกระทำของจำเลยที่ 2 ดังกล่าวยังฟังไม่ได้ว่าเป็น การชักนำกลั่นแกล้งโจทก์เพื่อให้ มีการพลิกผลคำวินิจฉัยเดิมจำเลยที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้โดยชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลแล้ว ย่อมไม่เป็นการผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 การที่เจ้าหน้าที่ของกอง น้ำมันเชื้อเพลิงไปตรวจสอบการสำรอง น้ำมันของโจทก์ก็ดี การตีความการสำรองน้ำมันของโจทก์ ว่าโจทก์ต้อง สำรองน้ำมันไว้ล่วงหน้าในอัตราร้อยละ 3 ของปริมาณที่ได้รับอนุญาต ให้ค้าทั้งปี ตามที่ยึดถือเป็นหลักใช้ปฏิบัติแก่ผู้ค้าน้ำมัน ทั่วไปทุกรายก็ดี เมื่อโจทก์สำรองน้ำมันไม่ครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์ ดังกล่าวจึงเป็นการผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 มาตรา 6 จนเป็นเหตุให้รองอธิบดีกรมทะเบียนการค้าซึ่งปฏิบัติ ราชการแทนจำเลยที่ 4 มีหนังสือแจ้งให้โจทก์ทราบว่าใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 ของ โจทก์สิ้นผลก็ดี เมื่อล้วนเป็นการปฏิบัติไปตามอำนาจ หน้าที่ที่กฎหมายและประกาศ กระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้ และมีใช่ เป็นการปฏิบัติตามแผนการของบริษัทค้าน้ำมันต่างชาติหรือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางที่ไม่ชอบของจำเลยที่ 3 และที่ 4 การกระทำของจำเลยที่ 3 และที่ 4 เมื่อไม่เป็นการร่วมกันกระทำการดังกล่าวเพื่อกลั่นแกล้งโจทก์ให้หยุดประกอบการค้าน้ำมันจึงไม่ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83,157 อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการ จำหน่ายน้ำมันเป็นของ จำเลยที่ 3 ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ และของ กรมทะเบียนการค้าซึ่งมีจำเลยที่ 4 ดำรงตำแหน่งอธิบดี กรมทะเบียนการค้า แต่ในการปฏิบัติ ราชการดังกล่าว จำเลยที่ 3 ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือปฏิบัติ ราชการเกี่ยวกับราชการของกรมทะเบียนการค้าให้แก่ ฉ. รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปฏิบัติ ราชการแทนจำเลยที่ 3 และจำเลยที่ 3 มิได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของ ฉ. การเสนอ เรื่องของกรมทะเบียนการค้าเกี่ยวกับเรื่องน้ำมันจึงต้องเสนอ ต่อรองปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่จาก ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งรองปลัดกระทรวงพาณิชย์ก็สามารถเสนอ เรื่องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยตรง ไม่ต้องเสนอผ่านปลัดกระทรวงพาณิชย์ก่อน กรณีของโจทก์จำเลยที่ 4 ได้เสนอเรื่อง พร้อมกับร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) ซึ่งได้ดำเนินการตามขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมายไปยัง ฉ. รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกรมทะเบียนการค้า หลังจากนั้น ฉ.ก็ได้เสนอเรื่องไปยังจำเลยที่ 6 ซึ่ง ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เพื่อพิจารณาลงนามใน ร่างประกาศ

กระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) เพื่อใช้บังคับ ต่อไปโดยไม่ได้เสนอผ่านจำเลยที่ 3 ก่อน จำเลยที่ 3 จึงมิได้ เกี่ยวข้องกับการจัดทำและเสนอร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2(พ.ศ. 2531) ต่อจำเลยที่ 6 ส่วนการที่จำเลยที่ 4 ดำเนินการยกร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2(พ.ศ. 2531) แล้วนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายจนถึง จำเลยที่ 6 เพื่อ ลงนามใช้บังคับ ก็ดำเนินการตามนโยบายของ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และมติของคณะรัฐมนตรี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านการพลังงานของ ประเทศ และผ่านขั้นตอนในการดำเนินการออกประกาศดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งประกาศ กระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2(พ.ศ. 2531) ก็ออกมาเพื่อ ใช้บังคับแก่ผู้ค้าน้ำมันโดยทั่วไป มิได้ เฉพาะเจาะจงบังคับ ใช้แก่วิทยุ และกรณีที่จำเลยที่ 6 ลงนามในประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2(พ.ศ. 2531) ก็กระทำโดยสุจริต เพราะเห็นได้ว่า ได้เสนอผ่านลำดับขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นไปตามนโยบาย ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและมติของ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านการพลังงานของ ประเทศ ทั้งผู้ค้าน้ำมันโดยทั่วไปก็ สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข และสำรองน้ำมันได้ถูกต้องครบถ้วน ยกเว้นวิทยุและ บริษัทบอสตัน ออยล์ จำกัด เท่านั้นที่ไม่สำรองน้ำมันให้ถูกต้องครบถ้วน การกระทำของจำเลยที่ 3 ที่ 4 และที่ 6 จึง มิได้ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือ โดยทุจริต ออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมา เพื่อกีดกันมิให้ วิทยุสามารถขอใบอนุญาตประกอบการค้าน้ำมันได้ ย่อมไม่เป็น ความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157,83

คำพิพากษา

โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งหกตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 83, 91, 157 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 70 ศาลชั้นต้นไต่สวนมูลฟ้องแล้ว เห็น ว่าคดีมีมูลเฉพาะจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 และที่ 6 ให้ประทับฟ้อง ส่วนจำเลยที่ 1 และที่ 5คดีไม่มีมูล ให้ยกฟ้อง จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 และที่ 6 ให้การปฏิเสธ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยที่ 2 มีความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาพ.ศ. 2522 มาตรา 70 การกระทำของจำเลยที่ 2 เป็นกรรมาเดียวผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งเป็นกฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 จำคุก 1 ปี ปรับ 20,000 บาท จำเลยที่ 4 มีความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 จำคุก 1 ปี ปรับ 20,000 บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มี กำหนด 1 ปี ไม่ชำระค่าปรับจัดการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29, 30 ยกฟ้องโจทก์ สำหรับจำเลยที่ 3 และที่ 6 โจทก์ จำเลยที่ 2 และที่ 4 อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาแก้เป็นว่า ให้ ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ 2 และที่ 4 เสียด้วย นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษา ศาลชั้นต้น โจทก์ฎีกาขอให้ลงโทษจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 และที่ 6 ตามฟ้องโดยผู้พิพากษาซึ่งพิจารณา และลงชื่อในคำพิพากษาศาลชั้นต้นอนุญาตให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงสำหรับจำเลยที่ 3 และที่ 6 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ตามวันเวลาและสถานที่เกิดเหตุตามฟ้อง จำเลยที่ 2 ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีร้องทุกข์แล้วนำคำวินิจฉัย ชี้ขาดเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้มีคำสั่งชี้ขาดการ ร้องทุกข์ จำเลยที่ 3 ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการค้าน้ำมัน

และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ วางข้อกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง จำเลยที่ 4 ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้ผู้ค้าน้ำมันปฏิบัติตามประกาศกระทรวงพาณิชย์และกฎหมาย จำเลยที่ 6 ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 และเป็นผู้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2531 กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขอรับอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 50,000,000 บาท และต้องคงเงินทุนจำนวนดังกล่าวตลอดระยะเวลาที่ประกอบการ ทั้งต้องมีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับใช้ในการประกอบกิจการไม่น้อยกว่า 100,000,000 บาท โจทก์ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 โจทก์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตคือ 1. ต้องค้าน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว 2. ต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงน้ำมันตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528) หลังจากโจทก์สร้างถังเก็บน้ำมันเสร็จตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อนุญาตให้โจทก์เริ่มทำการค้าน้ำมันได้ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530 และกำหนดปริมาณน้ำมันให้ค้าปลีก 100,000 เมตริกตัน (120,000,000 ลิตร) แต่สำหรับปี 2530 กำหนดปริมาณน้ำมันให้ค้าปลีก 100,000,000 ลิตร และต้องสำรองน้ำมันให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530 โจทก์ได้ซื้อน้ำมันจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530 ถึงวันที่ 29 พฤษภาคม 2530 เป็นปริมาณ 7,400,000 ลิตร เจ้าหน้าที่จากกรมทะเบียนการค้าไปตรวจสอบการสำรองน้ำมันของโจทก์เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2530 แล้ว ต่อมากรมทะเบียนการค้าได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ พณ 0505/2553 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2530 โจทก์ทราบ bahwa ใบอนุญาตค้าน้ำมันของโจทก์สิ้นสุดแล้ว เพราะโจทก์สำรองน้ำมันไม่ครบปริมาณ 3,600,000 ลิตร ตามที่กฎหมายกำหนด โจทก์ได้มีหนังสือทักท้วงต่อจำเลยที่ 4 ขอให้ทบทวนและเพิกถอนหนังสือดังกล่าววันที่ 8 กรกฎาคม 2530 โจทก์ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อ้างว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในประกาศกระทรวงพาณิชย์ให้ใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันสิ้นสุดและตีความเรื่องการสำรองน้ำมันไม่ถูกต้องและผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายพร้อมกับขอให้ใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่โจทก์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) มีมติให้ใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่โจทก์โดยให้โจทก์ดำเนินการค้าน้ำมันระหว่างรอคำวินิจฉัยไปพลางก่อน และสำรองน้ำมันไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของปริมาณที่นำเข้าหรือทำการค้าจริง ตามสำเนาหนังสือของกรมทะเบียนการค้า ด่วนมากที่ พณ 0505/4068 ลงวันที่ 30 กันยายน 2530 จำเลยที่ 2 ได้ร่วมเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) ด้วย และเห็นพ้องด้วยกับการให้ใช้มาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวแก่โจทก์พร้อมทั้งทำบันทึกข้อสังเกตสนับสนุน ต่อมาวันที่ 20 กันยายน 2531 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของโจทก์ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่มีอำนาจตามความในมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ที่จะกำหนดเงื่อนไขเรื่องการสิ้นสุดของใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันไว้ในประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528) ได้ และเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีคำสั่งถอนคืนหนังสือกรมทะเบียนการค้า ด่วนมากที่ พณ

0505/2553 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2530 จำเลยที่ 2 ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นไม่ได้เสนอคำวินิจฉัยดังกล่าวไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ ครั้นวันที่ 20 ธันวาคม 2531 จำเลยที่ 6 ได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 ต่อมาวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2534 นายประเสริฐ นาสกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อจากจำเลยที่ 2 ได้ โดยมีบันทึกข้อสังเกตของจำเลยที่ 2 ประกอบการพิจารณาสั่งการแนบไปด้วย จำเลยที่ 1 ซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายที่ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงพ.ศ. 2521 กำหนดเงื่อนไขเรื่องการสิ้นสุดของใบอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 ในกรณีที่ผู้ค้าน้ำมันไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันต้องปฏิบัติหรือไม่ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจกำหนดให้การสิ้นสุดของใบอนุญาตการเป็นผู้ค้าน้ำมันเป็นเงื่อนไขประการหนึ่ง เพื่อให้มีผลเป็นการถอนคืนการอนุญาตเมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ได้ เพราะมาตรา 6 วรรคสอง มีเจตนารมณ์ที่จะให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้สามารถใช้ดุลพินิจกำหนดขอบเขตหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติในการค้าน้ำมันของผู้ได้รับใบอนุญาตได้ตามที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอคำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังจำเลยที่ 1 จำเลยที่ 1 จึงมีคำสั่งตามคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายให้ยกคำร้องทุกข์ของโจทก์ วันที่ 27 ธันวาคม 2534 กรมทะเบียนการค้าได้มีหนังสือแจ้งให้โจทก์ทราบถึงคำสั่งยกคำร้องทุกข์ ยังผลให้ใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 เลขที่ 8/2528 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2528 สิ้นผลนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากกรมทะเบียนการค้า มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์ ประการแรกเกี่ยวกับจำเลยที่ 2 ว่า จำเลยที่ 2 ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกลับแกลังโจทก์โดยกักเก็บเรื่องไม่เสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์(คณะที่ 5) ที่วินิจฉัยเป็นคุณแก่โจทก์ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวโดยเร็วภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อันจะทำให้โจทก์ได้รับผลตามคำวินิจฉัยสามารถค้าน้ำมันตามใบอนุญาตต่อไปได้ จำเลยที่ 2 กลับปล่อยทิ้งไว้นานกว่า 2 ปี เป็นการฝ่าฝืนบทกฎหมายดังกล่าวทำให้โจทก์เสียหาย เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 70 หรือไม่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นคุณแก่โจทก์เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 แต่ปรากฏว่าจำเลยที่ 2 ไปราชการของรัฐสภาที่ประเทศบัลแกเรียตั้งแต่วันที่ 14 กันยายน 2531 ถึงวันที่ 28 กันยายน 2531 ในระหว่างนั้นมีผู้รักษาราชการแทนจำเลยที่ 2 ดังนั้น ในขณะที่ครบเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของโจทก์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คือ วันที่ 27 กันยายน 2531 จำเลยที่ 2 ยังปฏิบัติราชการอยู่ในต่างประเทศจึงไม่สามารถเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ และเมื่อล่วงพ้นกำหนดเจ็ดวันไปแล้ว จำเลยที่ 2 กลับจากต่างประเทศเดือนตุลาคม 2531 แม้จะไม่ได้เสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาคนใหม่เพิ่งเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2534 ตามเอกสารหมายเลข 8 ภายหลังจำเลยที่

2 เกษียณอายุราชการไปแล้วการฝ่าฝืนมาตรา 49 ของจำเลยที่ 2 จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่า จำเลยที่ 2 กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ตามเมื่อจำเลยที่ 2 กลับจากไปราชการต่างประเทศแล้ว จำเลยที่ 2 ก็ยังมีหน้าที่ต้องเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยังนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 49 อยู่ แต่จำเลยที่ 2 ก็ได้เสนอกลับปล่อยทิ้งไว้เป็นเวลานานกว่า 2 ปี จนจำเลยที่ 2 เกษียณอายุราชการ ทั้งกรณีไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ 2 ได้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีว่าในระหว่างนั้นมีเหตุขัดข้องอย่างไรจึงยังไม่สามารถเสนอได้ข้อเท็จจริงตอนนี้ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เมื่อไม่ปรากฏจากคำเบิกความของพยานโจทก์ว่าจำเลยที่ 2 มีเจตนาทำให้โจทก์เสียหาย แต่เห็นได้ว่าความล่าช้าในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ของโจทก์ไปให้นายกรัฐมนตรีสั่งการไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ และโจทก์ก็ได้ประโยชน์ข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่าการกระทำของจำเลยที่ 2 ดังกล่าวมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ จึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ส่วนการที่จำเลยที่ 2 ไม่ได้เสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น เป็นเรื่องการปฏิบัติราชการระหว่างจำเลยที่ 2 ผู้ได้บังคับบัญชา กับนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิใช่กรณีที่จำเลยที่ 2 ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์โดยมิชอบด้วยกฎหมายเพราะเหตุที่มีการร้องทุกข์นั้น การกระทำของจำเลยที่ 2 จึงไม่เป็นความผิดตามบทกฎหมายดังกล่าวเช่นกัน โจทก์ฎีกาประการที่สองเกี่ยวกับจำเลยที่ 2 อีกว่า ภายหลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของโจทก์แล้ว จำเลยที่ 2 ได้ทำบันทึกข้อสังเกตขึ้นให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้นำปัญหาข้อกฎหมายที่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะมีอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 กำหนดเงื่อนไขเรื่องการสิ้นผลของใบอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 ในกรณีที่ผู้ค้าน้ำมันไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันต้องปฏิบัติหรือไม่ เข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายวินิจัยทบทวนอีกครั้ง เพื่อกลั่นแกล้งโจทก์ให้พอลกลับคำวินิจฉัยเดิม แทนที่จำเลยที่ 2 จะนำปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 34 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งในที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ลงมติกลับคำวินิจฉัยเดิมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) และต่อนายกรัฐมนตรีได้ส่งยกคำร้องทุกข์ของโจทก์ ทำให้โจทก์เสียหายไม่อาจประกอบกิจการค้าน้ำมันตามใบอนุญาตค้าน้ำมันได้อีกต่อไป การกระทำของจำเลยที่ 2 ขัดต่อกฎหมายและปราศจากอำนาจเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้น เห็นว่าการที่จำเลยที่ 2 ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาทำบันทึกข้อสังเกตประกอบการเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกอบการสั่งการนั้น เป็นการเสนอเรื่องและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุแห่งการร้องทุกข์และหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กับการร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง มาตรา 63 และมาตรา 62(7) โดยเฉพาะกรณีของโจทก์เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญในทางกฎหมายปกครองเพราะก่อนดำเนินการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528) ลงวันที่ 18 กันยายน 2528 เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขในการออกและการสิ้นผลของใบอนุญาต

เป็นผู้ค้ำน้ำมันตามมาตรา 6 ไว้ในประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าว กรมทะเบียนการค้าเคยหารือ โดยขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์จะมีอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 กำหนดเงื่อนไขให้ใบอนุญาตเป็นผู้ค้ำน้ำมันสิ้นผลหรือไม่ ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) ได้ให้ความเห็นว่า มาตรา 6 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงพ.ศ. 2521 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงพาณิชย์กำหนดเงื่อนไขได้ทุกชนิด รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการสิ้นผลของ ใบอนุญาตเป็นผู้ค้ำน้ำมันด้วย ซึ่งกรมทะเบียนการค้าและกระทรวงพาณิชย์ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ ราชการอยู่ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์(คณะที่ 5) ได้วินิจฉัยในปัญหานี้ว่า การ ใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ตามมาตรา 6 วรรคสอง ที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการ สิ้นผลของใบอนุญาตเป็นผู้ค้ำน้ำมันตามมาตรา 6 เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการ เกินอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่กฎหมายให้ไว้ ซึ่งขัดแย้งกับความเห็นของ คณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ 6) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) มีผลกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการของกระทรวงพาณิชย์อันก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ ประโยชน์สาธารณะ หรือแก่ระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวมจำเลยที่ 2 จึงจำเป็นต้องหาข้อยุติ และทำบันทึกข้อสังเกตในเรื่องนี้ และในบันทึกข้อสังเกตของจำเลยที่ 2 ก็ได้เสนอทางเลือกให้ นายกรัฐมนตรีพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก นายกรัฐมนตรีอาจสั่งการให้ที่ประชุมใหญ่ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาทบทวนประการที่สอง นายกรัฐมนตรีอาจขอความเห็นจาก ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในปัญหาข้อกฎหมายที่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะ มีอำนาจตามมาตรา 6 วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขเรื่องการสิ้นผลของใบอนุญาตให้เป็นผู้ค้ำน้ำมัน ตามมาตรา 6 ได้หรือไม่ ส่วนนายกรัฐมนตรีจะพิจารณาสั่งการให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ไปเลย หรือจะสั่งการให้นำปัญหาข้อกฎหมายอัน เกี่ยวกับการร้องทุกข์ดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือเข้า พิจารณาในที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ก็เป็นดุลพินิจอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ 2 ไม่อาจเข้าไปก้าวกายขึ้นได้ และมติของที่ประชุมใหญ่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือ กรรมการร่างกฎหมายจะออกมาอย่างไร ก็ไม่อาจทราบล่วงหน้าได้การที่นายประเสริฐ นาสกุลซึ่ง ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อจากจำเลยที่ 2 ได้เสนอคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) ไปยังนายกรัฐมนตรีพร้อมแนบบันทึกข้อสังเกตของ จำเลยที่ 2 ไปด้วยภายหลังที่จำเลยที่ 2 เกษียณอายุราชการแล้ว และนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้นำ ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งที่ประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายมีมติกลับคำวินิจฉัยเดิมของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ของโจทก์ในเวลาต่อมานั้น การกระทำของจำเลยที่ 2 ดังกล่าวยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการชักนำกลั่นแกล้งโจทก์เพื่อให้มีการพลิกผลคำวินิจฉัยเดิมจำเลยที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนนี้โดยชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลแล้ว ไม่เป็นความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 สำหรับจำเลยที่ 3 ที่ 4 และที่ 6 โจทก์ฎีกาประการแรก เกี่ยวกับจำเลยที่ 3 และที่ 4 ว่า เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2530 จำเลยที่ 3 และที่ 4 ได้ร่วมกัน กลั่นแกล้งโจทก์ให้เลิกประกอบการค้าน้ำมัน โดยสั่งเจ้าหน้าที่ให้ไปตรวจสอบการสำรองน้ำมันของ โจทก์ซึ่งโจทก์สำรองไว้ 604,860 ลิตร จากปริมาณที่สั่งเข้ามาจำหน่ายจำนวน 7,400,000 ลิตร อัน

มีปริมาณเกินกว่าร้อยละ 3 ของปริมาณน้ำมันดังกล่าว ซึ่งต้องสำรองไว้ตามมาตรา 6 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 และประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528) และฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2529) แล้วร่วมกันตีความการสำรองน้ำมันของโจทก์ว่า โจทก์ต้องสำรองน้ำมันไว้ล่วงหน้าในอัตราร้อยละ 3 ของปริมาณที่ได้รับอนุญาตให้ค้าทั้งปีจำนวน 120,000,000 ลิตร คิดเป็นน้ำมันที่ต้องสำรอง จำนวน 3,600,000 ลิตร โจทก์สำรองน้ำมันไม่ครบถ้วนอันขัดต่อกฎหมายและประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวทั้งยังขัดต่อความเป็นจริงและเหตุผล แล้วจำเลยที่ 4 ทำเรื่องเสนอจำเลยที่ 3 ผู้บังคับบัญชาและมีหนังสือของกรมทะเบียนการค้า ด่วนมากที่ พณ 0505/2553 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2530 แจ้งให้โจทก์ทราบว่าเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 ของโจทก์สิ้นสุดนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเป็นต้นไป ทำให้โจทก์เสียหาย เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 157 นั้น ข้อนี้ ศาลฎีกาวินิจฉัยรับฟังข้อเท็จจริงว่าการที่เจ้าหน้าที่ของกองน้ำมันเชื้อเพลิงไปตรวจสอบการสำรองน้ำมันของโจทก์ก็ตีความการสำรองน้ำมันของโจทก์ว่าโจทก์ต้องสำรองน้ำมันไว้ล่วงหน้าในอัตราร้อยละ 3 ของปริมาณที่ได้รับอนุญาตให้ค้าทั้งปี ตามที่ยึดถือเป็นหลักใช้ปฏิบัติแก่ผู้ค้าน้ำมันทั่วไปทุกรายก็ดี เมื่อโจทก์สำรองน้ำมันไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นการผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 จนเป็นเหตุให้รองอธิบดีกรมทะเบียนการค้าซึ่งปฏิบัติราชการแทนจำเลยที่ 4 มีหนังสือด่วนมาก ที่ พณ 0505/2553 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2530 แจ้งให้โจทก์ทราบว่าเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 6 ของโจทก์สิ้นสุดลงก็ดี ล้วนเป็นการปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายและประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้ หาใช่เป็นการปฏิบัติตามแผนการของบริษัทค้าน้ำมันต่างชาติหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางที่ไม่ชอบของจำเลยที่ 3 และที่ 4 แต่อย่างใดไม่ ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่า จำเลยที่ 3 และที่ 4 ได้ร่วมกันกระทำการดังกล่าวเพื่อกลั่นเกล้งโจทก์ให้หยุดประกอบการค้าน้ำมัน จึงไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 157 โจทก์ก็เกี่ยวข้องกับจำเลยที่ 3 ที่ 4 และที่ 6 ว่า ระหว่างที่รอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 5) จำเลยที่ 3 และที่ 4 ได้ร่วมกับจำเลยที่ 6 โดยเสนอให้จำเลยที่ 6 ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2531 เพื่อกีดกันมิให้โจทก์ซึ่งเป็นผู้ค้าน้ำมันรายย่อยสามารถปฏิบัติตามได้ เว้นแต่ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ โดยวางเงื่อนไขไว้ล่วงหน้าด้วยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตประกอบการค้าน้ำมันว่าต้องมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 50,000,000 บาท มีหลักฐานการรับฝากเงินจากธนาคารมาแสดงและต้องคงเงินทุนจำนวนดังกล่าวไว้ตลอดเวลาที่ประกอบกิจการโดยต้องมีเงินทุนหมุนเวียนไม่น้อยกว่า 100,000,000 บาท และต้องสำรองน้ำมันตามที่ขออนุญาตให้ครบ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ค้าน้ำมันมากขึ้นไป เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 อันเป็นการร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต กีดกันล่วงหน้ามิให้โจทก์สามารถขอใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันใหม่ได้ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 157 นั้น เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการจำหน่ายน้ำมันเป็นของจำเลยที่ 3 ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ และของกรมทะเบียนการค้าซึ่งมีจำเลยที่ 4 ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทะเบียนการค้า แต่ได้ความว่า ในการปฏิบัติราชการดังกล่าว จำเลยที่ 3 ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการสั่งอนุญาตการอนุมัติ หรือปฏิบัติราชการเกี่ยวกับราชการของกรมทะเบียนการค้าให้แก่ นายเฉลิมศักดิ์ นาคสวัสดิ์ รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ปฏิบัติราชการแทนจำเลยที่ 3 จำเลยที่ 3 มิได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของนายเฉลิมศักดิ์แต่อย่างใด การเสนอเรื่องของกรมทะเบียนการค้า เกี่ยวกับเรื่องน้ำมันจึงต้องเสนอต่อรองปลัด

กระทรวงพาณิชย์ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่จากปลัดกระทรวงพาณิชย์ซึ่งรองปลัดกระทรวงพาณิชย์ก็สามารถเสนอเรื่องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยตรง ไม่ต้องเสนอผ่านปลัดกระทรวงพาณิชย์ก่อนแต่อย่างใด กรณีของโจทก์ในการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2531 จำเลยที่ 4 ได้เสนอเรื่องพร้อมกับร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) ซึ่งได้ดำเนินการตามขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมายไปยังนายเฉลิมศักดิ์รองปลัดกระทรวงพาณิชย์ผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกรมทะเบียนการค้า หลังจากนั้นนายเฉลิมศักดิ์ก็ได้เสนอเรื่องไปยังจำเลยที่ 6 ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เพื่อพิจารณาลงนามในร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) เพื่อใช้บังคับต่อไปโดยไม่ได้เสนอผ่านจำเลยที่ 3 ก่อน จำเลยที่ 3 จึงมิได้เกี่ยวข้องกับการจัดทำและเสนอร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) ต่อจำเลยที่ 6 แต่อย่างใดและการที่จำเลยที่ 4 ดำเนินการยกร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) แล้วนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายจนถึงจำเลยที่ 6 เพื่อลงนามใช้บังคับก็ดำเนินการตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและมติของคณะรัฐมนตรีตามเอกสารหมายเลข 168 ถึง 171 และ 174 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านการพลังงานของประเทศและผ่านขั้นตอนในการดำเนินการออกประกาศดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) ก็ออกมาเพื่อใช้บังคับแก่ผู้ค้าน้ำมันโดยทั่วไปมิได้เฉพาะเจาะจงบังคับใช้แก่โจทก์เท่านั้น และการที่จำเลยที่ 6 ลงนามในประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) ก็กระทำโดยสุจริตเพราะเห็นว่าได้เสนอผ่านลำดับขั้นตอนถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติและมติของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านการพลังงานของประเทศ ทั้งผู้ค้าน้ำมันโดยทั่วไปก็สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขและสำรองน้ำมันได้ถูกต้องครบถ้วน ยกเว้นโจทก์และบริษัทบอสตันออยล์ จำกัด เท่านั้นที่ไม่สำรองน้ำมันให้ถูกต้องครบถ้วน จำเลยที่ 3 ที่ 4 และที่ 6 มิได้ร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมาเพื่อกีดกันมิให้โจทก์สามารถขอใบอนุญาตประกอบการค้าน้ำมันได้ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่า จำเลยที่ 3 ที่ 4 และที่ 6 ร่วมกันกระทำความผิดตามฟ้องข้อนี้ พิพากษายืน

องค์คณะ

ดุสิต เพชรปลูก · เหล็ก ไทรวิจิตร · สกนธ์ กฤติยาวงศ์

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://www.thaideka.online/deka/3346/2541>