

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ยื่นคำร้องรวมห้าคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๑. คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุษาคเนย์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

๑.๑ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติที่กระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายและประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากร้านค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน และขัดต่อกฎหมายที่จัดเก็บภาษีประเภทนั้นไว้แล้ว ถึงแม้ว่า อำนาจการออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีผลใช้บังคับได้เฉพาะเขตจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง แต่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๑ ที่ถูกยกเลิกไป ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน โดยกำหนดเขตพื้นที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดไว้ว่า เป็นเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้ ทั้งนี้ เท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้พื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกว้างมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่เขตจังหวัดปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายรูปแบบ เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละรูปแบบมีอิสระ มีขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบแยกเป็นสัดส่วนของแต่ละส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ไม่เหมาะที่จะระบุให้ข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับได้ทั้งจังหวัด

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

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 โดยนายอุดรพันธ์ จันทร์วิโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ยื่นคำร้องว่า ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ไว้ดำเนินการนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

๒.๑ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒.๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำคำร้องและคำคัดค้านได้ หรือไม่

๓. คำร้องที่สาม เป็นคำร้องของเทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเกาะพะงัน ยื่นคำร้องว่า

๓.๑ ผู้ร้องได้รับผลกระทบและเดือดร้อนจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 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. ๒๕๔๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีข้อความที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๔. คำร้องที่สี่ เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายธีรยุทธ พลายสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ เป็นผู้ยื่นคำร้อง

๕. คำร้องที่ห้า เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน เป็นผู้ยื่นคำร้อง

คำร้องที่สี่และคำร้องที่ห้า มีข้อความอย่างเดียวกันว่า ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลทั้งสององค์การ คือองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน มีมติเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยถือเอาคำร้องตลอดจนสรรพเอกสารต่างๆ ทั้งหมดในสำนวนคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ เป็นส่วนหนึ่งของคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองขอเพิ่มเติมคำร้องในประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๔ เรื่อง ความเป็นอิสระในการปกครอง การกำหนดนโยบายการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าในแต่ละท้องถิ่นต้องมีอิสระต่อกัน จะออกข้อบัญญัติและข้อบังคับใดๆ เข้าไปก้าวก่ายกันไม่ได้ กรณีของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ที่กำหนดให้เขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด โดยครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ทำให้เขตปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๕ เก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันจากผู้ประกอบการลิตรละไม่เกินห้าสตางค์ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมอีกร้อยละสอง จึงเป็นการออกข้อบัญญัติบังคับบุคคลที่อยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง จึงอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๖. กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยื่นคำร้องคัดค้านว่า

๖.๑ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๔ และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๖.๒ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเป็นของตนเอง ตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้ ประเด็นตามคำร้องยังมีความสับสน ความเข้าใจไม่ชัดเจน หรือมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากกฎหมาย และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

๖.๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานการค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัดแล้วจำนวน ๖๔ แห่ง และออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมในเขตจังหวัดแล้วจำนวน ๔๕ แห่ง

พิเคราะห์แล้ว คำร้องทั้งห้าคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน

ผู้ร้องทั้งห้ายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่ง มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ตามมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๒ ประการ คือ

๑. ผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา และ

๒. ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ซึ่งคำร้องทั้งห้าฉบับ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และมาตรา ๒๖๔

มาตรา ๑๕๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

และมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่าในกรณีที่จะร้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๑๕๘ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และมาตรา ๒๖๔ ก็บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลผู้พิจารณาคดี เป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้น เมื่อผู้ร้องทั้งห้าในคดีนี้ ไม่ใช่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๕๘ และไม่ใช่ศาลผู้พิจารณาคดีตามมาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องทั้งห้าจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะผู้ร้องทั้งห้ายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ซึ่งมาตรา ๒๖๖ การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ไม่ใช่เป็นกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อเรื่องและผู้ร้องทั้งห้าเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่าผู้ร้องทั้งห้าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา ๒๖๖ อีก เพราะไม่ว่าผู้ร้องทั้งห้าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม ถ้าเรื่องที่ยื่นคำร้องไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรแล้ว จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ไม่ได้ เพราะถ้าเป็นกรณีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องยื่นคำร้องตามมาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๒๖๔ ดังได้วินิจฉัยแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งห้า

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ