

บันทึก

เรื่อง การลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ออกสลากบำรุงการกุศล
เป็นการเฉพาะรายตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๐๘.๔๑/๑๔๘๒ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีอนุมัติร่าง กฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และให้กระทรวงมหาดไทยหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การลดหย่อนภาษี ให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ออกสลากบำรุงการกุศลเป็นการเฉพาะราย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยไม่ต้องทำเป็นกฎกระทรวงได้หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ในปัญหาดังกล่าวมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ ประกอบกับมาตรา ๑๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมแก่ผู้ได้รับอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันหมายเลข ๑๖ ในบัญชี ข.โดยในข้อ ๑๒ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) กำหนดให้เสียภาษีการเล่นสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ ฯลฯ ในจังหวัดพระนคร และธนบุรี ร้อยละ ๑๐ ในจังหวัดอื่นร้อยละ ๕ แห่งยอดราคาสลากซึ่งมีผู้รับซื้อก่อนหักรายจ่าย และต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เล่นการพนัน ครั้งละ ๕,๐๐๐ บาท ตามความในข้อ ๑๗ (๑๖) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) โดยไม่มีข้อความในส่วนใดของกฎหมายเปิด โอกาสให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้รับอนุญาตออกสลาก บำรุงการกุศลเฉพาะราย เมื่อเป็นนโยบายเฉพาะกาลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะ ลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ใดเป็นพิเศษจากที่ได้กำหนดไว้เป็นหลักการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ จึงทำในรูป ของการออกกฎกระทรวงกำหนดให้ผู้ขออนุญาตรายนั้น ๆ เสียภาษีตามที่พิจารณาเห็นสมควรเป็น กรณีพิเศษเฉพาะราย ซึ่งในกรณีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) เพื่อลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตออกสลากบำรุงมูลนิธินุรักษ์และพัฒนา อากาศยานไทย โดยเสียภาษีเพียง ๐.๕ % การอนุญาตลดภาษีเป็นการเฉพาะรายนี้เป็นเงื่อนไข พิเศษเพื่อจะนำเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากดังกล่าวไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณ กุศล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเห็นชอบ ก่อน โดยออกกฎกระทรวงอนุญาตเฉพาะราย ประกอบกับตามหลักปฏิบัติโดยทั่วไปของการออก กฎหมายเพื่อรองรับกฎหมายแม่บทที่ได้ให้อำนาจไว้จักต้องกระทำในฐานะเทียบเท่าเป็นกฎหมาย เช่นเดียวกัน ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่ากฎกระทรวง เว้นแต่มีบทบัญญัติขัดแย้งเป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่น่าจะมีอำนาจออกคำสั่งอนุญาตลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้รับ อนุญาตเป็นการเฉพาะรายได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช

กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่า การลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ออกสลากบำรุงการกุศลเป็นการเฉพาะราย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยไม่ต้องออกเป็นกฎกระทรวงได้หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) แล้ว เห็นว่าการกำหนดอัตราภาษีการพนันบางประเภทตามมาตรา ๑๖^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๐๓ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะเป็นผู้กำหนดไม่เกินกว่าร้อยละสิบของยอดรายรับก่อนหักรายจ่าย ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาการกำหนดอัตราภาษีการพนันได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ จนถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ที่ได้กำหนดอัตราภาษีการพนันไว้เป็นการทั่วไปส่วนการลดหย่อนภาษีการพนันให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ออกสลากบำรุงการกุศล ให้เสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓)^๒ ทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้ทำเป็นกฎกระทรวงมาตลอด^๓ โดยมีบทบัญญัติให้ยกเว้นมิให้นำเรื่องอัตราภาษีการพนันที่กำหนดไว้ใน

^๑ มาตรา ๑๖ รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นหมายเลข ๑๗ ในบัญชี ข. เสียภาษีไม่เกินกว่าร้อยละสิบแห่งยอดรายรับก่อนหักรายจ่าย การเล่นหมายเลข ๑๙ ในบัญชี ข. ไม่เกินร้อยละสิบแห่งยอดรายรับซึ่งหักรายจ่ายแล้ว และการเล่นหมายเลข ๑๖ หมายเลข ๑๘ และหมายเลข ๒๐ ในบัญชี ข. ไม่เกินร้อยละสิบแห่งยอดราคาสลากซึ่งมีผู้รับซื้อก่อนหักรายจ่าย รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นหมายเลข ๑๗ หมายเลข ๑๘ และหมายเลข ๑๙ ในบัญชี ข. เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละสองครึ่ง เพื่อให้เป็นรายได้ของเทศบาลแห่งท้องที่ที่เล่นการพนันตามใบอนุญาตโดยกำหนดในกฎกระทรวงก็ได้

^๒ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๐ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) มาใช้บังคับกับการออกสลากการกุศลนั้น แล้วกำหนดอัตราภาษีสำหรับกรณีดังกล่าวโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในการบัญญัติกฎหมายที่ว่า การยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมหรือการตรากฎหมายขึ้นใหม่ที่มีบทบัญญัติขัดแย้งหรือแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว จะต้องทำเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นเท่าเทียมกันหรือสูงกว่า ดังนั้น แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีการพนันตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ แต่เมื่อการกำหนดอัตราภาษีการพนันได้ทำเป็นกฎกระทรวงมาโดยตลอด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดอัตราภาษีการพนันให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ออกสลากบำรุงการกุศลเป็นการเฉพาะรายได้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยทำเป็นคำสั่ง ย่อมเป็นการขัดต่อกฎกระทรวงซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายจึงไม่อาจกระทำได้

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ในเรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๐๗^๓ ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ในการตรวจพิจารณาร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติยศทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ ว่า “บทบัญญัติที่เป็นบทอาศัยอำนาจตามร่างกฎกระทรวงฯ ไม่ได้บังคับให้ออกกฎกระทรวง แต่บัญญัติให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจกำหนดวิทยฐานะของผู้ที่จะเป็นทหารสัญญาบัตรหรือทหารประทวน ฉะนั้น แม้ว่าทางปฏิบัติเดิมเคยกระทำเป็นกฎกระทรวงเรื่อยมาในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องในมาตราดังกล่าวกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ ก็ยังเห็นว่า ไม่ถูกต้องที่จะพิจารณาร่างกฎกระทรวงฉบับนั้นโดยให้เป็นไปตามวิธีการเดิม และเห็นว่าร่างกฎกระทรวงที่เสนอมานี้ควรแก้ไขใหม่ บัญญัติเพียงว่า ให้ยกเลิกกฎกระทรวงทั้งห้าฉบับที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยยศทหารทั้งหมด แล้วจัดทำส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๙ ในรูประเบียบหรืออย่างอื่นที่มีใช้ในรูปแบบกฎกระทรวง จึงจะถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยยศทหาร” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาบททวน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่ากรณีนี้เป็นปัญหากฎหมายที่สำคัญที่จะเป็นแนวทางในการตรวจ

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๒ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๔ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๙๐๓/๑๑๑๙ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ เรื่อง ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติยศทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๙

พิจารณาร่างกฎหมายต่อไป จึงมีมติให้นำปัญหานี้เสนอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาตามข้อ ๑๓ (๒)^๔ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ตราขึ้นตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๗๘ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการออกกฎกระทรวงที่มีอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ ที่ตราขึ้นในสมัยนั้นจะกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีไว้อย่างกว้างในมาตรการรักษาการเท่านั้น ต่อมาหลักเกณฑ์ในการออกกฎกระทรวงได้เปลี่ยนแปลงไป โดยในพระราชบัญญัติจะกำหนดกรอบที่ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงไว้อย่างชัดเจนว่าจะให้ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงได้ในเรื่องใดบ้าง

เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ใช้บังคับมานานแล้วและการกำหนดอัตราภาษีการพนันและการลดหย่อนภาษีการพนันได้ทำในรูปของกฎกระทรวงมาโดยตลอด ดังนั้น การที่จะลดหย่อนภาษีการพนันให้แก่ผู้รับใบอนุญาตบางรายให้แตกต่างไปจากอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวโดยทำเป็นคำสั่งยอมขัดต่อกฎกระทรวงซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีมติเป็นเอกฉันท์เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจออกคำสั่งลดหย่อนภาษีการพนันให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ออกสลากบำรุงการกุศลเป็นการเฉพาะรายได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๐

^๔ ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายได้มีมติหรือคำสั่ง หรือขอให้กรรมการร่างกฎหมายวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่าปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่