

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลจังหวัดหล่มสักส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (บริษัท หล่มสักเมืองใหม่ จำกัด กับพวก) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๒ นำส่งข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๒๑/๒๕๕๑ ของศาลจังหวัดหล่มสัก มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง ดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีแพ่งดังกล่าวปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ได้เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท หล่มสักเมืองใหม่ จำกัด ที่ ๑ บริษัท เมาทนพาร์ค อินเตอร์เนชั่นแนล กอล์ฟ แอนด์ รีสอร์ท จำกัด ที่ ๒ นายประสม ประคุณศึกษาพันธ์ หรือประคุณสุขใจ ที่ ๓ นางรัชนีกร หรือจรรุภา ประคุณศึกษาพันธ์ หรือประคุณสุขใจ ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดหล่มสัก ในข้อหา กู้ยืมเงิน กู้เบิกเงินเกินบัญชี อ่าววัด คำประกัน บังคับจำนอง ให้จำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระหนี้ให้แก่โจทก์เป็นจำนวน ๒๕,๔๒๕,๖๕๐.๗๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๗๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๑,๓๔๕,๔๗๘.๘๖ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๓ ในคดีแพ่งฯ ได้ปฏิเสธฟ้องของโจทก์ทุกข้อกล่าวหา โดยอ้างว่า โจทก์ไม่มีอำนาจคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปีได้ เนื่องจากตามสัญญาทุกประเภทระบุไว้ไม่เกินอัตราร้อยละ ๑๕.๕ เท่านั้นหรืออัตราดอกเบี้ยใหม่อาจต่ำกว่าหรือสูงกว่าอัตราที่กำหนดไว้โดยโจทก์จะต้องแจ้งให้จำเลยทราบใหม่เป็นคราวๆ แต่โจทก์ไม่เคยแจ้งการปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยให้จำเลย

ทราบเลย และการคิดดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ย่อมตกเป็นโมฆะ ฉะนั้น การคิดดอกเบี้ยของโจทก์ตามฟ้องในอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปี จึงตกเป็นโมฆะ ทั้งยังได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดหล่มสัก ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้ร้องได้อ้างว่าการคิดอัตรดอกเบี้ยของโจทก์เป็นการอ้างอัตรดอกเบี้ยที่ไม่ชอบ เพราะขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๒๕ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์เรียกได้ และเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย จะกำหนดอัตราร้อยละของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในการคิดดอกเบี้ยต้องเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น แต่ต้องโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี แต่ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อ ๓ (๔) ได้ยกเว้นว่า “เว้นแต่ในกรณีลูกค้ำที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขธนาคารพาณิชย์จะเรียกดอกเบี้ยและส่วนลดได้ไม่เกินอัตรดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนดสำหรับลูกค้ำที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไข” ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าวจึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะประกาศนี้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับข้างต้น การคิดดอกเบี้ยของโจทก์หลังจากที่จำเลยผิดนัดชำระหนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๖๕ ขอให้ศาลจังหวัดหล่มสักโปรดรื้อการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของจำเลยไปยังศาลรัฐธรรมนูญ

โจทก์ได้แถลงคัดค้านว่า อัตรดอกเบี้ยและอัตรดอกเบี้ยผิดนัดที่โจทก์คิดกับจำเลยทั้งสามในคดีนี้ โจทก์คิดตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ซึ่งกำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตรดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้

“ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตรดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเป็นอัตรสูงสุดหรืออัตรที่อ้างอิงในลักษณะอื่นก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

การกำหนดตามมาตรานี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

โดยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตรดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ กำหนดว่า

“ข้อ ๓ อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่สถาบันการเงินดังกล่าวประกาศกำหนด” เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ออกประกาศกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เรียกเก็บดอกเบี้ยจากลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ซึ่งปฏิบัติ ผิดเงื่อนไขในอัตราที่ไม่เกินอัตราสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนด ธนาคารพาณิชย์จึงมีอำนาจ ประกาศอัตราดอกเบี้ยผิวนัดของลูกค้าของโจทก์ รวมทั้งมีอำนาจคิดดอกเบี้ยระหว่างผิวนัดตามประกาศ ๑ กับลูกค้าของโจทก์รวมทั้งจำเลยทั้งสี่ในคดีนี้ได้

โดยที่ศาลจังหวัดหล่มสักได้ขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คำร้องนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยได้ หรือไม่ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖...ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อ ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และมาตรา ๖ ที่อ้างถึงนี้บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย สูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

จะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ก็ต่อเมื่อ “ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย...ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖...” ถ้อยคำที่ว่า “ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖” หมายความว่า เป็นกรณีที่อ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น และไม่รวมถึงกรณีที่อ้างว่าประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราช บัญญัติอีกทอดหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติแม่บทนั้น ฉะนั้น การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย และส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ ของพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นประกาศที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติแม่บทที่กล่าว และพระราชบัญญัติ ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ย เงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ หรือไม่ นั้น จึงเป็นคำร้องที่ ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้



สำหรับประเด็นที่สองที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีอยู่ว่า ประกาศนาคารแห่งประเทศไทยฉบับที่กล่าวข้างต้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๖ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า ประกาศฉบับดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยตรง แต่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแม่บทอีกทอดหนึ่ง จึงไม่มีสถานะภาพเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า คำร้องของผู้ร้องในทั้งสองประเด็นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒