

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เสนอเรื่องพร้อมความเห็นรวมห้าคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นแห่งคำร้องตามคำร้องทั้งห้า มีความเกี่ยวเนื่องกัน จึงรวมการพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

คำร้องที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภอขุขันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดย นายสุรียุทธ สว่างอุ่น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ สรุปร้องเท็จจริงได้ว่า

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากร้านค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน และขัดต่อกฎหมายที่จัดเก็บภาษีประเภทนั้นไว้แล้ว อีกทั้งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ อย่างชัดเจน แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๑ ที่ถูกยกเลิกไป ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน โดยกำหนดเขตพื้นที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดไว้ว่า เป็นเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ทั้งนี้ เท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้พื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกว้างมากขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่เขตจังหวัดปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่หลายรูปแบบ เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละรูปแบบมีอิสระ มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบแยกเป็นสัดส่วนของแต่ละส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว

การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ จัดเก็บภาษีได้ทั้งเขตจังหวัด ถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ยุติธรรมกับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเก็บภาษี และรุกล้ำพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด

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

คำร้องที่สอง องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดย นายอุตรพันธ์ จันทรวโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และ นายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ สรุปได้ว่า ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจทำคำร้องและคำคัดค้านได้หรือไม่

คำร้องที่สาม เทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลเกาะพะงัน สรุปได้ว่า

ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดได้ รวมเขตปกครองของผู้ร้องด้วย เป็นเหตุให้ผู้ร้องขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ทำให้ผู้ร้องสูญเสียเงินภาษีของประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลตำบลเกาะพะงัน ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นผู้เสียภาษี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีข้อความที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

คำร้องที่สี่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายธีรยุทธ พลายสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลบ้านใต้

คำร้องที่ห้า องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดย นายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน

คำร้องทั้งสองและคำร้องเพิ่มเติมคำร้องทั้งสอง สรุปได้ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ที่กำหนดให้เขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด โดยครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ทำให้เขตปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของความ เป็นอิสระของท้องถิ่น ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ เก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันจากผู้ประกอบการ ลิตรละไม่เกินห้าสตางค์ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมอีกร้อยละสอง เป็นการออก ข้อบัญญัติบังคับบุคคลที่อยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสอง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญให้กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงความเห็นเป็น หนังสือเพื่อประกอบการพิจารณา กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นสรุปได้ว่า

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๔ และไม่ขัดกับ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด เพราะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเป็นของตนเองตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจาก สถานการค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัดแล้วจำนวน ๖๔ แห่ง และออกข้อบัญญัติจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักโรงแรมในเขตจังหวัดแล้วจำนวน ๔๕ แห่ง

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และเทศบาล เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามนัยบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ จะต้องบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน อาทิเช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ศาล คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เป็นองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ให้อำนาจจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญดังเช่นองค์กรดังกล่าวข้างต้นไม่
ทั้งนี้ ก็โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ ซึ่งบัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะ
ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”
ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๕๐ จะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่บางประการขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หน้าที่ในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพ และหน้าที่ในการส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
บัญญัติ ซึ่งมีใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด
และเทศบาล จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งหมด

นายชุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ