

คำวินิจฉัยของ นายมงคล ธรรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล เสนอเรื่องพร้อมความเห็นรวม ๕ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑. คำร้องที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุษาคเนย์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยนายสุริย์ แสงอุ่น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ ยื่นคำร้องสรุปว่า

(๑) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ร้องเห็นว่า มีบทบัญญัติที่กระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายและประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากร้านค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน และขัดต่อกฎหมายที่จัดเก็บภาษีประเภทนั้นไว้แล้ว ถึงแม้ว่า อำนาจการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีผลใช้บังคับได้เฉพาะเขตจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง แต่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๑ ที่ถูกยกเลิกไป ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน โดยกำหนดพื้นที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดไว้ว่า เป็นเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้ ทั้งนี้ เท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้พื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกว้างมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่เขตจังหวัดปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่หลายรูปแบบ เช่น เทศบาล และ

องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละรูปแบบมีอิสระมีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบแยกเป็นสัดส่วนของแต่ละส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ไม่เหมาะที่ระบุให้ ข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับได้ทั้งจังหวัด

(๒) การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตอำนาจหน้าที่มากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอำนาจออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ จัดเก็บภาษีได้ทั้งเขตได้ทั้งจังหวัด ถือว่า เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ยุติธรรมกับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเก็บภาษี และรุกล้ำพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด

(๓) การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อขยายเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กว้างขึ้นนั้น ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ และจัดตั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒. คำร้องที่สอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ยื่นคำร้องสรุปว่า ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

(๑) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

(๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำคำร้องและคำคัดค้านได้หรือไม่

๓. คำร้องที่สาม เทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรีตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน ยื่นคำร้องสรุปว่า

(๑) ผู้ร้องอ้างว่า ได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรม ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดได้รวม

เขตปกครองของผู้ร้องด้วย เป็นเหตุให้ผู้ร้องขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ทำให้ผู้ร้องสูญเสียเงินภาษีของประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบล เกาะพะงัน ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้เสียภาษี

(๒) เพื่อความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อความเป็นธรรมในหลักการ บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีข้อความที่ขัดแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๔. คำร้องที่สี่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายธีรยุทธ พลายุสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้

๕. คำร้องที่ห้า องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน

คำร้องที่สี่และคำร้องที่ห้าสรุปว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ และองค์การบริหารส่วน ตำบลเกาะพะงัน โดยที่ประชุมคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลทั้งสององค์การ มีมติเห็นชอบให้ยื่น คำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยถือเอาคำร้องตลอดจนสรรพเอกสารต่าง ๆ ทั้งหมดในสำนวนคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบล กันทรารมย์ เป็นส่วนหนึ่งของคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ และองค์การบริหารส่วน ตำบลเกาะพะงัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองขอเพิ่มคำร้องในประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๔ เรื่อง ความเป็นอิสระในการปกครอง การกำหนดนโยบายการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าในแต่ละท้องถิ่นมีอิสระต่อกัน จะออกข้อบัญญัติและ ข้อบังคับใด ๆ เข้าไปก้าวก่ายกันไม่ได้ กรณีของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ที่กำหนดให้เขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขต จังหวัด โดยครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ทำให้เขตปกครอง ท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ เก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันจากผู้ประกอบการลิตรละไม่เกินห้าสตางค์ และ เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมอีกร้อยละสอง จึงเป็นการออกข้อบัญญัติบังคับบุคคลที่อยู่ใน เขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง จึงอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

กระทรวงมหาดไทยเสนอความเห็นสรุปว่า

(๑) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๔ และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

(๒) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเป็นของตนเองตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ ประเด็นตามคำร้องยังมีความสับสนความเข้าใจไม่ชัดเจน หรือมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากกฎหมาย และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

(๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานการค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัดแล้ว จำนวน ๖๔ แห่ง และออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมในเขตจังหวัดแล้ว จำนวน ๔๕ แห่ง ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องทั้งห้ามีความเกี่ยวเนื่องกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตามมาตรา ๒๖๖ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหว่าผู้ร้องทั้งห้ามีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรวม ๕ มาตรา คือ มาตรา ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๘๖ ที่สำคัญคือ

มาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติรับรองให้มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมาตรา ๒๘๓ บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และเทศบาลได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล จึงจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร ฯลฯ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ จึงเป็นบทบัญญัติที่วางกรอบส่งเสริมการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๐ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๖๔ ถึงมาตรา ๖๕ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอาจยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามที่จะมีกฎหมาย
บัญญัติ จึงสรุปได้ว่า องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล มิใช่องค์กร
ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และมีได้มีอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อม
ความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องทั้งห้า

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ