

ลำนนา

(၅. ၂၂)



คดีหมายเลขแดงที่ ๔๕/๒๕๕๒

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๒๓ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๒

ระหว่าง	{	ห้ามหุ้นส่วนจำกัด นิยมสุวรรณการปิโตรเลียม	ผู้ฟ้องคดี
		องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี	ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อรรถณัคำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๖/๒๕๔๗
หมายเลขแดงที่ ๙๔๘/๒๕๔๘ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัดตั้งอยู่เลขที่ ๖๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านกล้วย อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี ประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ลบ ๕๑๐๐๑/ว ๑๐๖๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พหุศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของ ผู้จัดการ หรือบุคคลอื่นซึ่งรับผิดชอบในการ



/ดำเนินงาน...

ดำเนินงานสถานีบริการน้ำมันซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “สถานค้าปลีก” ตามข้อบัญญัติฯ มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีพร้อมกับชำระภาษีต่อเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต ณ สำนักงานสรรพสามิตแห่งท้องที่ที่สถานค้าปลีกตั้งอยู่ หากผู้ค้าปลีกไม่ดำเนินการยื่นแบบแสดงรายการและไม่ชำระภาษีจะมีความผิดและต้องรับโทษตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ ซึ่งมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ลบ ๕๑๐๐๑/ว ๑๑๘๐ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ทราบสถานที่ที่ผู้ประกอบการต้องไปจดทะเบียนสถานค้าปลีก

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การจัดเก็บภาษีน้ำมันดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ๑. ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย ๒. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะจัดเก็บภาษีในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อน ๓. การเก็บภาษีนั้น รัฐเป็นผู้มีอำนาจเรียกเก็บแต่ผู้เดียว ผู้ฟ้องคดีมีสภาพเป็นเพียงนิติบุคคลไม่ใช่รัฐ และในการออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจะต้องมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจจัดเก็บได้ แต่การออกข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่จัดเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกน้ำมันดังกล่าว ไม่มีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บได้ ๔. การเก็บภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองไม่เท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากในราคาน้ำมันมีภาษีรวมอยู่ด้วย ทำให้ประชาชนที่ซื้อน้ำมันนอกเขตพื้นที่ไม่ต้องซื้อน้ำมันในราคาที่รวมภาษี ๕. ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีวิธีการจัดเก็บภาษีที่แน่นอน และเป็นการเก็บภาษีซ้ำซ้อนเพราะเมื่อสถานค้าปลีกรายย่อยที่ซื้อน้ำมันจากสถานค้าปลีกที่ได้เสียภาษีดังกล่าวก็ต้องเสียภาษีน้ำมันให้กับผู้ถูกฟ้องคดีอีก นอกจากนี้การเก็บภาษีน้ำมันได้มีการเรียกเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกเก็บอีก จึงเป็นการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การจัดเก็บภาษีน้ำมันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน



/การกระจาย...

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม นอกจากนี้ มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้ ๑. น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันหรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม ๒. ยาสูบโดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่องการเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเรียกเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัดลพบุรี และได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พ.ศ. ๒๕๔๒ (เพิ่มเติม) ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมาได้มีการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ และยกเลิกข้อบัญญัติเดิมทั้ง ๒ ฉบับ เพื่อจัดเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกน้ำมันในเขตจังหวัดลพบุรีทั้งจังหวัด ยกเว้นสถานีบริการน้ำมันที่ใช้เครื่องตวงน้ำมันชนิดสูบ (เครื่องตวงหลอดแก้ว) ที่มีหลักฐานแสดงได้ว่าซื้อน้ำมันมาจากสถานีน้ำมันในจังหวัดลพบุรีที่ได้จดทะเบียนสถานค้าปลีกและเสียภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีแล้ว อันเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องการเก็บ



/ภาษีข้าช้อน...

ภาษีเข้าช้อน โดยกำหนดให้ผู้ค้าปลีกจดทะเบียนสถานค้าปลีกและยื่นแบบรายการภาษีพร้อมกับชำระภาษีต่อเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพสามิต

ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจึงเป็นสถานค้าปลีกตามข้อ ๔ ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ลป ๕๑๐๐๑/ว ๑๐๖๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันในเขตจังหวัดลพบุรีทุกแห่งให้เสียภาษีตามข้อบัญญัติให้ถูกต้อง โดยหนังสือดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งสถานที่ที่ผู้ประกอบการจะต้องไปจดทะเบียนซึ่งมิได้แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีผู้เดียว หลังจากนั้นได้มีผู้ประกอบการสถานีบริการน้ำมันหลายรายโทรศัพท์แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ประกอบการไม่ทราบว่าต้องไปขอจดทะเบียนสถานค้าปลีกที่ใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอความร่วมมือในการเสียภาษีพร้อมทั้งแจ้งสถานที่ที่ผู้ประกอบการต้องไปจดทะเบียนสถานค้าปลีกด้วย

การตราข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีถือเป็นการกำหนดนโยบายการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๔ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรย่อมมีอิสระจากกันและการที่จะพิจารณาว่าควรออกข้อบัญญัติหรือไม่ก็ต้องพิจารณาจากสภาวะแวดล้อมหลายประการ ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ประกอบกับปัจจัยด้านอื่นๆ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้จากการเก็บภาษีประเภทอื่นมากและมีงบประมาณเพียงพอกับการบริหารงานก็อาจไม่มีความจำเป็นต้องออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกน้ำมันอีก อย่างไรก็ตามการออกข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอันเป็นการออกกฎหมาย ซึ่งมีผลใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดโดยเฉพาะ จึงมิได้ทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองไม่เท่าเทียมกันดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ในการตราข้อบัญญัติดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือสอบถามข้อมูลไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศจำนวน ๕๓ แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้ได้มีการตราข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงจากสถานค้าปลีกน้ำมันแล้วจำนวน ๕๑ แห่ง และในการจัดเก็บภาษีตามข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีมีวิธีการจัดเก็บที่แน่นอน โดยจะเห็นได้จาก



/ข้อบัญญัติฯ...

ข้อบัญญัติฯ ข้อ ๖.๔ ซึ่งกำหนดให้การเรียกเก็บภาษีและเสียภาษีให้ผู้ค้าปลีกจดทะเบียน
สถานค้าปลีกต่อเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตตามแบบที่อธิบดีกรมสรรพสามิตกำหนด
ณ สำนักงานสรรพสามิตแห่งท้องที่ที่สถานค้าปลีกตั้งอยู่ ข้อ ๖.๕ กำหนดให้ผู้ค้าปลีกยื่นแบบ
รายการภาษีตามแบบที่อธิบดีกรมสรรพสามิตกำหนดพร้อมกับชำระภาษีต่อเจ้าหน้าที่
ของกรมสรรพสามิต ณ สำนักงานสรรพสามิตแห่งท้องที่ที่สถานค้าปลีกตั้งอยู่ภายในวันที่
๒๐ ของเดือนถัดจากเดือนที่ความรับผิดในอันจะต้องเสียภาษีเกิดขึ้น และในข้อ ๗ กำหนดให้
องค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบอำนาจให้กรมสรรพสามิตเรียกเก็บภาษีแทนและให้กรมสรรพสามิต
ออกข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อการจัดเก็บได้

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การจัดเก็บภาษีตามข้อบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลิกล้าน
และยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ เป็นการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนนั้น ตามข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดี
ดังกล่าวได้บัญญัติยกเว้นไม่เก็บภาษีจากสถานบริการน้ำมันที่ใช้เครื่องตวงน้ำมันเชื้อเพลิง
ชนิดสูบ (เครื่องตวงหลอดแก้ว) ที่มีหลักฐานแสดงได้ว่าซื้อน้ำมันจากสถานบริการน้ำมัน
ในจังหวัดลพบุรีที่ได้จดทะเบียนสถานค้าปลีกและเสียภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว
อันเป็นเหตุให้ผู้ค้าน้ำมันรายย่อยที่ซื้อน้ำมันจากผู้ค้าน้ำมันในจังหวัดลพบุรีที่ได้เสียภาษีดังกล่าว
ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อบัญญัติฯ แล้วไม่ต้องเสียภาษีซ้ำอีก จึงไม่เป็นการเก็บภาษีซ้ำซ้อน
ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหาร
ส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดังกล่าวจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีพื้นที่และอาณาเขตเป็นที่แน่นอนและได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นๆ
ฉะนั้นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นเขตพื้นที่ที่นอกเหนือจากเขตพื้นที่
ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล โดยแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
จะมีความเป็นอิสระในการปกครองภายในเขตของตน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด
มีความประสงค์ที่จะเข้าไปทำกิจการใดๆ ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็จะต้องได้รับ
ความยินยอมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก่อน เมื่อผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่



/องค์การ...

องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้อยู่ในเขตพื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ภายในบังคับของข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดี

คำว่า “ภาษี” ตามพจนานุกรมแปลว่า เงินที่รัฐเรียกเก็บเพื่อนำไปใช้จ่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นนิติบุคคลมิใช่รัฐจึงไม่สามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีเองได้อีกทั้ง ในการเรียกเก็บภาษีทุกประเภทจะต้องมีกฎหมายประเภทนั้นๆ กำหนดอัตราและวิธีการจัดเก็บไว้เพื่อให้การเก็บภาษีเป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจะออกข้อบัญญัติเก็บภาษีน้ำมันจากสถานค้าปลีกได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บภาษีน้ำมันออกมารองรับ และกำหนดวิธีการจัดเก็บเสียก่อน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับออกข้อบัญญัติเก็บภาษีน้ำมันโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มิใช่พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีน้ำมัน ดังนั้น การออกข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่เก็บภาษีน้ำมันจากสถานค้าปลีกจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วน จังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๕๓ กำหนดให้ความรับผิดชอบที่จะต้องเสียภาษีของสถานค้าปลีกเกิดในเวลาที่ได้รับมอบสินค้าไว้ในสถานค้าปลีกซึ่งตามหลักของกฎหมายว่าด้วยภาษีมียกกว่า รัฐจะเก็บภาษีได้ก็ต่อเมื่อสินค้าได้ถูกนำออกจำหน่ายก่อให้เกิดรายได้เสียก่อน และสินค้าที่ยังไม่จำหน่ายย่อมมีการหัก ระบาย สูญหาย การเก็บภาษีจึงต้องมีการหักในส่วนระเหยโดยกำหนดเป็นอัตราส่วนไว้ ข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงขัดต่อหลักกฎหมายว่าด้วยภาษีอย่างชัดเจน อีกทั้งวิธีการจัดเก็บตามข้อบัญญัติดังกล่าวไม่มีความเป็นธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีควรเรียกเก็บภาษีจากคลังน้ำมันโดยตรง จึงจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคมากกว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บภาษีน้ำมันจากสถานค้าปลีก

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการกิจการภายในเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล ดังนั้น การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในขณะนั้นจึงมี ๓ รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการดำเนินการจึงเชื่อมโยงสอดคล้องและไม่มีพื้นที่ดำเนินการทับซ้อนกันต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น พื้นที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหาร



/ส่วนตำบล...

ส่วนตำบลจึงเริ่มทับซ้อนกัน ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งกำหนดให้เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด ทำให้เขตพื้นที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทุกแห่งที่อยู่ภายในเขตจังหวัดเดียวกัน อันเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจากเดิมที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระนาบเดียวมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น โดยสรุปองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีหน้าที่ปฏิบัติงานและการกิจในภาพรวมของจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องตราข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้ในจังหวัดเพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ซึ่งในการตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กฎหมายกำหนดให้อำนาจบังคับใช้ครอบคลุมพื้นที่ในเขตจังหวัดทั้งหมด เมื่อสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตจังหวัดลพบุรี ข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมมีผลบังคับใช้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อยู่ในเขตปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่เป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ตลอดจนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรื่องอื่นๆ ไว้ด้วย โดยมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด ซึ่งคำว่า “ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายถึง การจัดเก็บภาษีเพื่อจะนำเงินมาใช้จ่ายในกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นการบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะ ดังนั้น การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มิใช่พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีน้ำมัน

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การจัดเก็บภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีความเป็นธรรม โดยจัดเก็บจากยอดการรับน้ำมันเข้าไปในสถานค้าปลีกโดยไม่มีการหักยอดการหัก ระบาย หรือสูญหายนั้น เกี่ยวกับกรณีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนารมณ์ที่จะอำนวยความสะดวก



ในเรื่อง...

ในเรื่องการคำนวณเงินภาษี กล่าวคือ เมื่อรับน้ำมันไว้ในสถานค้าปลีกเท่าไรก็ต้องชำระภาษีเท่านั้น ทำให้ผู้ประกอบการไม่ต้องกังวลในเรื่องการแสดงรายรับ-รายจ่าย หรือยอดกำไรสุทธิดังเช่น กรณีการเก็บภาษีเงินได้ของกรมสรรพากร และเมื่อมีการรับน้ำมันเข้าไว้ในสถานค้าปลีกเท่าใด ผู้ประกอบการย่อมต้องรวมค่าภาษี ค่าใช้จ่าย การประมาณค่าหกระเหย สูญหายของน้ำมันดังกล่าว ไว้ไว้ในต้นทุนของผู้ประกอบการอยู่แล้ว เมื่อราคาน้ำมันมีการขึ้นลงไม่คงที่ผู้ประกอบการ ย่อมมีราคาจำหน่ายไม่คงที่ หากผู้ถูกฟ้องคดีจะจัดเก็บภาษีจากยอดการจำหน่ายก็จะไม่สะดวก ต่อผู้ประกอบการที่จะต้องแสดงยอดรายรับ-รายจ่าย และยอดกำไรสุทธิ ดังเช่นภาษีเงินได้ ซึ่งอาจจะเป็นการเก็บภาษีซ้ำซ้อนกับกรมสรรพากร และการเก็บภาษีของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการเก็บตามจำนวนปริมาณน้ำมันที่รับเข้าไว้ในสถานบริการน้ำมันทั้งจำนวน ซึ่งในที่สุด ภาระภาษีในการชำระภาษีก็ต้องตกแก่ผู้บริโภคนั่นเอง จากหลักที่ว่าเมื่อคนอยู่ในท้องถิ่นใด ก็ย่อมต้องก่อภาระทางด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ท้องถิ่นนั้น ข้อบัญญัติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี มีเจตนารมณ์ที่จะเก็บภาษีจากผู้ก่อภาระมลพิษให้แก่จังหวัดลพบุรี ดังนั้น ผู้บริโภค ที่ก่อภาระให้แก่จังหวัดลพบุรีจึงควรต้องเสียภาษีให้แก่จังหวัดลพบุรี การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ออกข้อบัญญัติดังกล่าวโดยยึดหลักเกณฑ์ว่าภาระภาษีทั้งหมดตกกับผู้บริโภคจึงเป็นการ จัดเก็บภาษีที่เป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นแล้ว

นอกจากนี้ ในการตราข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศส่วนใหญ่ได้ตราข้อบัญญัติ เช่นเดียวกันนี้ใช้บังคับแล้ว และในเรื่องการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการไปจดทะเบียน สถานค้าปลีกนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์แล้วหลายครั้งอีกทั้งได้แจ้งให้ ผู้ประกอบการทราบว่ากรณีการลงโทษตามข้อบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีระวางโทษปรับนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีนโยบายที่จะอะลุ่มอล่วยให้มากที่สุด แต่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ไปดำเนินการ จดทะเบียนสถานค้าปลีกแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถจัดเก็บภาษี ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดของตนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นและการจัดเก็บภาษีดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจไว้ จึงมิใช่เป็นการจัดเก็บภาษีโดยไม่มีกฎหมายรองรับแต่อย่างใด นอกจากนั้น การจัดเก็บภาษีดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้ทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครอง ไม่เท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ เพราะตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง



/ส่วนท้องถิ่น...

ส่วนท้องถิ่นซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะดำเนินกิจการในท้องถิ่นได้เองเพื่อให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีอำนาจออกข้อบัญญัติใช้บังคับกับผู้ประกอบการทุกคนที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ได้ โดยการตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งก็เป็นไปตามกฎหมายซึ่งให้อำนาจไว้แต่ไม่จำเป็นต้องมีเนื้อหาอย่างเดียวกันอันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันแตกต่างจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ จึงเป็นข้อบัญญัติที่ขัดด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีเขตดูแลเท่าที่เหลือนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งปัจจุบันเขตจังหวัดของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการแบ่งพื้นที่เขตการปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไป พื้นที่ของผู้ถูกฟ้องคดี มีอำนาจปกครองได้แก่เขตจังหวัดลพบุรีเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในเขตจังหวัดเท่านั้น ถึงแม้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่าให้องค์กรปกครองบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บได้ก็ตาม แต่คำวินิจฉัยก็ยังมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรคณะบางท่านไม่เห็นด้วย ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีอยู่นอกเขตปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี และข้อบัญญัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีนั้นยังไม่มีกฎหมายรองรับเหมือนกับการเก็บภาษีอื่นๆ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกข้อบัญญัติมาไม่ชัดเจนและไม่ถูกต้องเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บ กล่าวคือ การเก็บของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ได้เก็บตั้งแต่นำสินค้าเข้ามาในสถานประกอบการทันทีแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีนำภาษีที่ถูกเรียกเก็บนำไปรวมกับราคาขายปลีก ทั้งที่สินค้าดังกล่าวยังไม่ก่อให้เกิดรายได้ สินค้าน้ำมันไม่เหมือนกับสินค้าประเภทอื่น น้ำมันย่อมมีการหักเหได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเก็บจากสินค้าตั้งแต่นำเข้าส่วนที่หักเห ผู้ฟ้องคดีก็ต้องนำไปเสียภาษีด้วย ซึ่งขัดกับหลักวิธีการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร เพราะกรมสรรพากรจะจัดเก็บจากการขายแล้วนำไปหักจากสินค้านำเข้าพร้อมทั้งหักส่วนที่หักเหเหลือเท่าใดจึงนำยอดจำหน่ายไปเสียภาษี ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเก็บภาษีจากสินค้าที่นำเข้ามาแล้วยังไม่ได้จำหน่าย



จึง...

จึงไม่ถูกต้องเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บภาษี การจัดเก็บภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เกิดความเป็นธรรม เนื่องจากมีผู้ประกอบการบางรายที่ไม่ใช่ผู้ค้าน้ำมันขายปลีก ขอให้ศาลปกครองสูงสุด โปรดพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นใหม่ว่า การออกข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อหลักรัฐศาสตร์หรือไม่ และวิธีการจัดเก็บนั้นขัดกับ วิธีการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรหรือมีความชอบและเกิดความเป็นธรรมหรือไม่

ผู้ถูกฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่า ขอให้เอาเหตุผลในคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง เป็นส่วนหนึ่งของการแก้อุทธรณ์คดีนี้ รวมทั้งขอแก้อุทธรณ์คัดค้านอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตาม เหตุผลดังต่อไปนี้ กล่าวคือ เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้เขตขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องใช้พื้นที่ร่วมกันกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นภายในจังหวัดเดียวกันทั้งหมด โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกัน เพราะการแบ่งเขตพื้นที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นการแบ่งเขตพื้นที่เพื่อการบริหารราชการและบริหารชุมชนเท่านั้น มิใช่เป็นการแบ่งกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ดิน การที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ตำบลบ้านกล้วย อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี ผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี การตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี จึงย่อมใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี ส่วนการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากน้ำมันและยาสูบของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ จึงเป็นการ จัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ มิใช่เป็นการจัดเก็บภาษีโดยไม่มีกฎหมาย รองรับแต่อย่างใด โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดวิธีการจัดเก็บไว้อย่างชัดเจน การที่ข้อบัญญัติ ของผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดวิธีการจัดเก็บไว้ว่า ความรับผิดชอบในอันจะต้องเสียภาษีของสถานค้าปลีก ให้เกิดขึ้นในเวลาที่ได้รับมอบสินค้าเข้าไปในสถานค้าปลีก อันเป็นการกำหนดฐานการจัดเก็บ ภาษีคนละฐานกับของกรมสรรพากร อัตราภาษีที่จัดเก็บก็แตกต่างกัน โดยภาษีที่จัดเก็บตาม ข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้จัดเก็บจากฐานกำไรสุทธิ หรือจากยอดการจำหน่ายดังเช่น กรมสรรพากร แต่ได้กำหนดจัดเก็บจากฐานการครอบครองหรือรับมอบสินค้าเข้าไปในสถานค้า ปลีกซึ่งแม้ว่าน้ำมันจะมีการหก ระเหย ผู้จำหน่ายน้ำมันก็ยังคงนำยอดซื้อเต็มจำนวนไปคำนวณ เป็นต้นทุนขายหากจะมีการหก ระเหยของน้ำมันจริง ผู้จำหน่ายก็ควรต่อรองกับผู้ค้าส่งน้ำมัน



/เป็นอีก...

เป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดวิธีการจัดเก็บภาษีที่ชัดเจน สะดวกและเป็นธรรมอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ตามหลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ และยึดหลักการจัดเก็บภาษีจากคนในท้องถิ่นเพื่อบำรุงท้องถิ่นของตนเอง โดยนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปจัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้ง ถนน แหล่งน้ำ แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษซึ่งเกิดจากคนในท้องถิ่นเอง และในข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้จัดเก็บภาษีจากผู้ค้าน้ำมัน เมื่อประชาชนผู้ใดไม่อยู่ในข่ายเป็นผู้ค้าน้ำมัน ก็ไม่ต้องเสียภาษีตามข้อบัญญัติ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เก็บภาษีจากผู้ซื้อน้ำมันมาเพื่อใช้ในกิจการของตนเอง โดยถือว่าไม่เป็นการค้าเพื่อกำไรและไม่จัดเก็บภาษีในส่วนนี้ จึงเป็นธรรมและเหมาะสมแล้ว ขอศาลปกครองสูงสุดได้โปรดพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น โดยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามข้อบัญญัติดังกล่าวข้อ ๔ ข้อ ๕ และข้อ ๖ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันในอัตราลิตรละ ๔.๕๔ สตางค์ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ ลบ ๕๑๐๐๑/๗๔๓ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเสียภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้าปลีกน้ำมันตามข้อบัญญัติดังกล่าว ตามหนังสือที่ ลบ ๕๑๐๐๑/ว ๑๐๙๖ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ และหนังสือ ที่ ลบ ๕๑๐๐๑/ว ๑๑๘๐ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ภาษีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเก็บเป็นภาษีที่ซ้ำซ้อนและขัดต่อรัฐธรรมนูญ พื้นที่ประกอบกิจการค้าขายน้ำมันของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งอยู่ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น



/และ...

และองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ให้ความยินยอมในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจในการจัดเก็บ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีน้ำมันจากสถานค้าปลีกดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจบริหารกิจการในเขตจังหวัด ดังนั้น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงครอบคลุมทับซ้อนกับเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัด ซึ่งมาตรา ๒๘๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ รวมทั้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม และภาษียาสูบจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์ ซึ่งมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติเก็บภาษีน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน หรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม ส่วนยาสูบจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔๕ (๑) มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่องการเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ กำหนดให้ เรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันอัตราลิตรละ ๔.๕๔ สตางค์ และยาสูบชนิดซิการ์และบุหรี่ยี่ห้อ อัตรามวนละ ๔.๕๔ สตางค์ จากสถานค้าปลีก ซึ่งไม่รวมสถานีน้ำมันที่ใช้เครื่องตวงน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดสูบ (เครื่องตวงหลอดแก้ว) โดยให้ผู้ค้าปลีกเสียภาษีในเวลาที่ได้รับมอบสินค้าเข้ามาไว้ในสถานค้าปลีกและให้ผู้ค้าปลีกยื่นแบบรายการภาษีพร้อมชำระภาษีต่อเจ้าหน้าที่สรรพสามิต ณ สำนักงานสรรพสามิตแห่งท้องที่ที่สถานค้าปลีกตั้งอยู่ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ค้าปลีกทราบ รวมทั้งมีหนังสือที่ ลบ ๕๑๐๐๑/ว ๑๐๖๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ค้าปลีกน้ำมันตั้งอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย ซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีทราบซึ่งไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วยได้โต้แย้งคัดค้านการจัดเก็บภาษีของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี เรื่อง การเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ พุทธศักราช ๒๕๔๓ จึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้ว และไม่แย้งหรือขัดหรือเก็บภาษีซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี

ส่วนข้ออุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตราข้อบัญญัติไม่ชัดเจนและไม่ถูกต้อง โดยเก็บภาษีตั้งแต่นำสินค้าเข้ามาในสถานประกอบการทั้งที่สินค้าดังกล่าวยังไม่ก่อให้เกิดรายได้เพราะสินค้าน้ำมันอาจมีการระเหยนั่น เห็นว่า การจัดเก็บภาษีน้ำมันเมื่อมีการจำหน่ายให้ผู้บริโภคนั้น เป็นการยากที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าควบคุมตรวจสอบว่าผู้ค้าได้จำหน่ายจ่ายแจกน้ำมันไปอย่างไร การจำหน่ายน้ำมันอาจมีการระเหบบ้างเป็นเรื่องปกติในการค้าสินค้าน้ำมันนี้ ทั้งตามปกติทั่วไปผู้ค้าได้รวมค่าเสื่อมราคาค่าใช้จ่ายในการจัดการและผลกำไรจากราคาสินค้าที่จำหน่ายให้ผู้บริโภคยังมีอาจถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อบัญญัติของผู้ถูกฟ้องคดี การออกข้อบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการ



/ใช้ดุลพินิจ...

ใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้น
พิพากษายกฟ้องชอบแล้ว

พิพากษายืน

นายพีระพล เชาวนศิริ

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบูลย์ เสี่ยงก้อง

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรพจน์ วิสสุตพิชญ์

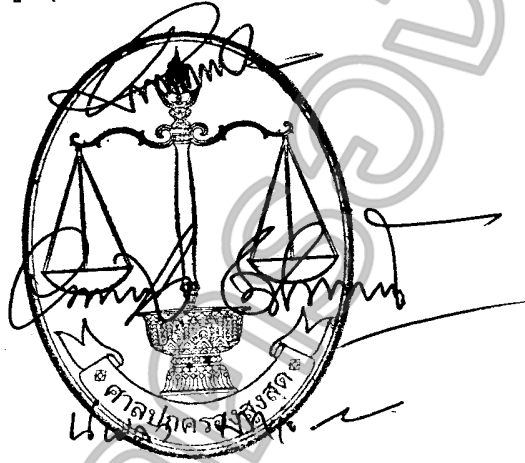
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพนพล เสงเจริญ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุช ศิริยุทธวัฒนา

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นางเสริมตรุณี ตันติเวสส

