

บันทึก

เรื่อง การทำนิติกรรมและการดำเนินคดีในโรงศาลของโรงงานยาสูบ

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๔๘/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๖ ความว่า ด้วยกระทรวงการคลังแจ้งว่า กรมสรรพสามิตรายงานว่า โรงงานยาสูบได้หารือมาด้วยเรื่องพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมสรรพสามิตในกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๕ มิได้มีโรงงานยาสูบปรากฏชื่อเป็นส่วนราชการอยู่ด้วยดังเช่นที่ได้เคยมีอยู่ในพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมที่ยกเลิกไป ว่าต่อไปการที่โรงงานยาสูบจะเข้าทำนิติกรรมใด ๆ กับบุคคลภายนอกและการเป็นโจทก์จำเลยทางคดีในโรงศาลซึ่งได้เคยกระทำในนามกรมสรรพสามิตในฐานะนิติบุคคลเจ้าสังกัดของโรงงานยาสูบตามพระราชกฤษฎีกาฉบับเดิมที่ยกเลิกไป จะทำได้โดยสมบูรณ์ต่อไปหรือไม่ และจะอ้างอิงกฎหมายได้ว่าโรงงานยาสูบเป็นส่วนราชการในสังกัดกรมสรรพสามิต กรมสรรพสามิตจึงขอให้กระทรวงการคลังพิจารณา ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว การที่โรงงานยาสูบมิได้มีชื่ออยู่ในพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ เป็นเพราะถือว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์การและโรงงานต่าง ๆ มิใช่เป็นข้าราชการ และมิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากเงินในงบประมาณประเภทเงินเดือน หากได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากเงินอื่นซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณ ผู้ปฏิบัติงานในโรงงานยาสูบมิได้มีฐานะเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ฉะนั้น การที่มิได้ระบุชื่อโรงงานยาสูบไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมสรรพสามิตในกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๕ จึงเป็นเพียงแบบพิธีการทางกฎหมายที่ต้องทำเช่นนั้นเท่านั้น ทั้งนี้ สำหรับโรงงานและองค์การในสังกัดกระทรวงอื่นก็ไม่ระบุเช่นเดียวกัน การที่ไม่ปรากฏชื่อโรงงานยาสูบเป็นส่วนราชการในสังกัดกรมสรรพสามิตในพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ มิได้ทำให้ฐานะของโรงงานยาสูบในการที่จะเข้าทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอกและเป็นโจทก์จำเลยในโรงศาลเปลี่ยนแปลงไป คงกระทำในนามกรมสรรพสามิตต่อไปได้ตามเดิม ทั้งนี้ เพราะการที่มิได้มีชื่อโรงงานยาสูบระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ ก็มิได้ทำให้โรงงานยาสูบพ้นจากฐานะการทำงานในสังกัดกรมสรรพสามิต กิจกรรมยาสูบยังคงเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพสามิตตามเดิม ส่วนการอ้างอิงในข้อที่ว่า กิจกรรมยาสูบยังคงเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพสามิตนั้น อาศัยเหตุผลที่ว่า กรมสรรพสามิตเป็นเจ้าของโรงงานโดยได้รับซื้อกิจการโรงงานยาสูบมาดำเนินการเอง ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๔ ด้วยเงินกู้จากกระทรวงการคลัง และได้ดำเนินการต่อมาจนบัดนี้โดยกระทรวงการคลังมิได้เคยถอนอำนาจหน้าที่ในการนี้แต่อย่างใด และโดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและเกี่ยวกับผลได้เสียของโรงงานยาสูบ ตลอดจนโรงงานและองค์การของกระทรวงทบวงกรมบางแห่งด้วย กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลังมาร่วมประชุมด้วย ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๔๘๔) มาตรา ๘ บัญญัติว่า “กระทรวงการคลัง มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน การภาษีอากร และรัชฎาการอื่น ๆ” และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก็ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลังไว้ในมาตรา ๘ มีข้อความเช่นเดียวกัน

(๒) อันว่านิติบุคคลนั้นจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็แต่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของตน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๙) กรมสรรพสามิตเป็นนิติบุคคล จึงย่อมมีอำนาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้แต่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของตน แต่ทว่าวัตถุประสงค์ของกรมสรรพสามิตหาได้มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะไม่ และโดยที่กรมสรรพสามิตเป็นกรมในกระทรวงการคลัง จึงย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกขอบวัตถุประสงค์ของกระทรวงการคลัง การที่กรมสรรพสามิตได้เป็นเจ้าของโรงงานยาสูบ โดยได้รับซื้อกิจการโรงงานยาสูบมาดำเนินการเอง ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๔๘๔ ด้วยเงินกู้จากกระทรวงการคลัง และได้ดำเนินการต่อมาจนบัดนี้นั้น หาได้อยู่หรือเคยอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกระทรวงการคลังดังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมไม่ เพราะคำว่า “การเงินแผ่นดิน การภาษีอากร และรัชฎาการอื่น ๆ” ดังระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของกระทรวงการคลังนั้น หมายความว่าถึงการเงินในวิธีการปกติของการบริหาร ไม่รวมถึงการกระทำการการค้าขาย แม้จะได้เคยมีพระราชกฤษฎีกากระบุโรงงานยาสูบเป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งของกรมสรรพสามิตก็ดี ก็หาได้ทำให้วัตถุประสงค์ของกระทรวงการคลังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงไปอย่างใดไม่

(๓) ผู้แทนกระทรวงการคลังได้ชี้แจงว่า การที่กรมสรรพสามิตได้จัดและดำเนินการโรงงานยาสูบนั้น ก็โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑^๑ ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ เป็นบทว่าด้วยการซื้อขายยาสูบและผู้มีอำนาจจำหน่ายยาสูบ มาตรา ๒๑ เป็นเรื่องการผูกขาดของรัฐ และมาตราอื่น ๆ ให้อำนาจกรมสรรพสามิตเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุม ตรวจตรา และออกใบอนุญาต ไม่มีมาตราใดให้อำนาจกรมสรรพสามิตจัดและดำเนินการ

^๑มาตรา ๑๘ ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการจำหน่ายยาสูบในเขตจำหน่ายยาสูบต้องซื้อยาสูบจากเจ้าพนักงานหรือผู้รับเหมาจำหน่ายยาสูบ หรือจากเอกชนผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมไปทำการจำหน่าย ห้ามมิให้จำหน่ายยาสูบของผู้อื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี

มาตรา ๒๐ อธิบดีมีอำนาจที่จะมอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับเหมาจำหน่าย

โรงงานยาสูบได้เองเลย ทั้งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ การจัดและดำเนินงานโรงงานยาสูบก็ทำได้
กระทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของพระราชบัญญัติยาสูบ เป็นส่วนราชการไม่

(๔) ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า แม้จะมีพระ
ราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมสรรพสามิตระบุโรงงานยาสูบเป็นส่วนราชการของกรม
สรรพสามิตหรือไม่ก็ตาม กรมสรรพสามิตก็ห้ามอำนาจจัดและดำเนินการโรงงานยาสูบได้ไม่ และ
เพราะเหตุนี้จึงย่อมไม่มีอำนาจที่จะทำนิติกรรมและดำเนินคดีในโรงศาลของโรงงานยาสูบได้เลย
ตามตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนี้

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๖