

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของนายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก และนายสมจิตร เหยี่ยมไพศาล กับพวก ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ร้อง มีภูมิลำเนา และประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาล ตำบลเกาะสมุย และเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกในจังหวัด รวมทั้งออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ซ้ำซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ขาดความเป็นอิสระ ทั้งในทางการเงินและการคลัง ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง สำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้นั้นก็ต้องจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ โดยจะต้องทำการหาประชามติหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อนและจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของจังหวัดนั้นๆ ด้วย การมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ผู้ร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔



LIRT

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชี้แจงเป็นหนังสือว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด ซึ่งมีเขตพื้นที่ทับซ้อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน ก็มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ ส่วนการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ เป็นการจัดเก็บที่ไม่ซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมดังกล่าว และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะมีอำนาจในเขตพื้นที่เพียงใด ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ จึงไม่เป็นการจำกัดความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องขอให้วินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

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

มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด



LIRT

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน



LIRT

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรร ภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น เป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

พิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัดนั้น ดูเหมือนว่าจะทับซ้อนกับเขต รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็จริงอยู่ แต่ไม่มีผลกระทบต่อเขตอำนาจของแต่ละองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร ส่วนตำบล หรือเทศบาล จะซ้ำซ้อนกันไม่ได้ ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และจะไม่ ซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามความหมาย ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการปกครองของตนเอง มาตรา ๒๘๓ บัญญัติให้มีกฎหมายจัดตั้งและกำกับดูแลองค์กร และ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติให้องค์กรมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังของตนเอง

พิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติถึงเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ จึงเห็นว่า มาตรา ๘ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งกัน ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และ มาตรา ๒๘๔ หรือไม่



พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีน้ำมันและก๊าซปิโตรเลียม ยาสูบ และมาตรา ๖๕ บัญญัติให้อำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้นั้น ก็เป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่ให้อำนาจไว้ตามกฎหมาย แต่จะเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือไม่นั้น จะต้องดูว่ากฎหมายให้อำนาจองค์กรอื่นไว้อย่างไรบ้าง

ปัญหานี้ ปรากฏตามคำชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม เช่น อย่างอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น อำนาจหน้าที่จึงไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมมาได้แล้วจะเก็บแบ่งปันให้แก่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

