

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา
วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตาม
มาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุษาคเนย์ จังหวัดศรีสะเกษ (ซึ่งต่อไปใน
คำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่หนึ่ง”) โดยนายสุรีย แสงอุ่น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหาร
ส่วนตำบลกันทรารมย์ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญมีใจความว่า ตามที่ได้มีการยกเลิก
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ แทน ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ นั้น
การบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวเป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ทั้งหลายและประชาชนทั่วประเทศได้รับความเดือดร้อนและเกิดความสับสน ไม่เข้าใจในรูปแบบของ
การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔
ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจังหวัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด
จากสถานค้าปลีกน้ำมันและสถานค้าปลีกยาสูบในจังหวัดได้ และมาตรา ๖๕ ให้อำนาจองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักแรมตาม
กฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งทำให้เกิดการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน เพราะภาษีน้ำมันและยาสูบนั้น กรมสรรพสามิต
จัดเก็บจากคลังน้ำมันและโรงงานยาสูบแล้ว การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐
มาตรา ๖๔ จึงขัดกับพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติโดยใช้บังคับได้ทั่วทั้งจังหวัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่
ซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อันถือได้ว่าเป็นกฎหมาย
ที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ผู้ร้องที่หนึ่งเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีบทบัญญัติขยายเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กว้างขึ้นเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๕ จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒. องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่สอง”) โดยนายอุดรพันธ์ จันทร์วิโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำคำร้องและคำคัดค้านได้หรือไม่

๓. เทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่สาม”) โดยนายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรีตำบลเกาะพะงันเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความดังนี้

(๑) ผู้ร้องที่สามได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมัน ยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักแรมซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัด ซึ่งครอบคลุมเขตปกครองของผู้ร้องที่สามด้วย เป็นเหตุให้ผู้ร้องที่สามขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๕ อีกทั้งต้องสูญเสียเงินภาษีของประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลเกาะพะงัน และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เสียภาษีในท้องถิ่น

(๒) เพื่อความถูกต้องต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในหลักการบริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

๔. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่สี่”) โดยนายธีรยุทธ พลายสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความว่า

(๑) ผู้ร้องที่สี่ขอยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับผู้ร้องที่หนึ่ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๘ และหมวด ๕ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ และขอถือเอาคำร้องของผู้ร้องที่หนึ่ง ตลอดจนเอกสารต่างๆ ในสำนวนคดีนี้ทั้งหมดเป็นส่วนหนึ่งของคำร้องของผู้ร้องที่สี่ได้ด้วย

(๒) ผู้ร้องที่สี่ ขอเพิ่มเติมประเด็นความเป็นอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ ที่บัญญัติว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และมาตรา ๒๘๔ ที่บัญญัติว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และจากการที่มาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้เขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตจังหวัด โดยครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ซึ่งทำให้เขตปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง และกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันจากผู้ประกอบการลิตรละไม่เกิน ๕ สตางค์ และเรียกเก็บภาษีจากผู้เข้าพักโรงแรมเพิ่มอีก ๒ เปอร์เซ็นต์ จึงเป็นการออกข้อบัญญัติไปบังคับเข้ากับบุคคลที่อยู่ในเขตปกครองอื่นซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่เป็นอิสระ

๕. องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน ตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องที่ห้า”) โดยนายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยมีใจความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงันขอยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยถือเอาคำร้องตลอดจนสรรพเอกสารทั้งหมดในสำนวนคำร้องของผู้ร้องที่หนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของคำร้องของผู้ร้องที่ห้า โดยผู้ร้องที่ห้าขอเพิ่มเติมคำร้องในประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๔ เรื่องความเป็นอิสระในการปกครอง การกำหนดนโยบายการเงิน การคลัง และการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระต่อกัน และประเด็นอื่นๆ ที่เพิ่มเติมตามคำร้องที่สี่ดังกล่าวข้างต้น

พิจารณาแล้ว เรื่องที่ผู้ร้องที่หนึ่ง ผู้ร้องที่สาม ผู้ร้องที่สี่ และผู้ร้องที่ห้า เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยมีประเด็นเหมือนกัน คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนเรื่องของผู้ร้องที่สองเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของผู้ร้องทั้งห้าในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖

โดยที่กรณีตามคำร้องของผู้ร้องทั้งห้าเกี่ยวเนื่องกัน จึงเห็นสมควรพิจารณาคำร้องเหล่านั้น รวมกัน

ในเบื้องต้นจะวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ คือ องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา ปัญหาที่ว่าผู้ร้องทั้งห้ามีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว เห็นสมควรกำหนดประเด็นเบื้องต้นไว้ดังนี้

(๑) องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างไร

(๒) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ก. ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในตอนแรกจะพิจารณาว่า “องค์กร” คืออะไร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายของ “องค์กร” ไว้ดังนี้

“องค์กร” น. ส่วนประกอบย่อยของหน่วยใหญ่ ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกัน (อ. organ)^(๑)

(๑) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๘๘๘

จะเห็นได้ว่า ความหมายดังกล่าวเข้าใจยาก และไม่เข้ากับเรื่องที่พิจารณา โดยที่คำดังกล่าว มีที่มาจากคำว่า “organ” ในภาษาอังกฤษ จึงต้องพิจารณาความหมายตามด้วยคำในภาษาอังกฤษ ประกอบ

คำว่า “organ” มีความหมายหลายประการ ความหมายประการหนึ่งคือ “บุคคลหรือ คณะบุคคลซึ่งดำเนินงานเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายบางอย่าง หรือเพื่อให้การงานบางอย่างสัมฤทธิ์ผล”^(๒)

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “organ” ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “องค์กร” ในภาษาไทย ดังกล่าวข้างต้นย่อมเข้าใจได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

เมื่อได้ทราบว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างไรแล้ว จะได้พิจารณาว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

โดยที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล^(๓) จึงต้องมีองค์กรของตน ซึ่งได้แก่บุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้กระทำการในนามของนิติบุคคลนั้นๆ กล่าวคือ องค์กรขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรของเทศบาล ได้แก่ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี องค์กรขององค์กรบริหารส่วนตำบล ได้แก่ สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบล

(๒) The Oxford Universal Dictionary Illustrated Volume II ได้อธิบายความหมายของคำว่า “organ” ไว้ดังนี้

.....

III A means of action or operation, an instrument, a tool; a person, body of persons or thing by which some purpose is carried out or some function performed.

(๓) พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๗ และพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๓

โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจึงมิใช่องค์กรตามความหมายของถ้อยคำดังกล่าวแล้วข้างต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม ราชการส่วนท้องถิ่นก็มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ผู้ร้องทั้งห้ามิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิติพันธุ์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ