

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเสนอเรื่องพร้อมความเห็นรวมห้าคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง คำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุษาคเนย์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยนายสุริย์ แสงอรุณ ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ (ผู้ร้อง) สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากร้านค้าปลีกน้ำมันยาสูบ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ทำให้สามารถจัดเก็บภาษีได้ทั้งเขตจังหวัดโดยมิได้กำหนดเขตพื้นที่ให้ดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว มีผลให้ร้านค้าพื้นที่ที่จัดเก็บภาษีที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด เช่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

คำร้องที่สอง คำร้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยนายอุครพันธ์ จันทรวิโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ร้อง) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำคำร้องและทำคำคัดค้าน ได้หรือไม่

คำร้องที่สาม คำร้องของเทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลเกาะพะงัน (ผู้ร้อง) สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ และมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรม ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดและได้รวมเขตปกครองของผู้ร้องไว้ด้วย เป็นเหตุให้ขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่สี่ คำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายธีรยุทธ พลยสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ (ผู้ร้อง) และคำร้องที่ห้า คำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอ เกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย

นายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เกาะพะงัน (ผู้ร้อง) สรุปลงได้ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ และมาตรา ๖๕ ที่บัญญัติให้เขตปกครอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด โดยครอบคลุมเขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด ทำให้เขตปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องความเป็นอิสระ ของท้องถิ่น และการที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๖๕ เก็บภาษีสรรพสามิต น้ำมันจากผู้ประกอบการลิตรละไม่เกินห้าสตางค์ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม จากผู้เข้าพักโรงแรมอีกร้อยละสอง จึงเป็นการออกข้อบัญญัติบังคับบุคคลที่อยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง จึงอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องทั้งห้าแล้วเห็นว่า คำร้องดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องกัน จึง รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน

## ๒. ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องทั้งห้าคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่อง พร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและ กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ เทศบาลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๓ บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วน ตำบลจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และเทศบาลจัดตั้งขึ้น โดย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ องค์การดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดย รัฐธรรมนูญ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลมิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อม ความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ส่วนกรณีที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลและเทศบาลเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ เป็นกรณีที่จะต้อง ดำเนินการ ผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือมาตรา ๒๖๔ เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการผ่านศาล ซึ่ง รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยตรงได้

## ๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่รับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๗๓ ก  
วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๔