

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และนายสมจิตร เหยี่ยมไพศาล ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ศาลปกครองกลางได้ส่งเรื่อง คำโต้แย้งของคู่ความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สรุปความได้ว่า นายสมจิตร เหยี่ยมไพศาล กับพวก ผู้ฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และนายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก ผู้ฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับพวก ในฐานะผู้ร้องเป็นเจ้าของและผู้ควบคุมโรงแรม ได้รับความเดือดร้อนเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ออกข้อบัญญัติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมโรงแรมในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีหน้าที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราไม่เกินร้อยละ ๓ ของอัตราค่าที่พัก และให้มีหน้าที่นำส่งค่าธรรมเนียมและยื่นหลักฐานการเสียค่าธรรมเนียมตามความเป็นจริงต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ และต้องรับผิดชอบเสียค่าธรรมเนียมร่วมกับผู้พักโรงแรม นอกจากนี้ยังออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษียาสูบและน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับอีกด้วย

ในการออกข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ร้องกับพวกเห็นว่ามาตราดังกล่าวของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งก้าวเข้าไปมีเขตพื้นที่และอำนาจทับซ้อนกับเขตและอำนาจของเทศบาลตำบลเกาะสมุย และเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี อันเป็นการทำลายหรือรบกวนความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง และการบริหารการเงินการคลังของเทศบาล

ดังกล่าว ผู้ร้องมีความเห็นว่า เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเต็มพื้นที่จังหวัดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะต้องยกเลิกไปโดยปริยายเพราะขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังมีความเห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบควรจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่เหมาะสมกับความสามารถและต้องมีพื้นที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน มีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจในการจัดเก็บภาษี มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตพื้นที่ของตนเองโดยปราศจากความก้ำก่ายจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เพื่อใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่นของตัวเอง ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สมควรมาบังคับเก็บภาษีเอาจากประชาชนในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ เพราะแต่ละองค์กรได้แยกออกจากกันเป็นสัดส่วนแล้ว ทั้งในด้านงบประมาณและภาษี จึงหวังว่าในอนาคตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจจัดเก็บภาษีดังกล่าวเองได้ อันจะช่วยให้องค์กรของตัวเองมีความสามารถและมีรายได้พอเพียงในการพัฒนาได้ อีกทั้งจะได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนผู้เสียภาษีอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ร้องกับพวกจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปในประเด็นที่ผู้ร้องกับพวกเสนอมาโดยตั้งเป็นประเด็นดังนี้

๑) มาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

๒) มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า

๑) มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

มาตรา ๘ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด จึงทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกันกับพื้นที่ของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบสาธารณะหลายประการ ในข้อ ๔ กำหนดให้แบ่งสรรเงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ในเขตด้วย จึงเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นลักษณะสองชั้นหรือระบบสองชั้น (Two Tiers) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่กันโดยชัดเจน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดดูแลงานขนาดใหญ่ในพื้นที่กว้าง ส่วนเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดูแลงานที่มีขนาดเล็กในพื้นที่แคบไม่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะควบคุม ตรวจสอบ หรือสั่งการ ให้ปฏิบัติในรูปของการบังคับบัญชาแต่อย่างใด แต่อาจมีความร่วมมือกันทำกิจกรรมบางอย่างได้

ส่วนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ นั้น เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ารัฐบาลระดับชาติจะมอบหรือกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและการจัดหารายได้ เป็นต้น

ดังนั้น มาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ต่างก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้มีอำนาจหรือหน้าที่ในการควบคุมดูแลเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๓ คือ รัฐบาลของรัฐ ดังนั้น มาตรา ๘ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

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

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

เนื่องจากข้อความในมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ระบุไว้ในเรื่องการเป็นนิติบุคคล การเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น จึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔

ดังนั้น มาตรา ๘ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔

๒) มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียม ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ได้กล่าวแล้วว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละองค์กรมีอำนาจ หน้าที่ มีบุคลากร และรายได้ของตนเองตามกฎหมายแยกจากกันโดยอิสระทั้งในด้านการปกครอง การบริหาร และการเก็บภาษีแต่พื้นที่ทับซ้อนกันอยู่โดยพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนึ่งรวมกันแล้วเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาชนในแต่ละเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเสียภาษีให้กับทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ในการควบคุมหรือตรวจสอบเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองเหมือนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น จึงไม่อาจจะกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำลายหรือรบกวนความเป็นอิสระของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาจึงคงเป็นเพียงความไม่พอใจของประชาชนส่วนหนึ่งที่จะต้องเสียภาษีให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะทำให้ท้องถิ่นที่เขาอาศัยอยู่ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้น้อยลง ไม่พอเพียงกับการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง หรืออาจจะมองได้อีกมุมหนึ่งว่าภาษีส่วนหนึ่งที่เขาจ่ายไปในแต่ละปีนั้น ถูกนำไปเป็นค่าจ้างของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าที่ควรจะนำมาใช้เพื่อพัฒนาในเขตพื้นที่ของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ นั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกฎหมาย

ดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว และคณะกรรมการดังกล่าวซึ่งมีองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ และได้จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว จึงถือได้ว่าการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ (๓) แล้ว

ดังนั้น มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑) มาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

๒) มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ