

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล เสนอเรื่องพร้อมความเห็นรวม ๕ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

คำร้องที่ ๑ เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภออุษันธุ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยนายสุรีย แสงอุ้น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ สรุปได้ว่า

๑) เนื่องด้วยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๓๘ ปรากฏว่าพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติที่กระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย และประชาชนโดยทั่วไป เนื่องจากมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีอากรร้านค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้ ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวได้ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน ซึ่งขัดต่อกฎหมายที่จัดเก็บภาษีประเภทนั้นไว้แล้ว

แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบัน จะมีผลใช้บังคับได้เฉพาะเขตจังหวัดตามบทบัญญัติ มาตรา ๘ แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างชัดเจน แตกต่างไปจากมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ถูกยกเลิกไป ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน โดยกำหนดเขตพื้นที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดไว้ว่าเป็นเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ประกอบมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายได้ ทั้งนี้ เท่ากับเป็นการขยายเขตอำนาจให้พื้นที่จังหวัดกว้างขึ้นกว่าเดิม ในขณะที่เขตจังหวัดปัจจุบันได้มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่หลายรูปแบบ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ในแต่ละรูปแบบก็มีอิสระ และมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแยกเป็นสัดส่วนอยู่แล้ว ผู้ร้องเห็นว่าไม่สมควรให้ข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับได้ทั้งจังหวัด

๒) การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตอำนาจหน้าที่มากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอำนาจออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ สามารถเก็บภาษีได้ทั้งจังหวัดถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ยุติธรรมกับประชาชนในพื้นที่ที่ถูกเก็บภาษีและเป็นการรุกล้ำพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด ดังนั้นผู้ร้องเห็นว่าการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อขยายเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กว้างขึ้นนั้นขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๑ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

คำร้องที่ ๒ เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ นายกองการบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆ สรุปได้ว่า

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับเรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ว่า

๑) องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจทำคำร้องและคำคัดค้านได้หรือไม่

คำร้องที่ ๓ เป็นคำร้องของเทศบาลตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายวรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเกาะพะงัน สรุปได้ว่า

ผู้ร้องอ้างว่าได้รับผลกระทบกระเทือนและความเดือดร้อนจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ ที่ออกข้อบัญญัติเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักโรงแรม ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ หรือเขตการปกครองของผู้ร้อง เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ของผู้ร้องขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ร้องสูญเสียทรัพยากรจากเงินภาษีของประชาชน ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลของผู้ร้องนำไปเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่ เป็นผู้เสียภาษี

เพื่อความถูกต้องต่อการบริหารราชการแผ่นดินและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายและมีข้อความที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

คำร้องที่ ๔ เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายธีรยุทธ พลายสุวรรณ ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลบ้านใต้

คำร้องที่ ๕ เป็นคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยนายบุญฤทธิ์ แก้วเรือง ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน

คำร้องทั้งสองมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน โดยที่ประชุมคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลทั้งสององค์กรมีมติเห็นชอบให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยถือเอาคำร้องและเอกสารต่างๆ ทั้งหมดในสำนวนคำร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์เป็นส่วนหนึ่งของคำร้องของตน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองขอเพิ่มเติมคำร้องในประเด็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๕ เรื่องความเป็นอิสระในการปกครอง การกำหนดนโยบายการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่น ต้องมีอิสระต่อกัน เพราะฉะนั้นในกรณีของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ที่กำหนดให้เขตการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด โดยครอบคลุมพื้นที่เขตเทศบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ทำให้เขตปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง จึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องความเป็นอิสระของการปกครอง

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองจึงอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยให้แสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ สรุปได้ว่า

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และบทบัญญัติ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดเพราะแต่ละองค์กรมีรูปแบบอำนาจหน้าที่และภารกิจของตนเอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งห้ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน จึงรวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

จากคำร้องมีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งห้าไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า องค์กรใดที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรทั้งสามถูกจัดตั้งโดยกฎหมาย คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และเทศบาลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ เห็นได้ว่าองค์กรดังกล่าวมิได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งนั้น ยังไม่สามารถใช้เป็นเหตุผลยกขึ้นอ้างได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เนื่องจากต้องการผูกมัดให้รัฐกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น รูปแบบรัฐของประเทศไทยเป็นแบบรัฐเดี่ยว ในระบบรัฐเดี่ยวการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นถือว่าเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางว่าจะกระจายอำนาจให้มากน้อยเพียงใด หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการกระจายอำนาจจึงได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังเห็นได้จากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ ความว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข และสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองและการบริหารงานปกครอง

ก็เพื่อให้สอดคล้องการกระจายอำนาจตามมาตรา ๗๘ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอะไรบ้าง และจะมีอำนาจอย่างไร รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดประเภทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นไว้โดยตรง แต่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งองค์กรดังกล่าวอาจยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ เมื่อองค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีใช้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งไม่ได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ