

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และนายสมจิตร เจริญไพศาล กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สำนักงานศาลปกครองกลางได้มีหนังสือที่ ศป ๐๐๐๕/๑๒๕ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก และนายสมจิตร เจริญไพศาล ผู้ฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔ ตามลำดับ ได้ฟ้องต่อศาลปกครองกลางและโต้แย้งว่า การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีก และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ อันเป็นการต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รายละเอียดปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

กระทรวงมหาดไทยโดยร้อยตำรวจเอก ประชัช เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๐๑๕๖ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งแจ้งแก้ข้อโต้แย้งดังกล่าวดังนี้

(๑) เนื่องจากข้อเท็จจริงในเขตจังหวัดมีเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (สำหรับจังหวัดชลบุรีมีเมืองพัทยาด้วย) ซึ่งมีเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ชัดเจน ตามกฎหมายของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ ได้กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด จึงเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในหลักการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ ในเรื่องของการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร

การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง ประกอบกับตามกฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้ว เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะอยู่ในจังหวัดเดียวกันก็มีความเป็นอิสระในการที่จะดำเนินการตามหลักการในมาตรา ๒๘๔ ข้างต้นได้ จึงเห็นว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๕

๒. การที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้ออกข้อบัญญัติจังหวัด จัดเก็บภาษีอากร น้ำมันเบนซิน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรมในเขตจังหวัด เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจจัดเก็บรายได้ประเภทดังกล่าวได้ ดังนั้นเมื่อองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดเก็บแยกประเภทออกมาเป็นที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้ว จึงเห็นว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวข้างต้น มิได้ไปจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะถึงอย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นย่อมไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้อยู่แล้ว

๓. การที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ของตนเองในเขตพื้นที่ที่ย่อมขึ้นอยู่กับการขึ้นใจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ดังนั้น การออกข้อบัญญัติขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่มีผลต่อการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๕ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

“มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

“มาตรา ๒๘๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรร ภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๘ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

“มาตรา ๕๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๓) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๔) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(๕) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(๖) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

(๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๗ ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๘) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๙) จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

“มาตรา ๖๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด”

“มาตรา ๖๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด” นั้น เป็นแต่กำหนดเขตพื้นที่ในลักษณะทางภูมิศาสตร์เท่านั้น ไม่ได้เกี่ยวกับอำนาจในการบริหารหรือการเงินการคลังแต่อย่างใด แม้จะมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ก็หาใช่จะเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การเงินและการคลังแต่อย่างใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กร ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้โดยต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๘๔ การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ดังกล่าว บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีน้ำมัน ฯลฯ และก๊าซปิโตรเลียม ตลอดจนยาสูบ จากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดไม่เกินอัตราที่กำหนด ตลอดจนออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีอำนาจและภาระหน้าที่ต้องดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่น้อยกว่า ๑๐ ประการ ดังปรากฏตามความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้รวมถึงการให้การสนับสนุนสภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น กับแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและอื่นๆ เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ดังกล่าวไม่ได้ล่วงล้ำเข้าข้อห้ามตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ