

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขอให้พิจารณาวินิจฉัยกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

องค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ และเทศบาลตำบลเกาะพะงัน เสนอเรื่องพร้อมความเห็นรวม ๕ คำร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องที่ ๑ ได้ความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภอชุมพวง จังหวัดศรีสะเกษ โดย นายสุรีย์ แสงอุ่น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ เห็นว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ มีบทบัญญัติที่กระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากร้านค้าปลีกน้ำมัน ค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้ ซึ่งเป็นการจัดเก็บซ้ำซ้อน ถึงแม้ว่าอำนาจการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีผลใช้บังคับได้เฉพาะเขตจังหวัด แต่ไม่ได้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้ ทั้งนี้ เท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้พื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกว้างมากขึ้นกว่าเดิม อาจมีปัญหาเกี่ยวกับเขตพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และข้อบัญญัติที่ออกตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ นั้น ให้จัดเก็บภาษีได้ทั้งเขตจังหวัด ถือว่าเป็นมาตรการที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กว้างขึ้น ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

คำร้องที่ ๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดย นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และ นายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำคำร้องและคำคัดค้านได้ หรือไม่

คำร้องที่ ๓ เทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลเกาะพะงัน เห็นว่า

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรม ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดได้ รวมเขตปกครองของผู้ร้องด้วย เป็นเหตุให้ผู้ร้องขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ทำให้ผู้ร้องสูญเสียเงินภาษีของประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลเกาะพะงัน ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้เสียภาษี จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตรีขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีข้อความที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

คำร้องที่ ๔ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายธีรยุทธ พลายสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ และคำร้องที่ ๕ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน เห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๔ ให้ความเป็นอิสระในการปกครอง การกำหนดนโยบายการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ในแต่ละท้องถิ่นต้องมีอิสระต่อกัน จะออกข้อบัญญัติและข้อบังคับใดๆ เข้าไปก้าวกายกันไม่ได้ กรณีของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ที่กำหนดให้เขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด โดยครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ทำให้เขตปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง และตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ เก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันจากผู้ประกอบการ

ลิตระไม่เกินห้าสตางค์ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมอีกร้อยละสอง จึงเป็นการออกข้อบัญญัติบังคับบุคคลในลักษณะซ้ำซ้อน ไม่เป็นธรรม จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๕ และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเป็นของตนเองตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานการค้ำปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัดแล้วจำนวน ๖๔ แห่ง และออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมในเขตจังหวัดแล้วจำนวน ๔๕ แห่ง

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เกี่ยวกับกรณีนี้เห็นได้ว่า มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว เพราะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันเนื่องจากกฎหมายที่ให้อำนาจของแต่ละองค์กรนั้นเองไม่ได้กำหนดขอบเขตเป็นการเฉพาะไว้ จึงมีปัญหาวงศ์การบริหารส่วนตำบลก็ดี องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดี และเทศบาลต่างๆ ก็ดี เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๑ ได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนว่า เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๕ และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

ครั้นเมื่อองค์กรดังกล่าวตามปัญหานี้ มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร เรื่องการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ องค์กรนั้นเองหรือประธานรัฐสภามีสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาได้ และศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ แต่โดยที่มติเสียงข้างมากขององค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องของผู้ร้อง ให้ยกคำร้อง จึงเป็นอันยุติ โดยมีเหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาล มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้คำวินิจฉัยส่วนตัวจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามคำขอของผู้ร้องทั้งห้าคำร้องอีกต่อไป

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ