

บันทึก

เรื่อง อำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรในการสั่งการยกเว้นคำสั่งทั่วไปของ
กรมศุลกากรเกี่ยวกับการประเมินราคาและค่าอากรรถยนต์นั่งใช้แล้ว

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ลับมาก -ด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๒/๕๗๘๗๓ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมศุลกากรได้มีคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๒๗ เรื่อง การประเมินราคาและค่าอากรรถยนต์นั่ง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาและภาษีอากรรถยนต์นั่งที่ได้จดทะเบียนและใช้แล้วที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ เป็นต้นไป และให้ยกเลิกหลักเกณฑ์การประเมินราคาและภาษีอากรรถยนต์นั่งใช้แล้วตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๔/๒๕๐๗ และที่ ๑๔/๒๕๑๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ เสีย

ต่อมา ภายหลังจากที่คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาและค่าอากรสำหรับรถยนต์นั่งใช้แล้วในอัตราที่สูงกว่าเดิมดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้ว กรมศุลกากรได้รับคำร้องขอของกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมว่า ข้าราชการและข้าราชการทหารซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในต่างประเทศ เมื่อครบวาระประจำการแล้วข้าราชการเหล่านี้และครอบครัวจึงเดินทางกลับพร้อมกับได้นำรถยนต์นั่งใช้แล้วกลับเข้ามาพร้อมกับตนด้วยและจะต้องเสียภาษีอากรเป็นจำนวนเงินสูงกว่าที่คาดคิดไว้ จึงขอให้กรมศุลกากรพิจารณาผ่อนผันให้ใช้หลักเกณฑ์เดิมที่ใช้ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ ด้วย กรมศุลกากรจึงได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงการคลังว่า ข้าราชการเหล่านั้นไม่อาจทราบได้ว่าได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปแล้วบางรายได้จัดส่งรถยนต์เข้ามาแล้วหรือกำลังจัดส่ง จึงไม่อาจแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่ได้รับความเดือดร้อนประกอบกับรถยนต์เหล่านี้เป็นรถยนต์ที่ได้ใช้ส่วนตัวอยู่ในต่างประเทศและนำกลับมาเพื่อใช้เองมิใช่เพื่อการค้า เห็นสมควรผ่อนปรนให้และเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องนโยบายจึงขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังก็ได้มีความเห็นว่าเรื่องนี้ไม่สมควรถือเป็นเรื่องนโยบายให้อธิบดีกรมศุลกากรพิจารณาสั่งการไปได้ถ้าเห็นเป็นการสมควรเฉพาะราย กรมศุลกากรจึงเห็นว่า กรมศุลกากรมีนโยบายในการออกคำสั่งฉบับหลังก็เพื่อที่จะสกัดกั้นการนำรถใช้แล้วเข้ามาเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรปรับปรุงนโยบายเพื่อให้ความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนโดยมีหลักเกณฑ์ที่กำหนด

กรณีจึงมีปัญหว่า การที่อธิบดีสั่งอนุมัติในบันทึกให้ดำเนินการดังกล่าวได้และถือเป็นนโยบายของกรมศุลกากร โดยไม่มีการออกเป็นคำสั่งทั่วไป ซึ่งเจ้าหน้าที่ประเมินก็ยึดถือคำสั่งอนุมัติของอธิบดีเป็นแนวทางในการประเมินราคาและค่าอากรที่เข้าเงื่อนไขตามกำหนดการใช้อำนาจสั่งอนุมัติของอธิบดีดังกล่าวเป็นการถูกต้องชอบธรรมตามพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ หรือไม่ กรณีที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นมานี้เนื่องจากกรมศุลกากรในปัจจุบันนี้ได้มีความเห็นยืนยันต่อกระทรวงการคลังว่า จากการที่กระทรวงการคลังได้มีความเห็นไปยังกรมศุลกากร อธิบดี

กรมศุลกากรจึงได้มีนโยบายผ่อนผันดังกล่าวและออกคำสั่งอนุมัติไปแล้วนั้นเป็นเรื่องที่อธิบดีไม่มีอำนาจจะกระทำได้ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่ากรณีนี้เป็นเรื่องที่อธิบดีได้ใช้อำนาจยกเว้นคำสั่งทั่วไปที่อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจออกตามกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่ต้องแล้วกระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมศุลกากร) แล้ว ให้ความว่า เดิมกรมศุลกากรได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาและค่าอากรสำหรับรถยนต์นั่งใช้แล้วที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรไว้ใน “คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ ๒๔/๒๕๐๗ เรื่อง การตราคารยนต์” และ “คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๑๔/๒๕๑๗ เรื่อง อัตราค่าเสื่อมราคารถยนต์นั่งใช้แล้ว” ต่อมากรมศุลกากรได้มี “คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ เรื่อง การประเมินราคาและค่าอากรรถยนต์นั่ง” ยกเลิกคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นและกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาและค่าอากรสำหรับรถยนต์นั่งใช้แล้วขึ้นใหม่ โดยคำสั่งฉบับใหม่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม

ต่อมาเมื่อคำสั่งฉบับใหม่มีผลใช้บังคับแล้ว กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือขอให้กรมศุลกากรพิจารณาผ่อนผันให้แก่ข้าราชการที่เดินทางกลับจากการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในต่างประเทศและนำรถยนต์นั่งใช้แล้วกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพราะตามคำสั่งฉบับใหม่ของกรมศุลกากรได้กำหนดให้หักค่าเสื่อมราคารถยนต์นั่งใช้แล้วได้ในจำนวนน้อยกว่าอัตราการหักค่าเสื่อมราคารถยนต์นั่งใช้แล้วตามที่กำหนดไว้เดิม ซึ่งข้าราชการเหล่านั้นไม่ทราบล่วงหน้าจึงได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากจะต้องเสียอากรเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าที่คิดไว้ในกรณีนี้กรมศุลกากรได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรผ่อนผันให้ และเมื่อได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลังว่าเป็นเรื่องที่อธิบดีกรมศุลกากรจะพิจารณาสั่งการถ้าเห็นสมควรเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรจึงได้มีบันทึกเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมศุลกากรว่า เห็นควรผ่อนปรนให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างตามกฎหมาย ก.พ.ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำหรือศึกษาต่ออยู่ในต่างประเทศติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า ๒ ปี ซึ่งได้รับคำสั่งของส่วนราชการต้นสังกัดให้เดินทางกลับมาปฏิบัติหน้าที่ราชการในประเทศไทยและเป็นคำสั่งที่ส่งไว้ภายในปี ๒๕๒๗ โดยให้ใช้หลักเกณฑ์ตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรและระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ ซึ่งรองอธิบดีกรมศุลกากรในขณะนั้นได้เสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมศุลกากรว่า เห็นควรสั่งการให้เจ้าพนักงานประเมินดำเนินการตามหลักการที่เจ้าหน้าที่เสนอ และให้เจ้าพนักงานประเมินพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมสำหรับกรณีอื่นในเรื่องรถยนต์ใช้แล้วเพื่อให้เป็นการให้ความเป็นธรรมในหลักการลักษณะคล้ายกันด้วย อันเป็นการถือปฏิบัติโดยทั่วกัน

อธิบดีกรมศุลกากรในขณะนั้นได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติให้ดำเนินการตามที่รองอธิบดีกรมศุลกากรเสนอ โดยมีคำสั่งไว้ในท้ายบันทึกที่เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรเสนอมีได้ทำเป็น “คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร” ในลักษณะเดียวกับคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ ซึ่งเจ้าพนักงานประเมินก็ได้ยึดถือคำสั่งอนุมัติของอธิบดีกรมศุลกากรเป็นแนวทางในการประเมินราคารถยนต์ที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่ได้กำหนดไว้ กรณีจึงมีปัญหาคือที่จะต้องพิจารณาว่าการที่อธิบดีกรม

ศาลากรได้เคยมีคำสั่งทั่วไปกรมศาลากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรไว้เป็นการทั่วไปแล้ว อธิบดีกรมศาลากรจะมีอำนาจสั่งการเป็นบันทึกอีกฉบับหนึ่งต่างหาก กำหนดให้เจ้าพนักงานประเมินผ่อนผันให้แก่ข้าราชการที่เดินทางกลับจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำอยู่ในต่างประเทศและกรณีอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน โดยให้การนำรถยนต์ดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรได้รับยกเว้นจากหลักเกณฑ์การประเมินราคาตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งทั่วไปกรมศาลากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ และให้ใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาตามคำสั่งทั่วไปที่มีอยู่เดิมแทนได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า โดยปกติในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการย่อมมีอำนาจในทางบริหารที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติไว้สำหรับการปฏิบัติกรของเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชาของตนที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ตามที่พิจารณาเห็นสมควร เพื่อเป็นการกำหนดกรอบในการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้เป็นที่น่าพอใจทั่วไพบว่าการสั่งการในแต่ละกรณีนั้นควรจะอาศัยหลักเกณฑ์เช่นใดบ้าง ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่นั้นได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางและมีมาตรฐานเช่นเดียวกันได้ สำหรับพระราชบัญญัติศาลากร พุทธศักราช ๒๕๖๙ ก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ด้วยในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า ให้อธิบดีกรมศาลากรเป็นหัวหน้าจัดการงานในกรมศาลากรและกำกับตรวจตรากิจการอันเป็นหน้าที่ของกรมนี้ และมีอำนาจออกข้อบังคับสำหรับกรมตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบังคับการให้เป็นไปตามนั้น ด้วยเหตุนี้ การที่อธิบดีกรมศาลากรได้ออกคำสั่งทั่วไปกรมศาลากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร จึงเป็นการออกคำสั่งเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมศาลากรสำหรับกรที่จะใช้ดุลพินิจประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วอันเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติศาลากร พุทธศักราช ๒๕๖๙ ต่อไป ทั้งนี้ เพราะว่าการตีราคารถยนต์นั่งใช้แล้วย่อมขึ้นอยู่กับสภาพและอายุการใช้งานของรถยนต์ด้วย จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้แน่ชัดเพื่อมิให้การตีราคารถยนต์นั่งใช้แล้วแต่ละคันแตกต่างกันไปโดยการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคน

^๑ พระราชบัญญัติศาลากร พุทธศักราช ๒๕๖๙

มาตรา ๓ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงตั้ง ถาทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนาบดีตั้ง บุคคลผู้สมควรขึ้นเป็นหัวหน้าจัดการงานในกรมศาลากรและกำกับตรวจตรากิจการอันเป็นหน้าที่ของกรมนี้ บุคคลผู้นั้นซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “อธิบดี” ให้มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมบรรดาพนักงานทั้งหลายในกรมศาลากร มีอำนาจให้เงินเดือนและเงินรางวัล เรียกประกันสำหรับความประพฤติดี และออกข้อบังคับสำหรับกรมตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และบังคับการให้เป็นไปตามนั้น

^๒ พระราชบัญญัติศาลากร พุทธศักราช ๒๕๖๙

มาตรา ๑๓ บรรดาการซึ่งของ การสอบ การตีราคาของ ฯลฯ เพื่อประเมินค่าภาษี ถ้าเพื่อประโยชน์อย่างอื่นในราชการนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมศาลากรเป็นผู้ทำ

ซึ่งการออกคำสั่งในลักษณะนี้ย่อมอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรที่จะกระทำได้ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินและตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙

โดยที่คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ นั้นมีลักษณะเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารของอธิบดีกรมศุลกากร เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมศุลกากรเอง ฉะนั้น ในกรณีที่ได้มีสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป และอธิบดีกรมศุลกากรเห็นสมควรเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรให้เป็นไปโดยเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงดังกล่าว อธิบดีกรมศุลกากรจึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม หรือสั่งการให้ยึดถือแนวทางปฏิบัติเป็นอย่างอื่นได้ อันเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการโดยปกติตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ ฉะนั้น สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ แม้ว่าอธิบดีกรมศุลกากรจะได้มีคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ ๒๗/๒๕๒๗ กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วไว้เป็นการทั่วไปแล้วก็ตามแต่เมื่อมีข้อเท็จจริงปรากฏต่ออธิบดีกรมศุลกากรในภายหลังว่า บรรดาข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางกลับจากการไปปฏิบัติราชการประจำในต่างประเทศ ได้รับความเดือดร้อนเพราะไม่ทราบแนวนโยบายการประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วที่อธิบดีกรมศุลกากรได้กำหนดขึ้นใหม่ตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ และอธิบดีกรมศุลกากรเห็นสมควรกำหนดแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วสำหรับกรณีดังกล่าวเสียใหม่ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมศุลกากรได้เคยกำหนดไว้เดิมก่อนที่จะออกคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ เช่นนี้ จึงอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรที่จะสั่งการเช่นนั้นได้

อนึ่ง แม้ว่าการสั่งการในครั้งหลังนี้อธิบดีกรมศุลกากรจะเพียงแต่ทำเป็นบันทึกสั่งการไว้ทำยบันทึกรวมความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้เสนอมาตามลำดับ โดยมิได้จัดทำในรูปคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรดังเช่นคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ ก็ตาม แต่ก็มิได้ทำให้การสั่งการเช่นนั้นจะต้องเสียไป เพราะคำสั่งของอธิบดีกรมศุลกากรในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วนั้น เป็นคำสั่งในทางบริหารเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรมศุลกากร ฉะนั้น ไม่ว่าอธิบดีกรมศุลกากรจะได้สั่งการในรูป “คำสั่งทั่วไป” หรือสั่งการในรูปบันทึกสั่งการ ก็ย่อมมีผลเป็นเช่นเดียวกัน

โดยเหตุนี้ การที่อธิบดีกรมศุลกากรได้มีบันทึกสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินราคารถยนต์นั่งใช้แล้วที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางกลับจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำในต่างประเทศตามคำสั่งที่สั่งในปี พ.ศ.๒๕๒๗ (ปีที่ได้มีคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗) และกรณีอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน ตามหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่อธิบดีกรมศุลกากรกำหนดไว้เดิม โดยไม่ใช้หลักเกณฑ์ตามคำสั่งทั่วไปกรมศุลกากร ที่ ๒๗/๒๕๒๗ จึงอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรที่จะกระทำได้

(ลงชื่อ) ออมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๑