

บันทึก

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีในการผ่อนผันให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง
ที่มีคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นการชั่วคราว

กรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ ได้มีหนังสือ ที่ พณ ๐๖๐๖/๑๔๐๗ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ สรุปความได้ดังนี้

๑. กระทรวงพาณิชย์โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ผ่อนผันเป็นการชั่วคราวให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ จำหน่ายน้ำมันเตาที่มีคุณภาพไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) เรื่อง กำหนดคุณภาพของน้ำมันเตา ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ในการใช้ดุลยพินิจผ่อนผันดังกล่าวนี้เป็นไปตามความเห็นของกรมทะเบียนการค้า ซึ่งคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ กล่าวคือ การจำหน่ายน้ำมันดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายในประเทศไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๒. บริษัท ไทยออยล์ จำกัด และบริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้ขอผ่อนผันการจัดเก็บและการจำหน่ายน้ำมันเตาชนิดปริมาณกิโลกรัมไม่สูงกว่าร้อยละห้าโดยน้ำหนักเพื่อใช้กับเรือเดินทะเลที่เดินทางไปต่างประเทศ โดยกำหนดระยะเวลาครั้งละ ๑ ปี ติดต่อกันมาเป็นเวลา ๓ ปี ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ได้ใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ผ่อนผันให้ตลอดมาโดยถือว่าเป็น “การผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราว”

๓. การใช้อำนาจของรัฐมนตรีเพื่อผ่อนผันให้ผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ นั้น เจ้าหน้าที่ของกรมทะเบียนการค้ามีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ใน ๒ ประเด็น ดังนี้

๓.๑ ประเด็นที่หนึ่ง การเห็นชอบให้ผู้ค้าน้ำมันสามารถจำหน่ายน้ำมันตาม ๒. จะกระทำโดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีที่มีอำนาจผ่อนผันเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ หรือต้องกำหนดคุณภาพของน้ำมันนั้นเป็นการเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ

ฝ่ายแรก เห็นว่า ลักษณะของการเห็นชอบให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันคุณภาพต่ำได้ตาม ๒. มิใช่เป็นการ “ผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราว” ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ และกรณีไม่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีที่จะผ่อนผันให้กับผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้ ซึ่งในการนี้เห็นว่าเพื่อความเหมาะสม ควรจะใช้อำนาจของรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่ง

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ประกาศกำหนดคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการส่งออกหรือการจำหน่ายเพื่อใช้กับเรือเดินทะเลที่เดินทางไปต่างประเทศโดยเฉพาะขึ้นเพื่อใช้เป็นการทั่วไปสำหรับผู้ค้าน้ำมันทุกราย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า กรณีข้อเท็จจริงตาม ๒. รัฐมนตรีสามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ได้ เพราะในการขอผ่อนผัน ผู้ค้าน้ำมันขอผ่อนผันมาโดยมีการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนแม้กรณีจะติดต่อกันเป็นเวลานานแต่ก็ยังอยู่ในความหมายของ “การผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราว” และแม้จะสามารถอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ กำหนดคุณภาพของน้ำมันในลักษณะดังกล่าวตามความเห็นของฝ่ายแรกได้ก็ตาม แต่เนื่องจากการส่งน้ำมันออกไปจำหน่ายต่างประเทศนั้น ผู้ค้าน้ำมันจะต้องคำนึงถึงคุณภาพน้ำมันตามความต้องการของผู้ซื้อในต่างประเทศ ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ในการใช้และข้อกำหนดของทางราชการแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมแล้วเห็นว่า ไม่สมควรที่จะกำหนดคุณภาพของน้ำมันที่จะส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ สำหรับกรณีคุณภาพของน้ำมันที่ใช้กับเรือเดินทะเลไปต่างประเทศที่บริษัท ไทยออยล์ จำกัด และบริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด ขอผ่อนผันนั้น เนื่องจากการใช้น้ำมันในลักษณะเช่นนี้ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณภาพ

๓.๒ ประเด็นที่สอง หากกรณีตาม ๓.๑ เป็นไปตามความเห็นของฝ่ายที่สองการผ่อนผันของรัฐมนตรีจะต้องผ่อนผันเป็นการเฉพาะรายหรือผ่อนผันเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ค้าน้ำมันทุกราย

ฝ่ายแรก เห็นว่า ควรผ่อนผันให้เฉพาะรายที่ขอผ่อนผันต่อกระทรวงพาณิชย์

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การผ่อนผันดังกล่าวเป็นลักษณะของการผ่อนผันอันเนื่องมาจากลักษณะของการนำน้ำมันไปใช้งาน ดังนั้น การผ่อนผันจึงต้องผ่อนผันให้มีลักษณะเป็นการทั่วไปสำหรับผู้ค้าน้ำมันทุกราย

กรมทะเบียนการค้าจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในสองประเด็น คือ

๑. การเห็นชอบให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพที่รัฐมนตรีกำหนดเนื่องจากเห็นว่าการจำหน่ายในลักษณะเช่นนั้นไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ สามารถใช้อำนาจของรัฐมนตรีผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้หรือไม่ หรือจะต้องกำหนดคุณภาพของน้ำมันดังกล่าวนี้เป็นการเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ

๒. ในกรณีที่รัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจผ่อนผันเป็นการชั่วคราวได้ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ การผ่อนผันดังกล่าวจะต้องผ่อนผันเป็นการเฉพาะรายหรือผ่อนผันให้ผู้ค้าน้ำมันทุกรายเป็นการทั่วไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารื้อดั่งกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงพาณิชย์(กรมทะเบียนการค้า) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๓^๑ วรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) เรื่อง กำหนดคุณภาพของน้ำมันเตา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๗ โดยข้อ ๕^๒ กำหนดให้ประกาศมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ และข้อ ๓^๓ ได้กำหนดคุณภาพของน้ำมันเตาไว้ห้าชนิด จำแนกออกเป็นสองประเภท ตามปริมาณธาตุกำมะถันและพื้นที่ใช้งาน โดยได้กำหนดให้น้ำมันเตาทั้งห้าชนิดมีปริมาณธาตุกำมะถันได้สูงสุดไม่เกินร้อยละสามจุดสองโดยน้ำหนัก ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ และไม่เกินร้อยละสามโดยน้ำหนักตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑^๔

ต่อมาปรากฏว่า บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) (บมจ.เอสโซ่ฯ) และบริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด (บจ.เชลล์ฯ) ได้มีหนังสือ^๕ ถึงอธิบดีกรมทะเบียนการค้าเพื่อขอจัดเก็บและจำหน่ายน้ำมันเตาที่มีปริมาณกำมะถันไม่สูงกว่าร้อยละห้าโดยน้ำหนัก (น้ำมัน BUNKER) ซึ่งมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่ประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนด เพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงในเรือเดินสมุทรที่มาเติมน้ำมันในประเทศไทย โดยแสดงเหตุผลในการขอผ่อนผันว่า น้ำมัน BUNKER ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงในเรือถูกกำหนดคุณภาพมาตรฐานสากลของปริมาณกำมะถันไว้ไม่สูงกว่าร้อยละห้าโดยน้ำหนัก ซึ่งน้ำมันดังกล่าวจะถูกใช้เป็นเชื้อเพลิงในเรือที่เดินทางไปต่างประเทศจึงไม่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสภาพแวดล้อมในแหล่งชุมชน และไม่ขัดต่อเจตนารมณ์และนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น ประกอบกับการจำหน่ายน้ำมัน

^๑ มาตรา ๑๓ รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วันเริ่มมีผลใช้บังคับประกาศตามวรรคหนึ่งให้นำความในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อถึงกำหนดวันใช้บังคับประกาศของรัฐมนตรีตามวรรคสองแล้ว ห้ามมิให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด เว้นแต่รัฐมนตรีจะผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราว

^๒ ข้อ ๕ ประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๓๗ เป็นต้นไป

^๓ ข้อ ๓ ข้อกำหนดคุณภาพของน้ำมันเตาทั้ง ๕ ชนิด จำแนกออกเป็น ๒ ประเภทตามปริมาณธาตุกำมะถันและพื้นที่ใช้งาน

๓.๑ ประเภท ก. ให้ใช้บังคับทั่วราชอาณาจักรยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ

๓.๒ ประเภท ข. ให้ใช้บังคับเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ

^๔ รายละเอียดแนบท้ายประกาศกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) เรื่อง กำหนดคุณภาพของน้ำมันเตา

^๕ ปรากฏตามหนังสือบริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ถึงอธิบดีกรมทะเบียนการค้า

BUNKER ถือเป็นการส่งออกที่จำเป็นสำหรับประเทศ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้พิจารณาคำขอดังกล่าวแล้ว ได้มีคำสั่งผ่อนผันให้ทั้งสองบริษัทจัดเก็บและจำหน่ายน้ำมันเตาซึ่งมีปริมาณก่ามะถันไม่สูงกว่าร้อยละห้าโดยน้ำหนักได้ และต่อมาทั้งสองบริษัทก็ได้ขอผ่อนผันในลักษณะเดียวกันนี้อีก จนถึงปัจจุบันบริษัททั้งสองได้รับการผ่อนผันมาแล้วสองครั้ง โดยครั้งที่หนึ่งการผ่อนผันมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑^๖ และครั้งที่สองการผ่อนผันมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒^๗

นอกจากการขอผ่อนผันของ บมจ.เอสโซ่ฯ และบจ.เชลล์ฯ แล้ว บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (บจ.ไทยออยล์ฯ) และบริษัท โรงกลั่นน้ำมันระยอง จำกัด (บจ.โรงกลั่นน้ำมันระยองฯ) ก็ได้มีหนังสือ^๘ ถึงอธิบดีกรมทะเบียนการค้าขอจัดเก็บและจำหน่ายน้ำมันเตาที่มีปริมาณก่ามะถันไม่สูงกว่าร้อยละห้าโดยน้ำหนักเพื่อจำหน่ายให้แก่ บจ.เชลล์ฯ ซึ่งจะนำไปจำหน่ายให้แก่เรือเดินทะเลระหว่างประเทศต่อไป ซึ่งทั้งสองบริษัทก็ได้รับการผ่อนผันตามคำขอดังกล่าว โดย บจ.ไทยออยล์ฯ ได้รับการผ่อนผันตั้งแต่วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒^๙ และ บจ.โรงกลั่นน้ำมันระยองฯ ได้รับการผ่อนผันตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒^{๑๐} (ตามลำดับ

เมื่อใกล้สิ้นสุดระยะเวลาการผ่อนผัน ครั้งที่ ๑ (วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒) กรณีของ บจ.ไทยออยล์ฯ และครั้งที่ ๒ (วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๒) กรณีของ บจ.เชลล์ฯ ทั้งสองบริษัทได้มีหนังสือ^{๑๑} ถึงอธิบดีกรมทะเบียนการค้าเพื่อขอขยายระยะเวลาผ่อนผันการจัดเก็บและจำหน่ายน้ำมันเตาที่มีปริมาณก่ามะถันไม่สูงกว่าร้อยละห้าโดยน้ำหนักต่อไป ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๓ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายกรพจน์ อัครวินิจิตร) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัทดังกล่าวได้รับการผ่อนผันให้จัดเก็บและจำหน่ายน้ำมันเตาที่มีคุณภาพไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องปริมาณก่ามะถัน

^๖ ปรากฏตามหนังสือกรมทะเบียนการค้า ที่ พณ ๐๖๐๗/๐๑๘๐ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) และที่ พณ ๐๖๐๗/๐๑๘๑ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๑ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด

^๗ ปรากฏตามหนังสือกรมทะเบียนการค้า ที่ พณ ๐๖๐๗/๓๒๕๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท เชลล์แห่งประเทศไทย จำกัด และที่ พณ ๐๖๐๗/๓๒๕๑ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)

^๘ ปรากฏตามหนังสือบริษัท ไทยออยล์ จำกัด ต่วน ที่ ๐๐๖๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงอธิบดีกรมทะเบียนการค้า และหนังสือบริษัท โรงกลั่นน้ำมันระยอง จำกัด ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ถึงอธิบดีกรมทะเบียนการค้า

^๙ ปรากฏตามหนังสือกรมทะเบียนการค้า ที่ พณ ๐๖๐๗/๔๓๗ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท ไทยออยล์ จำกัด

^{๑๐} ปรากฏตามหนังสือกรมทะเบียนการค้า ที่ พณ ๐๖๐๗/๘๔๙ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท โรงกลั่นน้ำมันระยอง จำกัด

^{๑๑} ปรากฏตามหนังสือบริษัท ไทยออยล์ จำกัด ที่ ๓๕๐๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๒ ถึงอธิบดีกรมทะเบียนการค้า

ไม่สูงกว่าร้อยละห้าโดยน้ำหนักมาแล้วสองครั้ง และจะขอผ่อนผันเป็นครั้งที่สาม น่าจะมีใช้ความหมายของคำว่า “ผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราว” ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ จึงมีคำสั่งให้กรมทะเบียนการค้าหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ากรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าวรัฐมนตรีมีอำนาจผ่อนผันเป็นการชั่วคราวได้ตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ หรือไม่ และมาตรการผ่อนผันนั้นมิชอบเขตอำนาจการใช้เพียงใด^{๑๒}

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามที่กรมทะเบียนการค้าหรือมาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๓^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควรโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เพื่อให้ น้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อเครื่องจักรกลและไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การใช้ อำนาจของรัฐมนตรีดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อผู้ค้าน้ำมันซึ่งยังคงมีน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้คุณภาพตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดค้างอยู่ในคลังน้ำมันเชื้อเพลิงหรือค้างอยู่ในกระบวนการผลิต การห้ามจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้คุณภาพตามประกาศฯ โดยทันทีจึงย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าน้ำมัน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ค้าน้ำมันมีระยะเวลาในการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้คุณภาพ และมีอยู่ก่อนที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ มาตรา ๑๓ วรรคสอง จึงได้บัญญัติให้นำความใน มาตรา ๑๐^{๑๔} มาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ประกาศดังกล่าวจะไม่มีผลใช้บังคับในทันที แต่วันใช้บังคับจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเช่นนั้นแล้ว หากยังมีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวต่อไปอีก มาตรา ๑๓ วรรคสาม จึงบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจผ่อนผันให้ผู้ค้าน้ำมันสามารถจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้เป็นการชั่วคราว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๓ ได้กำหนดกรอบการใช้อำนาจของรัฐมนตรีไว้ โดยการผ่อนผันต้องจำกัดเฉพาะน้ำมัน

^{๑๒} ปรากฏตามบันทึกข้อความสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี ที่ พณ ๐๑๐๐/๐๑๕๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ถึงปลัดกระทรวงพาณิชย์ และบันทึกข้อความสำนักน้ำมันเชื้อเพลิง กรมทะเบียนการค้า ที่ พณ ๐๖๐๓/๐๕๔๔ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงปลัดกระทรวงพาณิชย์

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^{๑๔} มาตรา ๑๐ ประกาศกำหนดชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องสำรองตามมาตรา ๙ วรรคสาม ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้ให้ใช้บังคับในประกาศนั้นซึ่งต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การประกาศเปลี่ยนแปลงกำหนดอัตราน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองซึ่งได้ประกาศไว้แล้วด้วย ในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราที่ได้ประกาศไว้แล้วให้สูงขึ้น

การประกาศเปลี่ยนแปลงชนิดและอัตราของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ค้าน้ำมันต้องสำรองตามมาตรา ๙ รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ค้าน้ำมันที่สำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดใดอยู่แล้วสำรองน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดนั้นต่อไปอีกโดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้

เชื้อเพลิงที่มีอยู่ก่อนที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ และระยะเวลาในการผ่อนผันก็ต้องผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราว คือ เพื่อให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับการผ่อนผันให้หมดไปเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเยียวยาผลกระทบที่ผู้ค้าน้ำมันจะได้รับดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

เมื่อพิจารณาปัญหาในประเด็นแรก ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การที่ผู้ค้าน้ำมันยื่นคำร้องขอผ่อนผันจัดเก็บและจำหน่ายน้ำมันเตาที่มีคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพตามที่ประกาศของกระทรวงพาณิชย์กำหนดไม่ว่าจะเป็นกรณีการขอผ่อนผันในครั้งที่หนึ่งหรือครั้งที่สองของ บจ.เซลส์ และ บมจ.เอสโซ่ฯ หรือการขอผ่อนผันของ บจ.ไทยออยล์ฯ และ บจ.โรงกลั่นน้ำมันระยองฯ ก็ตาม มิได้มีภาระระบุว่าเป็นการขอผ่อนผันเพื่อจำหน่ายน้ำมันเตาที่มีอยู่ก่อนที่ประกาศของกระทรวงพาณิชย์มีผลใช้บังคับ และกระทรวงพาณิชย์โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ผ่อนผันให้โดยกำหนดระยะเวลาครั้งละหนึ่งปีติดต่อกันมาเป็นเวลาสองปี โดยการผ่อนผันให้ บจ.เซลส์ และ บมจ.เอสโซ่ฯ ในครั้งที่สอง และการผ่อนผันให้ บจ.ไทยออยล์ฯ และ บจ.โรงกลั่นน้ำมันระยองฯ เป็นการผ่อนผันให้หลังจากที่ประกาศของกระทรวงพาณิชย์มีผลใช้บังคับมานานแล้ว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้แทนฯ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า เมื่อผู้ค้าน้ำมันได้รับการผ่อนผันและได้จำหน่ายน้ำมันที่ไม่ได้คุณภาพหมดแล้วได้มีการจัดหาน้ำมันที่ไม่ได้คุณภาพมาใหม่ และมายื่นคำร้องขอผ่อนผันอีก การขอและการอนุญาตผ่อนผันให้จัดเก็บและจำหน่ายน้ำมันเตาที่มีคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพตามที่ประกาศกระทรวงพาณิชย์กำหนดตามข้อหาหรือนี้ จึงไม่ใช่กรณีการผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้รัฐมนตรีมีอำนาจผ่อนผันให้ผู้ค้าน้ำมันจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีคุณภาพต่ำกว่าคุณภาพที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้เป็นการชั่วคราวสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีอยู่ก่อนที่ประกาศมีผลใช้บังคับ และต้องเป็นการผ่อนผันเพื่อให้ผู้ค้าน้ำมันสามารถจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ได้รับการผ่อนผันให้หมดไปเท่านั้นดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์พิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดคุณภาพของน้ำมันเตาที่มีปริมาณกำมะถันไม่สูงกว่าร้อยละห้าโดยน้ำหนัก (น้ำมัน BUNKER) เพื่อส่งออกหรือจำหน่ายเพื่อใช้เป็นเชื้อเพลิงในเรือเดินทางไปยังต่างประเทศโดยเฉพาะ รัฐมนตรีก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ ออกประกาศกำหนดคุณภาพของน้ำมันเตาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

สำหรับปัญหาประเด็นที่สอง นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการผ่อนผันดังกล่าวไม่ใช่กรณีการผ่อนผันให้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิงฯ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๓