

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนด “รัฐมนตรีผู้รักษาการ” และการเขียน “มาตรารักษาการ”
ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๑๓๖๙๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๓๓ แจ้งว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อมทั้งแจ้งข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรมบูรณ์) เกี่ยวกับการเขียน “มาตรารักษาการ” ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไปเพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปนั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกานำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) และข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้เสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาวินิจฉัย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย โดยมีข้อเท็จจริงของเรื่อง สรุปได้ดังนี้

(๑) เดิมสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๑๔๒๔๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยมีสาระสำคัญในการยกเว้นภาษีโรงเรือนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด (เพิ่มความเป็น (๖) ของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕) และกำหนดบทยกเว้นสำหรับค่าภาษีที่ต้องชำระหรือที่ยังมิได้ชำระของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ (ร่างมาตรา ๔ บทเฉพาะกาล)^{*}

^{*}สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมีดังนี้
มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๖) ของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

“(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(ก) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการการรถไฟ การประปาการไฟฟ้า หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

(ข) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องดังกล่าวดังกล่าวต้องใช้ในการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง หรือใช้ในการประกอบกิจการของส่วนราชการหรือของรัฐวิสาหกิจอื่นตาม (ก) หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้โดยรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการผู้ใช้ทรัพย์สินนั้น มิได้มุ่งหมายจะหาผลประโยชน์เป็นการนอกเหนือจากการดำเนินการตามปกติของรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการนั้น”

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พิจารณาแล้ว ได้มีการแก้ไขในสาระสำคัญดังนี้

(ก) แก้ไขโดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เป็นผู้กำหนดรัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในประเภทประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ

(ข) แก้ไขโดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว^๒ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๖ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ แจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบและดำเนินการต่อไป

มาตรา ๔ บรรดาคำภาษีซึ่งพึงได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ หากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวยังมิได้ดำเนินการชำระหรือค้างชำระอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันพับไป

มาตรา ๕ บทบัญญัติตามมาตรา ๔ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกคืนคำภาษี หากได้มีการชำระไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

^๒สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ตรวจพิจารณาแล้ว มีดังนี้

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๖) ของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

“(๖) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(ก) เป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

(ข) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องดังกล่าวต้องใช้ในการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นเอง หรือใช้ในการประกอบกิจการของส่วนราชการหรือของรัฐวิสาหกิจอื่นตาม (ก) หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ทั้งนี้ โดยรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการผู้ใช้ทรัพย์สินนั้นมิได้มุ่งหมายจะหาผลประโยชน์เป็นการนอกเหนือจากการดำเนินการตามปกติของรัฐวิสาหกิจหรือส่วนราชการนั้น”

มาตรา ๔ บรรดาคำภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ยังมิได้ดำเนินการชำระหรือค้างชำระอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นอันพับไป

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกคืนคำภาษีหากได้มีการชำระไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยได้เสนอข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีด้วยว่า กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว เห็นสมควรคงให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดรัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในประเภทประกอบกิจการสาธารณูปโภคฯ (โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากการกระทรวงการคลังอีกตามร่างที่คณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไข) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ

(ก) เห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังเสนอโดยให้กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวเป็นผู้กำหนดรัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในประเภทประกอบกิจการสาธารณูปโภคฯ

(ข) ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้มาพิจารณาทบทวนในประเด็น”บทมาตรารักษาการ” อีกครั้งหนึ่ง (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๙๘๒๐ ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๓)

(๔) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง โดยมีการแก้ไขให้กระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงเดียวเป็นผู้กำหนดรัฐวิสาหกิจที่จะอยู่ในประเภทประกอบกิจการสาธารณูปโภคฯตามมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐมนตรีผู้รักษาการ นั้น กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑ เห็นว่า “โดยที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าวได้ให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วยเฉพาะในเรื่องการประกาศรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการเพื่อยกเว้นไม่เสียภาษี ส่วนในเรื่องอื่นยังคงอยู่ในการดูแลรักษาของกระทรวงการคลังตามกฎหมายปัจจุบัน จึงไม่ได้แก้ไขเรื่องรัฐมนตรีรักษาการในมาตรา ๗ ของกฎหมายปัจจุบัน” ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้ร่วมรักษาการเฉพาะตามร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เท่านั้น”

(๕) อย่างไรก็ตาม ในการแจ้งผลการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๕๗๗ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๓) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรมบูรณ์) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ในเรื่องมาตรารักษาการนี้ว่า “การที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ได้เขียนมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยให้มีรัฐมนตรีสองกระทรวงร่วมกันรักษาการ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๑ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕

มาตรา ๗ ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎเสนาบดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและกิจการอื่นๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎเสนาบดีนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

รักษาการ) แต่ในขณะเดียวกัน กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕) มีรัฐมนตรีรักษาการเพียงกระทรวงเดียว (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) เลขานุการฯ เห็นว่าการเขียนกฎหมายเช่นนี้อาจเป็นการขัดแย้งกันเอง ถ้าหากว่ากรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑ เห็นไม่สมควรให้แก้ไขบทมาตรารักษาการของ “พระราชบัญญัติแม่บท” ให้มีรัฐมนตรีรักษาการสองกระทรวง ก็สมควรแก้ไขมาตรารักษาการของ “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม” (ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กรรมการร่างกฎหมายแก้ไขไว้แต่เดิม) ให้เหลือเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรีรักษาการเพียงกระทรวงเดียวเพื่อให้สอดคล้องกันด้วย ทั้งนี้ เพราะตามแบบการเขียนกฎหมายนั้น มาตรารักษาการของ “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม”(มาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ) เป็นมาตรารักษาการของ “บทเฉพาะกาล” คือมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น และบทเฉพาะกาล (มาตรา ๔) ดังกล่าวมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเข้ามาเกี่ยวข้องในบทเฉพาะกาลได้ต่อเมื่อพระราชบัญญัติแม่บท (มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕) นั้น ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นผู้รักษาการอยู่ด้วย ฉะนั้น ถ้ากรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ มีความเห็นเกี่ยวกับมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติว่าไม่สมควรเปลี่ยนแปลง”แม่บทเพิ่มเติม” เลขานุการฯจึงเห็นสมควรตัดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกจากมาตรารักษาการของร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สอดคล้องกันด้วย เพื่อจะได้สามารถอธิบายได้ถ้าหากได้มีการซักถามจากสมาชิกรัฐสภา”

(๖) คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้นำความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ และข้อสังเกตของเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอมร จันทรสมบูรณ์) เสนอที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือมาเกี่ยวกับรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ แล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ ซึ่งเป็นมาตราที่บัญญัติว่าทรัพย์สินใดบ้างเป็นทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ โดยร่างมาตรา ๙^๔ ที่แก้ไขใหม่นี้ได้เพิ่มความเป็น (๖) ของมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยที่จะออกประกาศกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่ระบุไว้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ ซึ่งการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจักต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๖) ที่บัญญัติเพิ่มเติมใหม่ และโดยที่มาตรา ๙ (๖) นี้ รวมเข้าเป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ จึงจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา

^๔โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

๗^๔ อันเป็นบทรักษากฎการของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษากฎการร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีอำนาจออกประกาศกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๙ (๖) ได้

ส่วนร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.ที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ก็ต้องบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษากฎการร่วมกันเช่นเดียวกัน เพราะได้บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการออกประกาศตามมาตรา ๙ (๖) กำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่ระบุไว้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๓๔