

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของนายสุนทร หวังพัฒนธน์ และนายสมจิตร เหยี่ยมไพศาล กับพวก ซึ่งเป็นผู้ฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่อศาลปกครองกลาง กรณีได้รับความเดือดร้อน จากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้พักโรงแรม ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยเห็นว่า การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกในจังหวัด รวมทั้งออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลัง ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ศาลปกครองกลาง เห็นว่า จำเป็นจะต้องใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการพิจารณาพิพากษาคดี และผู้ร้องกับพวกโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ศาลปกครองกลาง จึงส่งคำโต้แย้ง ของผู้ร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับเรื่อง ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตจังหวัด โดยมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นิยามความหมายคำว่า “จังหวัด” ไว้ว่า หมายถึง จังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจได้ใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดขอบเขต เมื่อเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคลุมทั้งจังหวัด จึงทำให้ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด ซึ่งจะต้องใช้พื้นที่ร่วมกันหรือทับซ้อนกัน แต่โดยที่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อแบ่งแยกอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อไม่ให้เป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นขัดแย้งกันเอง เนื่องจากมีพื้นที่ที่จะต้องใช้ร่วมกันหรือทับซ้อนกัน อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นเรื่องการจัดทำแผน การประสาน สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือมีอำนาจหน้าที่ที่เป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถูกกำหนดให้มีทั่วทั้งเขตจังหวัด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นรายได้วิธีหนึ่ง แต่การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจในการเรียกเก็บด้วยก็อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการเสียภาษีของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ จึงเห็นได้ว่า การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว จึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และมีได้จำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่อย่างไร

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๙ เสียง ต่อ ๓ เสียง จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พลโท จุล อดิเรก นายกระมล ทองธรรมชาติ
นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน
นายมงคล สระแก้ว นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์
และนายอุระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๕ ก
วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖

ย่อโดย พ.ท. ณีติพนธ์ สุขยิ่ง
กลุ่มงานคดี ๖