

บันทึก

เรื่อง การใช้อำนาจออกกฎกระทรวงการคลังและพระราชกฤษฎีกา

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ ๔๒๗๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ส่งเรื่องกรมสรรพากรหรือกระทรวงการคลังว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติยกเลิกความในบางมาตราแห่งประมวลรัษฎากร เช่นมาตรา ๔ และมาตรา ๗๘ เป็นต้น ซึ่งว่าด้วยอำนาจการออกกฎกระทรวงและการตราพระราชกฤษฎีกา และได้บัญญัติความเพิ่มเติมขึ้นใหม่ทำนองเดียวกับความเดิมแทน ปัญหาจึงมีว่า บรรดากฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาที่กระทรวงการคลังได้ตราไว้โดยอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรซึ่งได้ถูกยกเลิกนั้น จะยังใช้ได้ต่อไปหรือเป็นอันถูกยกเลิกไปด้วยซึ่งถ้าการวินิจฉัยเป็นไปในประการหลัง ก็จำเป็นจะต้องออกกฎกระทรวงการคลังและตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่หมด ซึ่งกรมสรรพากรมีความเห็นว่าแม้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรจะได้ถูกยกเลิกไป ก็ได้มีบทบัญญัติใหม่ขึ้นไว้แทนทำนองเดียวกับความเดิม ฉะนั้น บรรดากฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาที่กระทรวงการคลังได้ตราไว้โดยอาศัยอำนาจบทบัญญัติเดิมแห่งประมวลรัษฎากรนั้น จึงน่าจะคงใช้บังคับได้ แต่ความเห็นดังกล่าวแล้ว กรมสรรพากรไม่แน่ใจจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการที่จะวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติฉบับใดซึ่งได้มีบทบัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวงหรือตราพระราชกฤษฎีกาได้ แต่ต่อมาบทบัญญัติมาตรานั้นได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว บรรดากฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาที่ได้ออกและตราขึ้นโดยมาตรานั้นจะยังมีผลใช้ได้หรือไม่นั้น ก็ต้องพิจารณาดูว่าบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้บัญญัติในหลักการเดิม หรือได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหลักการเดิมเสียใหม่ ถ้าปรากฏว่ามีได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการเดิม บรรดากฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกาที่ได้ใช้ไปแล้วนั้นก็ยังจะมีผลใช้ได้ ไม่จำเป็นจะต้องออกกฎกระทรวงหรือตราพระราชกฤษฎีกาใหม่ แต่ถ้าหากว่าได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการขึ้นใหม่แล้ว กฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาบรรดาที่ได้ตราขึ้นโดยอาศัยบทมาตรานั้นก็เป็นอันใช้ไม่ได้ จำเป็นจะต้องออกกฎกระทรวงและตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ เพราะหลักการได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ฉะนั้นหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาอาจจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง หรือตราพระราชกฤษฎีกาใหม่

ตามมาตรา ๔ แห่งประมวลรัษฎากรซึ่งกรมสรรพากรได้อ้างมานั้น ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการตามประมวลรัษฎากร และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงแต่งตั้งเจ้าพนักงานกำหนดส่วนลดและกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม

ประมวลรัษฎากร แต่ตามมาตรา ๔ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๘) พ.ศ.๒๕๔๔ ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามประมวลรัษฎากรและมีอำนาจออกกฎกระทรวง

(๑) แต่งตั้งเจ้าพนักงาน

(๒) ให้ใช้หรือให้ยกเลิกแสดมป์ โดยกำหนดให้นำมาแลกเปลี่ยนกับแสดมป์ที่ใช้ได้ภายในเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด แต่ต้องให้เวลาไม่น้อยกว่าหกสิบวัน

(๓) กำหนดส่วนลดและกิจการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งประมวลรัษฎากร

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่ามาตรา ๔ นี้ ได้เพิ่มหลักการในเรื่องการใช้ การยกเลิกแสดมป์ ขึ้นใหม่ ส่วนในเรื่องการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน การกำหนดส่วนลดและกิจการอื่น ๆ นั้น มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ฉะนั้นกฎกระทรวงเดิมที่ได้ตราออกใช้ อันว่าด้วยการแต่งตั้งเจ้าพนักงานและการกำหนดส่วนลดหรือกิจการอื่น ๆ ก็ยังคงใช้ได้อยู่ ไม่จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงใหม่

ส่วนปัญหาที่เกี่ยวกับมาตรา ๗๘ นั้น ตามมาตรา ๗๘ เดิมได้ให้วิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า “ร้านค้า” ไว้ดังนี้ “ร้านค้า หมายความว่า สถานที่ซึ่งใช้ในการประกอบหรือดำเนินกิจการค้า ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดชนิดแห่งการค้าอันไว้

ร้านค้านี้กล่าวในวรรคก่อนนั้น หมายความว่ารวมทั้งโรงเรือน ตึก หรือแพ ตลอดจนที่ดินที่ใช้เกี่ยวเนื่องกับโรงเรือน ตึก หรือแพนั้น ในการประกอบหรือดำเนินกิจการค้า”

ต่อมามาตรา ๗๘ ใหม่ ได้แก้ไขบทวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า “ร้านค้า” เสียใหม่เป็นดังนี้

“ร้านค้า หมายความว่า สถานที่ซึ่งใช้ในการประกอบหรือดำเนินกิจการค้าอันมิใช่โรงอุตสาหกรรม ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดชนิดแห่งการค้าอันไว้

ร้านค้านี้กล่าวในวรรคก่อน ให้หมายความว่ารวมทั้งที่ดิน โรงเรือน ตึกหรือแพ ซึ่งใช้เป็นที่ผลิตหรือเก็บสินค้าอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการค้า และรวมตลอดถึงบริเวณของโรงเรือน ตึกหรือแพ ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการประกอบหรือดำเนินกิจการค้า รวมทั้งการผลิตหรือเก็บสินค้า”

ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่าได้มีการเพิ่มหลักการขึ้นใหม่ โดยได้บัญญัติให้มีข้อความกว้างขวางขึ้น ให้รวมทั้งที่ดิน โรงเรือน ตึก หรือแพ ซึ่งใช้เป็นที่ผลิตหรือเก็บสินค้าอันเกี่ยวเนื่องกับกิจการค้าด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้กินความรวมถึงโกดังสำหรับเก็บสินค้าเป็นต้น โดยนัยแห่งมาตรานี้อาจจะกินความรวมไปถึงยุ้งข้าว และที่ดิน นาที่ใช้เป็นที่ผลิตสินค้าข้าวด้วย ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมแล้ว พระราชกฤษฎีกาซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรานี้ก็เป็นอันใช้ไม่ได้จำต้องตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๕