

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของนายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และนายสมจิตร เจริญมีไพศาล กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ

## สรุปข้อเท็จจริง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ร้อง พร้อมทั้งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. ผู้ร้องกับพวกมีภูมิลำเนาและประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเดือดร้อนจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยผู้ร้องกับพวกเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากข้อบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับทั่วทั้งเขตจังหวัดรวมถึงเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง อันถือเป็นการทำลายหรือรบกวนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองทั้งทางด้านการปกครองตามเขตพื้นที่และการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

๒. ผู้ร้องกับพวกได้โต้แย้งว่า การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกในจังหวัด รวมทั้งออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ให้ใช้

บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลังไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะมีได้บัญญัติกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ก็มีได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาบังคับเก็บเอากับประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้อีก ทั้งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้นั้น ก็จะต้องจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะต้องทำการหาประชามติหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อนและจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของจังหวัดนั้นๆ ด้วย การยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตอำนาจทั้งจังหวัดพร้อมกันทั่วประเทศ โดยมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔. ผู้ร้องกับพวกยังเห็นว่า การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษจำคุกและปรับอันเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมในกรณีที่ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติฝ่าฝืนต่อข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น เป็นการขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากค่าธรรมเนียมดังกล่าวถือเป็นค่าตอบแทนในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้แก่โรงแรมที่พักและนักท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจทำได้เพียงไม่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่อไป ไม่อาจลงโทษทางอาญาได้ เพราะผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นเพียงบุคคลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดหน้าที่ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติเท่านั้น อีกทั้งการจะลงโทษทางอาญาผู้ใดได้นั้น ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักสากลจะต้องมีกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้โดยชัดแจ้ง การที่มาตรา ๕๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิด

ข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ จึงมีความหมายแต่เพียงการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ละเมิดข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งเป็นกรณีๆ ไป ไม่หมายรวมถึงผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม ซึ่งมีใช้บุคคลที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้

๕. นอกจากนี้ ผู้ร้องกับพวก ยังได้โต้แย้งว่า ปัจจุบันการเก็บภาษียาสูบในทุกจังหวัด กรมสรรพสามิตในฐานะผู้จัดเก็บภาษีแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้จัดเก็บภาษีดังกล่าวโดยการให้โรงงานยาสูบเป็นผู้หักเงินออกจากการขายส่งยาสูบในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ แล้วนำส่งให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฟ้องคดีกับพวกเห็นว่า การจัดเก็บภาษียาสูบดังกล่าวมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้จัดเก็บจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดแต่อย่างใด ผู้ร้องกับพวกจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ดำเนินการ ดังนี้

๕.๑ พิจารณาวินิจฉัยหรือส่งคำฟ้องของผู้ร้องกับพวกให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๕.๒ พิจารณาวินิจฉัยว่าข้อบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๕.๓ เพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานกรณีหักเงินภาษียาสูบจากโรงงานยาสูบเพื่อจำหน่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด

๕.๔ มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดระงับการจัดเก็บภาษีตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วมีความเห็น ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ สรุปว่า ศาลปกครองกลางจำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการพิพากษาคดีนี้ แต่ผู้ร้องกับพวกได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นการขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติ

มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ตาม มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ พร้อมทั้งมีคำสั่งแจ้งให้ศาลปกครองกลางทราบ และแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ทราบ หากประสงค์จะชี้แจงให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ชี้แจงตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๐๑๔๖ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ สรุปได้ว่า แม้มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกันก็มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ และตามกฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบและค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ในการจัดเก็บที่ไม่ซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะมีอำนาจในเขตพื้นที่เพียงใด ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่เป็นการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แต่อย่างใด โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับหนังสือดังกล่าวรวมไว้ในสำนวน เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖ และมีความเห็นให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** กรณีนี้ผู้ร้องกับพวกได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และอำนาจในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลปกครองกลางได้แจ้งว่าจำเป็นที่จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าวในการพิจารณาและพิพากษาคดี กล่าวคือ บทบัญญัติตามมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องกับพวก

**ประเด็นที่สอง** การที่ศาลจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ อาจเกิดขึ้นได้ ๒ กรณี คือ ๑. คู่ความโต้แย้ง หรือ ๒. ศาลเห็นเอง กรณีนี้ผู้ร้องกับพวกได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางและโต้แย้งว่า มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ จึงเป็นกรณีที่คู่ความคือผู้ร้องโต้แย้ง เพื่อให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

**ประเด็นที่สาม** การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายอื่นเทียบเท่า กรณีนี้ผู้ร้องกับพวกโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

**ประเด็นที่สี่** การโต้แย้งว่า มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่ประการใด

ดังนั้น การที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๕ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

### ข้อกฎหมาย

#### ๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับ บัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๘๒ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่ง การปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

มาตรา ๒๘๓ “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้อง เป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

มาตรา ๒๘๔ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนด นโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของ ตนเองโดยเฉพาะ



การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

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

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

๒. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖ “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมการปกครอง

(๓) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วย บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด”

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขาธิการคณะกรรมการ”

**มาตรา ๑๒ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้**

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....๑๓๑.....

(๕) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๖) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

.....๑๓๑.....



(๑๔) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๕) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๕) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”  
มาตรา ๒๓ “เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษี อากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา ๒๔ (๓) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๔ (๔) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๖) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๘) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๑) อากรรังนกก็แ่อนตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกก็แ่อน

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ สี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๔) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๑๕) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๖) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๗) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๘) กำใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๙) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(๒๐) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล”

**มาตรา ๒๔** “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(๓) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๔) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๖) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๗) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(๘) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๙) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(๑๐) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๑) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นและให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๑๒) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(๑๓) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”

มาตรา ๒๓ “ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ”

๓. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๕ “ในพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

.....๑๓๑.....

“ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“ข้อบัญญัติ” หมายความว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

.....๑๓๑.....”

มาตรา ๘ “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

**มาตรา ๔๕** “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

.....ฯลฯ.....

**มาตรา ๕๑** “ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๐

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

**มาตรา ๖๔** “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกิดลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด”

**มาตรา ๖๕** “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

**มาตรา ๗๐** “ในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการนั้นจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือมีคำสั่ง ทั้งนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว

วิธีการยึดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด เมื่อหักค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาด และเงินภาษีอากรค้างชำระแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน”

**มาตรา ๗๑** องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ยกเว้นการเรียกเก็บภาษีอากรก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

**มาตรา ๗๓** “องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

.....๑๓๑.....

**มาตรา ๗๗** “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติราชการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง



ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด

คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฯ “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขภาพและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกันและปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

#### ๔. พระราชบัญญัติเทศบาล

มาตรา ๖๖ “เทศบาลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

.....ฯลฯ.....

มาตรา ๗๑ “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ดักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้”

#### ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่นั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

**ประเด็นที่สอง** พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ ได้ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ในการจัดองค์การบริหารราชการแผ่นดินหรือระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศไทย มีการจัดโดยใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยตราขึ้นเป็นกฎหมายในการกำหนดขอบเขตหน้าที่ และความรับผิดชอบ ในแต่ละหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุ เป้าหมายได้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระเบียบบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐได้มอบอำนาจและความรับผิดชอบบางส่วน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน การจัดทำกิจกรรมและสั่งการได้เองพอสมควร หากมีอำนาจหรือความเป็นอิสระมากเกินไป องค์กร ปกครองนั้นก็กลายเป็นอิสระและกระทบถึงความมั่นคงของรัฐ มาตรา ๒๘๒ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับความเป็นอิสระว่าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ดังนั้น ความเป็นอิสระดังกล่าวก็คงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองนั้น เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ และไม่แยกตัวเป็นรัฐอิสระ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ โดยท้องถิ่นที่มีสิทธิจะได้รับจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีสภาพที่จะปกครองตนเองได้ เช่น มีพื้นที่ ประชากร รายได้ ของตนเองหรือมีความเหมาะสมที่จะจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองและที่สำคัญจะต้องมีกฎหมาย ที่บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ เช่นในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นได้ก็ต้องเป็นไปตามที่พระราช บัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ หรือเทศบาลจัดตั้งขึ้นได้ก็ต้องเป็นไปตาม ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่นเดียวกัน

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ได้กำหนดหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ เช่น การกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือการกำกับดูแลเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ การกำกับดูแลจากส่วนกลางก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่นนั้น ๆ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๘๔ ได้บัญญัติถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวคือ

ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ได้แก่อิสระในการกำหนดนโยบายในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมีความคล่องตัวในการบริหารงาน เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ได้แก่อิสระในการกำหนดตำแหน่ง การให้เงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การออกจากราชการ ซึ่งอิสระดังกล่าวจะทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

ความเป็นอิสระด้านการเงินการคลัง ได้แก่ อิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง มิฉะนั้นจะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางซึ่งอาจจะทำให้ถูกตรวจสอบหรือกำกับดูแลในเรื่องการเงินจากส่วนกลางอย่างเข้มงวด แต่ถ้าท้องถิ่นหาเงินได้ในจำนวนที่มากพอ ส่วนกลางก็จะไม่เข้มงวดมากนัก และส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการของตนเองได้คล่องตัวบรรลุผลได้อย่างรวดเร็ว และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้ของตนเองนั้น มาจากการได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางในการจัดเก็บภาษีบางประเภท เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเรียกเก็บภาษีได้โดยตรงจากประชาชน

การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่าจะต้องมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยกำหนดสาระสำคัญของกฎหมายที่จะต้องมีนั้นไว้ในมาตรา ๒๘๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มิได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน

นอกจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้วยังกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรโดยแยกออกเป็นภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่จะจัดเก็บได้ และในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากร นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๕ วรรคสี่ ยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาทบทวนใหม่ทุกกระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี

กรณีตามคำร้อง การที่ผู้ร้องอ้างว่ามาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เพราะมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด จึงเป็นการทับซ้อนกับเขตเทศบาลอันเป็นการทำลายหรือรบกวนความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ในการจัดการบริหารการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๘ เห็นได้ว่า

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อบัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตจังหวัดจึงเป็นการสอดคล้องกับคำนิยามในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ให้ความหมายจังหวัดว่า หมายถึงจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร ในการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจทางอาณาเขต ต้องใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดขอบเขต เมื่อเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคลุมทั้งจังหวัด จึงทำให้ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัด เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องใช้พื้นที่ร่วมกันหรือทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นเรื่องการจัดทำแผน การประสาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ แต่ในกรณีที่บริการสาธารณะใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถทำได้ เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพ หรือเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา กฎหมายกำหนดให้อำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อไม่ให้ความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นขัดแย้งกันเองเนื่องจากมีพื้นที่ที่จะต้องใช้ร่วมกันหรือทับซ้อนกันจึงต้องแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกัน โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อแบ่งแยกอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันได้ แต่จะแบ่งระดับความรับผิดชอบ เช่น ในมาตรา ๑๖ (๕) บัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ “จัดการศึกษา” ในขณะที่มาตรา ๑๗ (๖) ก็บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน กฎหมายจึงกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหานี้ โดยให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่มากน้อยแค่ไหน อย่างไรได้ (มาตรา ๒๐) เช่น คณะกรรมการ ฯ อาจกำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา

และองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการศึกษาจนถึงการศึกษาประถมศึกษาตอนปลาย และให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบเฉพาะมัธยมศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ หากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วยตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็อาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ หรืออาจร้องให้รัฐหรือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทน อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่ไปแทรกแซงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอื่นที่ถูกทับซ้อนอยู่ นอกจากนี้ ในมาตรา ๗๘ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังบัญญัติ ถึงการที่รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจ ท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศ ในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ดังนั้น มาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างใด

**ประเด็นที่สอง** พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และ มาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และ มาตรา ๒๘๔ หรือไม่

เมื่อมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ กำหนดเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เต็มพื้นที่เขตจังหวัดและไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แล้ว องค์การ บริหารส่วนจังหวัด จึงต้องมีอำนาจในการเก็บภาษีเพื่อให้มีรายได้สำหรับใช้ในการดำเนินการของตนเอง ตามมาตรา ๔๕ (๕) ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นการหารายได้ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดวิธีหนึ่ง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บได้ ทั้งเขตจังหวัด แต่การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจในการเรียกเก็บด้วยก็อาจทำให้เกิด ความซ้ำซ้อนในการเสียภาษีของประชาชนในท้องถิ่นอันอาจเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น



ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บซึ่งสอดคล้องกับคำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย ที่ว่ากฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยานี้อำนาจจัดเก็บรายได้ประเภทดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวมิได้ไปจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แต่อย่างใด

นายผัน จันทรปาน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ