

บันทึก

เรื่อง การใช้บังคับประกาศกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง
ตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑

กรมทะเบียนการค้าได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๖๐๖/๑๐๘๘ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมทะเบียนการค้ามีปัญหาข้อกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ เกี่ยวกับการที่จะเสนอออกประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดอัตราสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงบางประเภทที่ปัจจุบันต้องสำรองในอัตราร้อยละ ๓ ให้ต้องสำรองในอัตราร้อยละ ๕ โดยมีผลใช้บังคับได้ทันที นั้น จะดำเนินการได้หรือไม่

กรมทะเบียนการค้าเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการกำกับดูแลการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศ และมีผลกระทบต่อผู้ค้าน้ำมันด้วย จึงส่งเรื่องมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย เพื่อกรมทะเบียนการค้าจะได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมทะเบียนการค้า) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปความได้ว่า

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๖) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๓๙) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง ทั้งนี้ เพื่อเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรอง รวมทั้งเปลี่ยนแปลงอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองบางชนิดให้ลดลง ได้แก่ เปลี่ยนแปลงอัตราน้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มที่ ๑ น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มที่ ๒ น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบินไอพ่น ชนิด เจ.พี. ๑ และน้ำมันก๊าด น้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มที่ ๓ น้ำมันดีเซล น้ำมันเชื้อเพลิง กลุ่มที่ ๔ น้ำมันเตา และน้ำมันเชื้อเพลิง กลุ่มที่ ๙ น้ำมันปิโตรเลียมดิบ ที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองจากร้อยละ ๕ ให้ลดลงเหลือร้อยละ ๓ สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่ซื้อ ส่ง กลั่น ผลิตหรือได้มาในราชอาณาจักร ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นมา และเปลี่ยนแปลงอัตราน้ำมันดังกล่าวที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองจากร้อยละ ๑๐ ให้ลดลงเหลือร้อยละ ๖ สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ทั้งนี้ การออกประกาศกระทรวง

พาณิชย์ฉบับดังกล่าวเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ ที่เห็นชอบตามแนวทางของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องการลดการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงบางชนิด

๒. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้หารือกับกรมทะเบียนการค้า เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๑ เกี่ยวกับการจัดทำร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ .. (พ.ศ. ...) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๖) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง ทั้งนี้ เพื่อเปลี่ยนแปลงอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองบางชนิดให้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓ เป็นร้อยละ ๕ และจากร้อยละ ๖ เป็นร้อยละ ๑๐ โดยให้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ฯ ที่จะออกมามีผลใช้บังคับในทันทีตามแนวทางของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวใน ๑. ที่ให้ลดการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงลงเพียงชั่วคราว ถ้ามีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นทำให้เสี่ยงภัยต่อการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง จะได้ปรับอัตราการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นทันที

๓. ในการจัดทำร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวใน ๒. กรมทะเบียนการค้ามีความเห็นว่า ประกาศเปลี่ยนแปลงอัตราสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงให้สูงขึ้น จะมีผลใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่กำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สามารถเปลี่ยนแปลงอัตราสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงให้สูงขึ้นได้ทันทีเมื่อมีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นที่ทำให้เสี่ยงภัยต่อการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง กรมทะเบียนการค้าจึงได้ยกร่างข้อ ๑^๑ ของร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าว เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๙ ของประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๖) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง เพื่อเปลี่ยนแปลงอัตราสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองให้เพิ่มขึ้น จากร้อยละ ๓ เป็นร้อยละ ๕ และจากร้อยละ ๖ เป็นร้อยละ ๑๐ ซึ่งประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบ

^๑ ร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ .. (พ.ศ.) เรื่อง กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในข้อ ๙ แห่งประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๖) เรื่อง กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เรื่อง กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๙ อัตราการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นไปตามเอกสารท้ายประกาศนี้ ยกเว้นชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิง ในกลุ่มที่ ๓ และกลุ่มที่ ๔ ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร รวมทั้งการซื้อหรือได้มาซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้สำรองในอัตราร้อยละ ๕ ตั้งแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑”

วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑

อย่างไรก็ตาม กรมทะเบียนการค้าเห็นว่าแม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะกำหนดให้ประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวมีผลใช้บังคับทันทีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้ก็ตาม แต่ในร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับเดียวกันนี้เอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ วรรคสาม กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ค้าน้ำมันซึ่งสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดอยู่แล้วสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้น ๆ ในอัตราเดิมต่อไปอีกจนกว่าจะได้มีประกาศยกเลิก ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม ดังกล่าว จะมีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองที่สูงขึ้นให้ มีผลใช้บังคับทันทีนับแต่วันที่ประกาศยกเลิกเงื่อนไขที่กำหนดไว้ดังกล่าวได้ กรมทะเบียนการค้า จึงได้ยกร่างข้อ ๒^๒ ของร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวขึ้น

อนึ่ง ร่างประกาศฉบับนี้ยังได้กำหนดชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิงในกลุ่มที่ ๑ น้ำมันเบนซิน ในอัตราการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงแนบท้ายประกาศฯ เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑) เรื่อง กำหนดคุณภาพของน้ำมันเบนซิน อีกด้วย กล่าวคือ น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วออกเทน ๘๗ น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วออกเทน ๙๑ และ น้ำมันเบนซินไร้สารตะกั่วออกเทน ๙๕

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมทะเบียนการค้าประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่ามี ประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น กล่าวคือ

๑. การออกประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดชนิดและอัตราน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น จะกำหนดให้มีผลใช้บังคับทันทีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้หรือไม่

๒. รัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ค้าน้ำมันที่สำรองน้ำมันเชื้อเพลิง ชนิดใดอยู่แล้วสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นต่อไปโดยให้คงอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นไว้ต่อไปอีกจนกว่าจะมีประกาศยกเลิกได้หรือไม่

ในประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นดังต่อไปนี้

^๒ ร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ..(พ.ศ. ...) เรื่อง กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง

ข้อ ๒ ให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ ซึ่งสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามชนิดและอัตราโดยอยู่แล้วตามข้อ ๒ แห่งประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๐) เรื่อง การกำหนดชนิดและอัตราน้ำมันเชื้อเพลิง ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามชนิดและอัตรานั้นต่อไปอีกจนกว่าจะมีประกาศยกเลิก

๑. มาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ บัญญัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันมีปริมาณการค้าแต่ละชนิดหรือรวมกัน ทุกชนิดปีละตั้งแต่หนึ่งแสนเมตริกตันขึ้นไปตามมาตรา ๖^๔ ต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ทุกขณะในสถานที่เก็บและไม่ต่ำกว่าอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับเจตนารมณ์ในการกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในบันทึก เรื่อง การออกประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองไว้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑^๕ ว่า “มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นมาตรการเพื่อบังคับให้บรรดาผู้ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงต้องเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ตนได้มาสำรองไว้จำนวนหนึ่งตามความต้องการของประเทศเพื่อมิให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้น การสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวจะให้กระทำเพียงใดหรือมีขอบเขตอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐตามสถานการณ์ที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งจะกระทำด้วยการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดชนิดและอัตราน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองต่อไป” ซึ่งเห็นได้ว่าการประกาศกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองเป็นการกำหนดอัตราขั้นต่ำที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่กำหนดไว้ในสถานที่เก็บทุกขณะ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองขึ้นเป็นครั้งแรก หรือการกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งขึ้นใหม่ภายหลัง หรือการกำหนดเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองซึ่งได้เคยประกาศไว้แล้วให้มีอัตราสูงขึ้น นั้น เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ค้าน้ำมันในการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองให้เป็นไปตามชนิดและอัตราที่กำหนดขึ้นใหม่ หรือที่ได้เปลี่ยนแปลงให้สูงขึ้นทั้งยังเป็นการก่อภาระให้แก่ผู้ค้าน้ำมันในการจัดหาและจัดการสถานที่เก็บเพิ่มเติมให้เพียงพอกับปริมาณน้ำมัน

^๓ มาตรา ๙ ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ ต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ทุกขณะในสถานที่เก็บตามวรรคสี่ไม่ต่ำกว่าอัตราที่รัฐมนตรีกำหนดซึ่งต้องไม่เกินร้อยละสามสิบของปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ที่ซื้อ ที่กลั่น ที่ผลิต หรือที่ได้มาในปีหนึ่ง

ปริมาณน้ำมันเชื้อเพลิงแต่ละชนิดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ที่ซื้อ ที่กลั่น ที่ผลิต หรือที่ได้มาในปีหนึ่งจะมีจำนวนเท่าใด ให้ผู้ค้าน้ำมันกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี หรือตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ปริมาณที่กำหนดนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้เมื่อผู้ค้าน้ำมันร้องขอและรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย

การกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองตามวรรคหนึ่ง จะเก็บไว้ ณ สถานที่ใดเป็นจำนวนเท่าใดให้ผู้ค้าน้ำมันขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

^๔ มาตรา ๖ ผู้ใดจะเป็นผู้ค้าน้ำมันมีปริมาณการค้าแต่ละชนิดหรือรวมกันทุกชนิดปีละตั้งแต่หนึ่งแสนเมตริกตันขึ้นไปต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในการนี้รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตด้วยก็ได้

^๕ บันทึก เรื่อง การออกประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองไว้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติ น้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๔๓๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๙

เชื้อเพลิงที่ต้องสำรองที่เพิ่มขึ้นและถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการจัดหาและจัดการสถานที่เก็บดังกล่าว ผู้ค้าน้ำมันยังต้องมีภาระในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้ควบคุมสถานที่เก็บ เป็นต้น อีกด้วย ซึ่งผู้ค้าน้ำมันต้องใช้เวลาในการดำเนินการเพื่อจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองให้เป็นไปตามชนิดและอัตราที่กำหนด และจัดหาสถานที่เก็บเพิ่มเติมให้เพียงพอและถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๑๐^๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงได้บัญญัติให้ประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้ให้ใช้บังคับในประกาศนั้น ซึ่งต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมาตรา ๑๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการประกาศเปลี่ยนแปลงกำหนดอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วให้สูงขึ้นด้วย

นอกจากนี้ จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ในบันทึก เรื่อง การออกประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองไว้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ดังกล่าว^๗ ยังเห็นได้ว่า เป็นหน้าที่ของผู้ค้าน้ำมันที่ต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงให้เป็นไปตามชนิดและอัตราที่รัฐมนตรีกำหนดในประกาศที่ออกตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ทั้งนี้ เพื่อสนองความต้องการน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศและควบคุมการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง หากมิได้ปฏิบัติตาม

^๖ มาตรา ๑๐ ประกาศกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองตามมาตรา ๙ วรรคสาม ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้ให้ใช้บังคับในประกาศนั้นซึ่งต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การประกาศเปลี่ยนแปลงกำหนดอัตราน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วด้วย ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราที่ได้ประกาศไว้แล้วให้สูงขึ้น

การประกาศเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองตามมาตรา ๙ รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ค้าน้ำมันที่สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดอยู่แล้วสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นต่อไปอีกโดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

ประกาศดังกล่าว ผู้ค้าน้ำมันอาจจะถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๑๙^๙ หรือต้องรับโทษอาญาตามมาตรา ๒๕^{๑๐} เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ในการออกประกาศกำหนดชนิดและอัตราน้ำมันของเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองตามมาตรา ๙ รัฐมนตรีจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ ในกรณีกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองขึ้นเป็นครั้งแรก หรือกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งเพิ่มขึ้นใหม่ภายหลัง หรือกำหนดเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วให้มีอัตราสูงขึ้น ด้วยการกำหนดให้ประกาศฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้ให้ใช้บังคับในประกาศนั้น ซึ่งต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่รัฐมนตรีประกาศเปลี่ยนแปลงอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วให้ต่ำลง หรือกรณีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดยกเลิกการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้ว เนื่องจากการกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราที่ต่ำลงหรือไม่ต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งอีกต่อไปมิได้ก่อให้เกิดภาระขึ้นใหม่แก่ผู้ค้าน้ำมัน ไม่ว่าในการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองหรือการจัดหาสถานที่เก็บเพิ่มเติม หากแต่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ค้าน้ำมันที่สามารถจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงได้ในอัตราที่สูงขึ้น รวมทั้งเป็นการลดภาระและค่าใช้จ่ายในการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงลง พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงมิได้บัญญัติกำหนดวันใช้บังคับประกาศฯ ในกรณีนี้ไว้ รัฐมนตรีย่อมสามารถกำหนดให้ประกาศกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราที่ต่ำลงหรือประกาศกำหนดยกเลิกการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงมีผลใช้บังคับนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้

๒. ในการประกาศเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองตามมาตรา ๙^{๑๐} นั้น มาตรา ๑๐^{๑๑} วรรคสาม บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ค้าน้ำมันที่สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดอยู่แล้ว สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นต่อไปอีกโดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินนโยบายด้านการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศได้อย่างยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยอาจเป็นกรณีที่รัฐมนตรีเห็นสมควรเปลี่ยนแปลงชนิด

^๙ มาตรา ๑๙ เมื่อปรากฏแก่รัฐมนตรีว่า ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ ผู้ใดไม่สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงตามชนิดและอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๙ เป็นระยะเวลาต่อเนื่องกันเกินสามสิบวัน หรือเป็นระยะเวลาไม่ต่อเนื่องกันแต่รวมกันแล้วเกินหกสิบวันในปีหนึ่ง ทั้งนี้ โดยไม่มีเหตุอันสมควรแก้ตัวได้โดยชอบด้วยกฎหมาย รัฐมนตรีจะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้ค้าน้ำมันที่ออกให้แก่ผู้นั้นเสียก็ได้

การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นเหตุให้ผู้ค้าน้ำมันพ้นจากการที่จะต้องได้รับโทษตามมาตรา ๒๕

^{๑๐} มาตรา ๒๕ ผู้ค้าน้ำมันผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

หรืออัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรอง และรัฐมนตรีเห็นด้วยว่าสมควรกำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันที่ได้สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งอยู่แล้วสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นต่อไป ดังนั้น ในการออกประกาศกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองตามมาตรา ๙ เพื่อเปลี่ยนแปลงชนิดหรืออัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรอง รัฐมนตรีอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม กำหนดให้ผู้ค้าน้ำมันที่ได้สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งอยู่แล้วสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้น ๆ ในอัตราที่กำหนด ซึ่งอาจเป็นอัตราที่ผู้ค้าน้ำมันได้สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้น ๆ อยู่แล้วต่อไปอีกโดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลา เพื่อให้เป็นเงื่อนไขของการออกประกาศเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองดังที่กรมทะเบียนการค้าได้ดำเนินการด้วยการยกράงข้อ ๒^{๑๒} ของร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ .. (พ.ศ. ...) เรื่อง กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง ก็ได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๑๐^{๑๓} วรรคสาม เพื่อให้ผู้ค้าน้ำมันที่สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งอยู่แล้วสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นต่อไปอีก ในการออกประกาศเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองตามมาตรา ๙ นั้น จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริง กล่าวคือ เงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดขึ้น จะต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ด้วย หากเป็นกรณีที่รัฐมนตรีออกประกาศกำหนดเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วให้มีอัตราสูงขึ้น การยกเลิกหรือการกำหนดระยะเวลาให้ใช้บังคับเงื่อนไขในส่วนที่จะทำให้ผู้ค้าน้ำมันต้องรับภาระเพิ่มขึ้นดังกล่าว จะต้องมียุทธศาสตร์ตั้งแต่วันที่ประกาศกำหนดเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วให้มีอัตราสูงขึ้นนั้นลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา จนถึงวันที่รัฐมนตรีประกาศยกเลิกเงื่อนไขหรือวันที่สิ้นสุดระยะเวลาของเงื่อนไขดังกล่าวไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

ความตอนท้ายของร่างข้อ ๙^{๑๔} ของร่างประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ .. (พ.ศ. ...) เรื่อง กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง ที่กรมทะเบียนการค้าได้ยกกร่างขึ้น เพื่อกำหนดเงื่อนไขยกเว้นให้ผู้ค้าน้ำมันที่ต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิง กลุ่มที่ ๓ น้ำมันดีเซล และกลุ่มที่ ๔ น้ำมันเตา ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร รวมทั้งการซื้อหรือได้มาซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้สำรองในอัตราร้อยละ ๕ อันเป็นการกำหนดเปลี่ยนแปลงอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วให้มีอัตราต่ำลงตั้งแต่วันที่ร่างประกาศฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ค้าน้ำมันที่ได้สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มดังกล่าวไว้แล้วจะต้องสำรองน้ำมัน

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

เชื้อเพลิงในอัตราร้อยละ ๑๐^{๑๔} อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า วันที่ร่างประกาศฉบับนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ มีระยะเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวัน เงื่อนไขดังกล่าวก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้โดยปริยาย และผู้ค้าน้ำมันกลุ่มที่ ๓ น้ำมันดีเซล และกลุ่มที่ ๔ น้ำมันเตา มีหน้าที่ต้องสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มดังกล่าวในอัตราร้อยละ ๑๐ ตั้งแต่วันที่ร่างประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ด้วยผลของมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วใน ๑.

สรุป

๑. ในการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น รัฐมนตรีไม่สามารถกำหนดให้มีผลใช้บังคับทันทีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้สำหรับกรณีกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองขึ้นเป็นครั้งแรก หรือกรณีกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งขึ้นใหม่ภายหลัง หรือกรณีกำหนดเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วให้มีอัตราสูงขึ้น

๒. รัฐมนตรีสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ค้าน้ำมันที่สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งอยู่แล้วสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นต่อไปโดยให้คงอัตราซึ่งได้ประกาศไว้แล้วได้ การกำหนดเงื่อนไขในการสำรองน้ำมันตามอัตราเดิมต่อไปอันทำให้ผู้ค้าน้ำมันรับภาระเท่าเดิมหรือน้อยลง เงื่อนไขดังกล่าวย่อมใช้ได้ แต่ในการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวที่จะทำให้ผู้ค้าน้ำมันต้องรับภาระเพิ่มขึ้น ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กล่าวคือ

^{๑๔} ร่างอัตรการสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงแนบท้ายประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ..

(พ.ศ. ...) เรื่อง กำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรอง

ชนิดของน้ำมันเชื้อเพลิง	น้ำมันเชื้อเพลิงที่ซื้อ สั่ง กลั่น ผลิต หรือได้มาในราชอาณาจักร ยกเว้น การซื้อหรือได้มาซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิง ที่มีการนำเข้ามาในราชอาณาจักร (ร้อยละ)	น้ำมันเชื้อเพลิงที่นำเข้ามาใน ราชอาณาจักร รวมทั้งการซื้อหรือ ได้มาซึ่งน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการ นำเข้ามาในราชอาณาจักร (ร้อยละ)
๑.๑	๑.๑	๑.๑
กลุ่มที่ ๓ ได้แก่	๕	๑๐
๓.๑ น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว		
๓.๒ น้ำมันดีเซลหมุนช้า		
กลุ่มที่ ๔ ได้แก่	๕	๑๐
๔.๑ น้ำมันเตา		
๑.๑	๑.๑	๑.๑

จะต้องให้ระยะเวลาแก่ผู้ค้าน้ำมันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยรัฐมนตรีจะประกาศยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวให้มีผลทันทีไม่ได้

(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พุดศิกายน ๒๕๔๑