

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี คือ นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก และ นายสมจิตร เหยี่ยมไพศาล กับพวก เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยศาลปกครองกลางยื่นคำร้องว่า

นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และนายสมจิตร เหยี่ยมไพศาล กับพวก ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี เห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีผลใช้บังคับทั่วทั้งเขตจังหวัดรวมถึงเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่ง อันถือเป็นการทำลายหรือรบกวนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองทั้งทางด้านการปกครองตามเขตพื้นที่และการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญ การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกในจังหวัด และออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด นั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลัง ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ศาลปกครองกลางจำเป็นต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและอำนาจในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นการต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า บทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๒๘๒ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

มาตรา ๒๘๓ “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

มาตรา ๒๘๔ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรร ภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น เป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้ มีผลใช้บังคับได้”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๘ “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น
เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

มาตรา ๖๔ “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม
ไม่เกิดลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนด
ราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด”

มาตรา ๖๕ “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุง
องค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
อัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘
วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓
และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น
แต่จะต้องอยู่ภายในบังคับของมาตรา ๑ คือความเป็นอิสระจะต้องมีขอบเขตมิใช่มีความเป็นอิสระ
จนดูประหนึ่งว่าประเทศไทยมีหลายรัฐบาลหรือมีหลายรัฐแยกออกจากกันและปกครองกันเองโดยอิสระ
เพราะประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว อันไม่อาจจะแบ่งแยกได้

มาตรา ๒๘๓ บัญญัติว่า ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้ง
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องพิจารณาสภาพของแต่ละ
ท้องถิ่นว่า มีความพร้อมที่จะปกครองตนเองได้หรือไม่ หากพร้อมก็ต้องมีกฎหมายบัญญัติจัดตั้งขึ้น
โดยกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ไว้ด้วย เช่นองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือองค์การ
บริหารส่วนตำบลก็มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และ
พระราชบัญญัติต่างๆ เหล่านี้จะต้องกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้ชัดเจน
ซึ่งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คือ อำนาจและหน้าที่เหล่านี้จะต้องไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดกัน

พิเคราะห์แล้ว องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ บัญญัติให้เขตขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดคือ เขตจังหวัด เมื่อเขตขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่คลุมทั้งจังหวัด จึงทำให้ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัดไปด้วย แต่โดยที่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งบัญญัติแบ่งแยกอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้ความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นขัดแย้งกันเอง และให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่มีความสามารถที่จะทำได้เช่นการเรียกเก็บภาษีอากรบางอย่าง ดังนั้นพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง จึงเป็นการกำหนดขอบเขตพื้นที่การใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดโดยมิได้ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ใช้พื้นที่ร่วมกันแต่อย่างใด พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ แม้จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองแต่ก็ต้องอยู่ในความควบคุมของส่วนกลาง มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดพร้อมที่จะปกครองตนเองก็สามารถทำได้แต่ต้องเป็นไปตามกฎหมาย และมาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารและการคลังก็จริง แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน เมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งบัญญัติแยกอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนหรือขัดหรือแย้งกัน

เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ได้บัญญัติเขตขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดไว้ คือ เขตจังหวัด และได้วินิจฉัยแล้วว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติ

เก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นรายได้ แต่การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการเรียกเก็บด้วยก็อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว จึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และมีได้จำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่อย่างไรก็ดี จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ