

บันทึก

เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความในกฎหมาย

(พระราชบัญญัติการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๔)

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๙๐๓/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๐๒ ส่งเรื่องกระทรวงมหาดไทยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎเสนาบดีออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกรมมหาดไทยมีความเห็นขัดกับความเห็นของกรมโยธาเทศบาลอยู่นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บท ส่วนกฎเสนาบดีได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทเท่านั้น จึงไม่อาจมีข้อความเกินแม่บทและไม่อาจลบล้างข้อความในพระราชบัญญัติได้

๒. ดังนี้ข้อความใดในกฎเสนาบดีหรือกฎกระทรวง ถ้าไปลบล้างข้อความในพระราชบัญญัติแล้ว ข้อความนั้นก็เกินแม่บท (ultra vires) จะใช้บังคับหาได้ไม่ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (general principle)

๓. สำหรับเรื่องน้ำมันเชื้อเพลิงนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๓๕ กล่าวถึงการเก็บสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้จำหน่ายไว้ในหมวด ๓ ซึ่งความของมาตรา ๑๓ (ก) มีว่า ถ้ามีปริมาณไม่เกิน ๒๐๐ ลิตร ไม่ต้องรับใบอนุญาต (คือไม่มีการต้องขออนุญาตหรือให้อนุญาต) ส่วนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับจำหน่ายชายนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติข้อความไว้ในหมวด ๔ ซึ่งมาตรา ๑๔ บัญญัติว่า การเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดธรรมดาที่มีปริมาณไม่เกิน ๕๐๐ ลิตร จะเก็บและจำหน่ายได้โดยไม่ต้องรับใบอนุญาต (คือไม่มีการต้องขออนุญาตหรือให้อนุญาต) แต่ต้องเก็บและจำหน่ายในสถานที่ซึ่งได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎเสนาบดี

ความในมาตรา ๑๔ นี้แสดงชัดว่า ถ้าปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงมีไม่เกิน ๕๐๐ ลิตรแล้ว ไม่ต้องมีการขออนุญาตหรือให้อนุญาต ฉะนั้นกฎเสนาบดีจะบังคับให้ต้องขออนุญาตเก็บและจำหน่ายจึงไม่ได้ ส่วนสถานที่ซึ่งใช้ในการเก็บและจำหน่ายนั้นกฎหมายบังคับให้ต้องรับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ฉะนั้นสำหรับสถานที่เก็บและจำหน่ายเท่านั้นที่กฎเสนาบดีจะวางระเบียบการขออนุญาตและการให้อนุญาตได้

ฉะนั้น ข้อความในกฎเสนาบตีกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ (ฉบับที่ ๑) ที่บังคับให้ผู้มีน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ว่าปริมาณเท่าใดก็ต้องขออนุญาตนั้น จึงใช้บังคับได้แต่เฉพาะน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีปริมาณเกิน ๕๐๐ ลิตร จะใช้บังคับแก่ปริมาณตั้งแต่ ๕๐๐ ลิตร ลงมาหาได้ไม่เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายแม่บทที่บัญญัติว่า ผู้มีปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงไม่เกิน ๕๐๐ ลิตรไม่ต้องขออนุญาตเก็บ

สำหรับการใช้สถานที่นั้น แม้ปริมาณจะไม่เกิน ๕๐๐ ลิตร กฎหมายก็บังคับให้ขออนุญาต ดังนั้นข้อความในกฎเสนาบตีที่วางระเบียบให้ขออนุญาตใช้สถานที่จึงเป็นข้อความที่ใช้บังคับได้ ผู้มีน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับจำหน่ายขาย แม้ว่าจะเป็นปริมาณไม่เกิน ๕๐๐ ลิตร ก็ต้องขอและได้รับอนุญาตก่อนจึงใช้สถานที่ได้ การอนุญาตให้ใช้สถานที่นี้กฎหมายให้อำนาจว่าจะเก็บค่าธรรมเนียมก็ได้ (มาตรา ๕๖) เพราะเป็นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่กฎเสนาบตีก็ได้กำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ใช้สถานที่เก็บไว้ไม่ จึงเรียกเก็บแก่ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้สถานที่นั้นไม่ได้ การจะนำเอาความในกฎเสนาบตี ข้อ ๘ (๒) มาบังคับโดยปริยายเอาว่าเป็นเรื่องค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทั่ว ๆ ไปไปใช้นุโลมเก็บเอานั้นหาได้ไม่เป็นการกระทำที่นอกเหนือกฎหมาย เพราะค่าธรรมเนียมของข้อ ๘ (๒) นี้เป็นค่าธรรมเนียมสำหรับการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ไม่ใช่ค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้สถานที่

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กฎเสนาบตีข้อ ๘ (๒) (ก) นี้ใช้บังคับในส่วนปริมาณที่เก็บที่ไม่เกิน ๕๐๐ ลิตร ไม่ได้ แต่ที่เกิน ๕๐๐ ลิตรนั้นใช้บังคับได้

ดังนั้นตามที่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าข้อ ๘ (๒) (ก) ของกฎเสนาบตีนั้น เป็นเรื่องค่าธรรมเนียมการเก็บ ไม่ใช่ค่าธรรมเนียมการใช้สถานที่ นำไปใช้นุโลมเก็บเอาไม่ได้นั้น จึงเป็นการถูกต้อง แต่ข้อ ๘ (๒) (ก) นี้ ถึงจะเป็นค่าธรรมเนียมการเก็บก็เก็บค่าธรรมเนียมได้แต่น้ำมันเชื้อเพลิงที่มีปริมาณเกิน ๕๐๐ ลิตรเท่านั้น และก็สมควรลืมน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับจำหน่ายขายที่มีปริมาณไม่เกิน ๕๐๐ ลิตร นั้น กฎหมายบัญญัติว่าไม่ต้องขออนุญาตเก็บ จึงไม่ต้องมีการขออนุญาตเก็บ แต่การใช้สถานที่นั้นกฎหมายบังคับให้ต้องอนุญาต จึงต้องมีการขออนุญาต

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๐๒