เรื่องเสร็จที่ ๓/๒๕๐๔

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเงิน ตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๘๕๐๗/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๒ ความว่า พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้บัญญัติความไว้ในมาตรา ๖ ว่า “เงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงหรือสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามความในพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะในการบูรณะทางหลวงและสะพานและชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงและสะพาน” ในการปฏิบัติตามมาตรานี้ได้มีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างกระทรวงการคลัง และกระทรวงคมนาคม กล่าวคือ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า เงินรายได้ตามมาตรา ๖ จะต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ส่วนกระทรวงคมนาคมเห็นว่า เมื่อคำนึงถึงหลักการเหตุผลและเจตนารมณ์ของการออกพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. ๒๔๙๗ ตลอดจนบทบัญญัติมาตรา ๖ ของกฎหมายแล้ว มีความเห็นว่า ไม่ต้องส่งค่าธรรมเนียมแก่กระทรวงการคลังเป็นรายได้ ในเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๔๙๘ ว่า ให้กระทรวงคมนาคมส่งเงินค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพานให้แก่กระทรวงการคลังเป็นรายได้ และให้กระทรวงการคลังตั้งเงินรายได้ประเภทนี้ไว้ในงบประมาณรายรับ และตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้สำหรับใช้จ่ายในการบูรณะก่อสร้างและการบำรุงทางและสะพานเฉพาะทางสายนี้ ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีตลอดมา

ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กระทรวงคมนาคม และสำนักงบประมาณได้ปรึกษาหารือเกี่ยวกับการส่งเงินค่าธรรมเนียมนั้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสำนักงบประมาณมีความเห็นว่า จะต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้ตามเดิม เว้นแต่จะแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๔๙๗ เสียใหม่ แต่ทางกระทรวงคมนาคมเห็นว่า ปัญหาจะต้องส่งค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๔๙๗ ให้แก่กระทรวงการคลังเป็นรายได้ หรือไม่นั้น เป็นปัญหาในข้อกฎหมาย จึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้ให้ด้วย

ส่งพร้อมหนังสือที่ ๑๕๑/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๐๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ระบบการคลังทั่ว ๆ ไป การบังคับให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำเงินรายได้ที่ประชาชนพึงชำระให้แก่รัฐบาลมาเข้าคลังนั้น เป็นวิธีการควบคุมการคลังของประเทศวิธีหนึ่ง ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามวิธีการดังกล่าวมา ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๙๑ ซึ่งบัญญัติถึงการนำส่งเงินที่ส่วนราชการจัดเก็บไว้ ดังนี้

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๓ บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย

นอกจากพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๙๑ ที่กำหนดให้นำรายรับทั้งปวงส่งคลังแล้ว มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๓ ก็ได้บัญญัติวิธีการดังกล่าวไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

มาตรา ๒๔ บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญาหรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติองค์การระหว่างประเทศอื่นใด หรือบุคคลใด ไม่ว่าจะเป็นเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่ส่วนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นว่านั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ

(๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา

(๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยบริการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ หรือประชาสงเคราะห์ ในกรณีนี้ส่วนราชการนั้นจะนำเงินไปจ่ายได้แต่เฉพาะตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ

หลักการให้นำเงินรายรับส่งคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ มีข้อยกเว้นอยู่บางประการ กล่าวคือ

(๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๕ อาจประมวลข้อยกเว้นการส่งเงินรายได้ให้แก่คลังได้ดังนี้

ก. ข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งมีความว่า

"รัฐมนตรีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ในกรณีดังนี้

(๑) รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้

(๒) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มา ซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล"

(๓) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

ข. ข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๙๑ ซึ่งมีความว่า องค์การใดๆ ของรัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑

(๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ข้อยกเว้นมีอยู่ว่า "... เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น" (มาตรา ๒๔)

๒. ฉะนั้น ในการพิจารณาปัญหาที่กระทรวงคมนาคมเสนอมา ประเด็นที่พึงพิจารณาจึงมีอยู่ว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๔๙๗[๑] เป็นบทบัญญัติที่เข้าอยู่ในข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๙๑ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๕ หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๓ หรือไม่ และในการพิจารณาประเด็นดังกล่าวนี้ จะต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดตามหลักสุภาษิตกฎหมายที่ว่า ข้อยกเว้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัด (EXCEPTIOEST STRICTISSIMAE INTERPRETATIONIS)

---

[๑] มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๔๙๗ บัญญัติว่า เงินค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงหรือสะพานที่เก็บได้ และเงินค่าปรับเนื่องจากการกระทำความผิดตามความในพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปใช้ได้เฉพาะในการบูรณะทางหลวงและสะพาน และชดใช้เงินกู้ในการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงและสะพาน

(ก) พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ แล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพานไม่อยู่ในข้อยกเว้นของมาตรา ๔ วรรคสอง หรือมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ แต่ประการใด เพราะมาตรา ๔ วรรคสอง เป็นเรื่องให้อำนาจให้หักรายจ่ายจากรายรับ และมาตรา ๑๓ เป็นเรื่องการจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำทุนเข้าเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ ขององค์การของรัฐบาล ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ฯ ไม่ได้บัญญัติข้อความใดอันทำให้แปลความได้ว่า เป็นกฎหมายอนุญาตให้หักรายจ่ายได้ตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๑) หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์การของรัฐบาลตามนัยมาตรา ๑๓

(ข) พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติงบประมาณ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งมีความว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่..เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ฯ ไม่เป็น “กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” ตามนัยแห่งมาตรา ๒๔ ดังกล่าว และไม่มีสภาพเป็นเงินชดใช้ความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินตามนัยมาตรา ๒๔ (๑) อีกด้วย เพราะบทบัญญัติในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์ฯ เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการใช้เงินค่าธรรมเนียมว่าจะนำไปใช้ได้ในกรณีใดบ้างเท่านั้น และไม่มีบทบัญญัติในตอนใดที่แสดงให้เห็นว่าไม่ประสงค์จะให้นำเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ส่งคลังหรือไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแต่ประการใดนั้น จะขยายความแปลไปว่ากฎหมายประสงค์จะไม่ให้นำเงินส่งคลังนั้นย่อมเป็นการตีความที่ขัดกับหลักกฎหมายที่ว่า “ข้อยกเว้นจะต้องตีความโดยเคร่งครัด” และขัดกับระบบการคลังที่ดี

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่า พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนตร์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.๒๔๙๗ ไม่อยู่ในข้อยกเว้นของกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังฯ และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกระทรวงคมนาคมจะต้องนำเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ทั้งสิ้นส่งคลัง

(ลงชื่อ) เสกล บุณยัษฐิติ
(นายเสกล บุณยัษฐิติ)
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๐๔