

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งห้าที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกันได้ความว่า คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยนายสุรีย แสงอุ่น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ คำร้องที่สอง เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายอุดรพันธ์ จันทรวโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ คำร้องที่สาม เป็นคำร้องของเทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายวรพงษ์ ลิมสุวรรณ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเกาะพะงัน คำร้องที่สี่ เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายธีรยุทธ พลายสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ คำร้องที่ห้า เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน ผู้ร้องทั้งห้าคำร้องยื่นคำร้องทำนองเดียวกันว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ที่มีอยู่ในจังหวัดต่างๆ มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน มีขอบเขตความรับผิดชอบแยกออกเป็นสัดส่วน การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวต่างมีอิสระต่อกัน เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของตนไว้ชัดเจน โดยกำหนดเขตพื้นที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดไว้ว่า เป็นเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ มาตรา ๘ วรรคสอง กำหนดเขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า ได้แก่ เขตจังหวัด โดยครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้ โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัด การที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตอำนาจหน้าที่มากเป็นพิเศษ จัดเก็บภาษีได้ทั้งเขตจังหวัด ถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เสียภาษี ไม่ยุติธรรมกับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเก็บภาษี และรุกล้ำพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัดรวมทั้งผู้ร้องด้วย การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๔ ทำให้ผู้ร้องขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นก่อนการวินิจฉัยคดี ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แถลงเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่พิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลชอบที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๑

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๔ หรือไม่

ข้อที่ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ หรือไม่นั้น เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ กรณีที่จะยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีคำร้องที่มีข้อโต้แย้งในศาลว่า บทบัญญัติใดแห่งกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และศาลส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มิใช่กรณีที่มีการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแล้วขัดกันเอง ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ผู้ที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐสภาได้ตรากฎหมายขึ้นโดยถูกต้องหรือไม่นั้น เป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ หรือ นายกรัฐมนตรีที่จะร้องขอ รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจปัจเจกชน หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดก็ได้ที่จะร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ผู้ร้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะยื่นขอได้

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยเป็นข้อสุดท้ายว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่ พิจารณาแล้ว แม้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จะยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฉบับก่อน และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานการค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัด และมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น แต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวไว้ดังเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับกรณีที่จะโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่นั้น เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือมาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องทั้งหมดจึงไม่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ