

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และ มาตรา ๒๘๔ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ตามคำร้องและความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ที่ศาลปกครองกลางส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ ได้ความว่า นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก และนายสมจิตร เหยี่ยมไพศาล ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางโดยโต้แย้งว่า การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อกำหนดเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้นเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นการต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองกลางเห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองกลางได้ทำความเห็นประกอบคำร้องความว่า “คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกับพวกฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกมีภูมิลำเนาและประกอบธุรกิจโรงแรมและบังกาโลในเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุย และเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเดือดร้อนจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๒ และแก้ไขเพิ่มเติม โดยผู้ฟ้องคดีกับพวกเห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม

พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเนื่องจากข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีผลใช้บังคับทั่วทั้งเขตจังหวัดรวมถึงเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่ง อันถือเป็นการทำลายหรือรบกวนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองทั้งทางด้านการปกครองตามเขตพื้นที่และการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และผู้ฟ้องคดีกับพวกยังเห็นว่า การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษจำคุกและปรับอันเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมในกรณีที่ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติฝ่าฝืนข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น เป็นการขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรมถือเป็นค่าตอบแทนในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้แก่โรงแรมที่พักและนักท่องเที่ยว การที่ผู้พักในโรงแรมไม่จ่ายค่าธรรมเนียมหรือผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจทำได้เพียงไม่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่อไปเท่านั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจลงโทษทางอาญาแก่ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ ๑ ได้ เพราะผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นเพียงบุคคลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ กำหนดหน้าที่ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติ ๑ เท่านั้น โดยที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ อีกทั้งการจะลงโทษทางอาญาผู้ใดได้นั้น ตามหลักสากลจะต้องมีกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้โดยชัดแจ้ง การที่มาตรา ๕๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ นั้น จึงมีความหมายแต่เพียงการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ละเมิดข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งเป็นกรณีๆ ไป ไม่หมายรวมถึงผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมซึ่งมิใช่บุคคลที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ วรรคท้าย มาใช้ออกข้อบัญญัติเพื่อลงโทษผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม

อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้โต้แย้งว่า การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกในจังหวัด และออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลัง ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะมีได้บัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ก็มิได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่งจะมาบังคับเก็บเอากับประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้อีก ทั้งการจะจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้นั้น ก็จะต้องจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะต้องทำการหาประชามติหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อนว่าต้องการเช่นไร และจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของจังหวัดนั้นๆ ด้วย การยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตอำนาจทั้งจังหวัดพร้อมกันทั่วประเทศ โดยมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นการต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งปรากฏว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และ

มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า บทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ พร้อมทั้งมีคำสั่งแจ้งให้ศาลปกครองกลางทราบ และแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ทราบ หากประสงค์จะชี้แจง ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ชี้แจงตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๐๑๕๖ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ สรุปได้ว่า แม้มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกันก็มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ และตามกฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ในการจัดเก็บที่ไม่ซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะมีอำนาจในเขตพื้นที่เพียงใด ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่เป็นการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖ แล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้รับคำร้องของศาลปกครองกลางไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดปัญหาวินิจฉัย ๒ ปัญหาคือ

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่
ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่ ปรากฏผลลงมติ ดังนี้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๕ คน (พลโท จุล อติเรก นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจรัส บุญพจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอุระ หวังอ้อมกลาง) วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๘ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๑ คน (นายอมร รักษาสัตย์) วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกจำนวน ๒ คน (นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย) วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ปัญหาที่สอง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๕ คน (พลโท จุล อติเรก นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจรัส บุญพจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอุระ หวังอ้อมกลาง) วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๑ คน (นายอมร รัชชสัจจ) วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกจำนวน ๒ คน (นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมาวิชัย) วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติทั้งสองปัญหาโดยลงมติว่า กรณีตามคำร้องไม่ต้องด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ให้ยกคำร้อง

จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตนดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คดีนี้ได้ความว่าศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งเป็นคู่ความผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยผู้ร้องได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้ถูกฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ตามคดีศาลปกครองกลางที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๔ โดยบรรยายฟ้องความว่า

๑. ผู้ร้องกับพวกมีภูมิลำเนาและประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุย และเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเดือดร้อนจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยผู้ร้องกับพวกเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากข้อบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับทั่วทั้งเขตจังหวัด รวมถึงเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง อันถือเป็นการทำลายหรือรบกวนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองทั้งทางด้านการปกครองตามเขตพื้นที่และการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

๒. ผู้ร้องกับพวกได้โต้แย้งว่า การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกในจังหวัด รวมทั้งออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลังไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะมีได้บัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ก็มีได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาบังคับเก็บเอากับประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้อีก ทั้งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้นั้น ก็จะต้องจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะต้องทำการหาประชามติหรือเจตนารมณ์

ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อนและต้องพิจารณาถึงความพร้อมของจังหวัดนั้นๆ ด้วย การยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตอำนาจทั้งจังหวัดพร้อมกันทั่วประเทศ โดยมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔. ผู้ร้องกับพวกยังเห็นว่า การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษจำคุกและปรับอันเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมในกรณีที่ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติฝ่าฝืนต่อข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น เป็นการขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากค่าธรรมเนียมดังกล่าว ถือเป็นค่าตอบแทนในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้แก่โรงแรมที่พักและนักท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจทำได้เพียงไม่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่อไป ไม่อาจลงโทษทางอาญาได้ เพราะผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นเพียงบุคคลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดหน้าที่ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติเท่านั้น อีกทั้งการจะลงโทษทางอาญาผู้ใดได้นั้น ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักสากลจะต้องมีกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้โดยชัดแจ้ง การที่มาตรา ๕๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ จึงมีความหมายแต่เพียงการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ละเมิดข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งเป็นกรณีๆ ไป ไม่หมายรวมถึงผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมซึ่งมิใช่บุคคลที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดไว้

๕. นอกจากนี้ ผู้ร้องกับพวก ยังได้โต้แย้งว่า ปัจจุบันการเก็บภาษีอาสุมในทุกจังหวัด กรมสรรพสามิตในฐานะผู้จัดเก็บภาษีแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้จัดเก็บภาษีดังกล่าวโดยการให้โรงงานยาสูบเป็นผู้หักเงินออกจากการขายส่งยาสูบในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ แล้วนำส่งให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฟ้องคดีกับพวกเห็นว่า การจัดเก็บภาษีอาสุมดังกล่าวมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้จัดเก็บจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดแต่อย่างใด

ผู้ร้องกับพวกจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ดำเนินการดังนี้

๑. พิจารณาวินิจฉัยหรือส่งคำฟ้องของผู้ร้องกับพวกให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. พิจารณาวินิจฉัยว่าข้อบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. เพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานกรณีหักเงินภาษีอากรจากโรงงานยาสูบ เพื่อจำหน่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด

๔. มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดระงับการจัดเก็บภาษีตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาคำบรรยายฟ้องของผู้ร้องที่ได้ยื่นต่อศาลปกครองกลางดังกล่าว ข้างต้นแล้ว เห็นว่า

ตามคำฟ้องข้อ ๑ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากการที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามคำฟ้องข้อ ๒ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตในเขตจังหวัดทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามคำฟ้องข้อ ๓ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการที่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัด เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักโรงแรมในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยไม่หาประชามติหรือเจตนาของประชาชนในจังหวัด เป็นการขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ มาตรา ๒๘๔

ตามคำฟ้องข้อ ๔ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติจังหวัด ลงโทษทางอาญาแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตาม หรือฝ่าฝืนข้อบัญญัติจังหวัดขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕

ตามคำฟ้องข้อ ๕ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการเก็บภาษีสรรพสามิต ยาสูบ มิได้เป็นไปตามมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้ร้องกับพวกจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามคำฟ้อง (ดูคำขอท้ายฟ้องที่กล่าวในตอนต้น)

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ข้อ ๑ ถึงข้อ ๕ แล้ว

เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้บรรยายถึงการกระทำหรือละเว้นการกระทำ หรือการใช้อำนาจตามบทบัญญัติหรือข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี อันเป็นเหตุให้เกิดข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีมาโดยชัดแจ้งแต่ประการใด

ตามคำฟ้องจึงเป็นเรื่องผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีบทบัญญัติขัดแย้งกับความคิดเห็นหรือขัดกับประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องคดีอ้างว่าบทบัญญัติตามคำฟ้องขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้บังคับไม่ได้ ตามมาตรา ๖ เพื่อให้ศาลปกครองกลางส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

กรณีตามคำฟ้องจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ เพราะไม่มีข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ตามความในมาตรา ๒๗๖ แต่ประการใด

จริงอยู่แม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๒ ได้บัญญัติว่า

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

มาตรา ๔๒ ดังกล่าวข้างต้นต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง กล่าวคือคดีที่เข้าสู่ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นเรื่องคดีที่เป็นข้อพิพาทตามที่มาตรา ๒๗๖ กำหนดไว้

เมื่อวินิจฉัยว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ต้องตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีที่ศาลปกครองจะใช้กฎหมายบังคับแก่คดีตามมาตรา ๒๖๔ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ผู้ทำคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับคำร้องของศาลปกครองกลางที่ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๔

วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมนวิชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ