

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

## เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เสนอเรื่องพร้อมความเห็น  
รวมทำคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๑. คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัด  
ศรีสะเกษ โดย นายสุริย์ แสงอุ่น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ สรุปได้ว่า

๑.๑ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่  
๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘  
ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า มีบทบัญญัติที่กระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายและประชาชนโดยทั่วไป  
เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕  
ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากร้านค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และเรียกเก็บ  
ค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
จัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน และขัดต่อกฎหมายที่จัดเก็บภาษีประเภทนั้นไว้แล้ว ถึงแม้ว่า อำนาจการออก  
ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีผลใช้บังคับได้เฉพาะเขตจังหวัดตามพระราชบัญญัติ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง แต่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน  
จังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน  
แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๑ ที่ถูก  
ยกเลิกไปซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน โดยกำหนดเขตพื้นที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดไว้ว่า เป็นเขต  
จังหวัดนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ตราข้อบัญญัติโดยไม่  
ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้ ทั้งนี้ เท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้พื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกว้างมากขึ้น  
กว่าเดิมในขณะที่เขตจังหวัดในปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่หลายรูปแบบ เช่น เทศบาล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละรูปแบบมีอิสระ มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบแยกเป็นสัดส่วน  
ของแต่ละส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ไม่เหมาะที่ระบุให้ข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับได้ทั้งจังหวัด

๑.๒ การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตอำนาจหน้าที่มากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอำนาจออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ จัดเก็บภาษีได้ทั้งเขตจังหวัด ถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ยุติธรรมกับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเก็บภาษี และรุกล้ำพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด

๑.๓ การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อขยายเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กว้างขึ้นนั้น ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒. คำร้องที่สอง เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดย นายอุดรพันธ์ จันทวิโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ สรุปได้ว่า ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

๒.๑ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒.๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำคำร้องและคัดค้านได้หรือไม่

๓. คำร้องที่สาม เป็นคำร้องของเทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายวรพงษ์ ลีมสุวรรณ นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลเกาะพะงัน สรุปได้ว่า

๓.๑ ผู้ร้องอ้างว่า ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรม ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดได้รวมเขตปกครองของผู้ร้องด้วย เป็นเหตุให้ผู้ร้องขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ทำให้ผู้ร้องสูญเสียเงินภาษีของประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลเกาะพะงัน ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้เสียภาษี

๓.๒ เพื่อความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อความเป็นธรรมในหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีข้อความที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

อนึ่ง ขณะคำร้องอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งคุ้มครองหรือบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวแก่คู่กรณี จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งระหว่างพิจารณา วันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ สั่งให้ยกคำร้อง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าว

๔. คำร้องที่สี่ เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายธีรยุทธ พลายสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลบ้านใต้

๕. คำร้องที่ห้า เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน

คำร้องที่สี่และคำร้องที่ห้า สรุปได้ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน โดยที่ประชุมคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลทั้งสององค์การมีมติเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยถือเอาคำร้องตลอดจนสรรพเอกสารต่างๆ ทั้งหมดในสำนวนคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ เป็นส่วนหนึ่งของคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองขอเพิ่มเติมคำร้องในประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๔ เรื่องความเป็นอิสระในการปกครอง การกำหนดนโยบายการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ในแต่ละท้องถิ่นต้องมีอิสระต่อกัน จะออกข้อบัญญัติและข้อบังคับใดๆ เข้าไปก้าวก่ายไม่ได้ กรณีของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ที่กำหนดให้เขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด โดยครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ทำให้เขตปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ เก็บภาษี

สรรพสามิตน้ำมันจากผู้ประกอบการลิตรละไม่เกินห้าสตางค์ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมอีกร้อยละสอง จึงเป็นการออกข้อบัญญัติบังคับบุคคลที่อยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองจึงอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๖. ศาลรัฐธรรมนูญให้กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงความความคิดเห็นเป็นหนังสือเพื่อประกอบการพิจารณา กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นสรุปได้ว่า

๖.๑ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๔ และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๖.๒ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเป็นของตนเองตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ ประเด็นในคำร้องยังมีความสับสนความเข้าใจไม่ชัดเจนหรือมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

๖.๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานการค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัดแล้วจำนวน ๖๔ แห่ง และออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมในเขตจังหวัดแล้วจำนวน ๔๕ แห่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นในคำร้องทั้งห้ามีความเกี่ยวเนื่องเป็นเรื่องเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยมีประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ องค์กรดังกล่าวจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและองค์กรดังกล่าวอาจยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง ฯลฯ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นไว้โดยตรง

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลักไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ส่วนกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๒๖๔ รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้สิทธิผู้ร้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยตรงได้

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ร้องไม่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไม่รับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ