



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และนายสมจิตร เจริญมไพศาล กับพวก ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔) พร้อมทั้งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกในฐานะผู้ร้องมีภูมิลำเนา และประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาล ตำบลเกาะสมุย และเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ได้รับความเดือดร้อนจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยผู้ร้องกับพวกเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายโดยโต้แย้งว่า การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและ ยาสูบ จากสถานค้าปลีกในจังหวัด รวมทั้ง ออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลัง ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะมีได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วย โรงแรม ก็มีได้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาบังคับเก็บเอากับประชาชนซึ่งอยู่ในเขต พื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้อีก ทั้งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้นั้น ก็จะต้องจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ โดยจะต้องทำการหาประชามติหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อนและ จะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของจังหวัดนั้นๆ ด้วย การยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขต อำนาจทั้งจังหวัดพร้อมกันทั่วประเทศ โดยมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ผู้ร้องจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางและขอให้ส่ง คำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสผู้เกี่ยวข้อง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชี้แจงเป็นหนังสือ สรุปได้ว่า แม้มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราช บัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกันก็มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ และตามกฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บตามพระราชบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ เป็นการจัดเก็บที่ไม่เข้าซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมดังกล่าว และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะมีอำนาจในเขตพื้นที่เพียงใด ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ จึงไม่เป็นการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยสองประเด็น ดังนี้

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

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

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

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

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๘ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติรับรองความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญได้ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน

แต่ความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายความว่า รัฐจะไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแล หากรัฐไม่เข้าไปกำกับดูแล ปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่แล้ว อาจเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ที่บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้น ความเป็นอิสระดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องพิจารณาสภาพของท้องถิ่นว่ามีความพร้อมที่จะปกครองตนเองได้หรือไม่ และต้องมีกฎหมายบัญญัติจัดตั้งขึ้น กำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไว้ด้วย ดังเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง คือ ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม นอกจากนี้จะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ อีกทั้งบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งต้องมีสาระสำคัญ อันได้แก่ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งนอกจากการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหลายรูปแบบแล้ว ยังกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร โดยแยกออกเป็นภาษีและอากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่พึงจะเก็บได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อพระราชบัญญัติองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติให้เขตขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด คือ เขตจังหวัด โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นิยามความหมายคำว่า “จังหวัด” ไว้ว่า หมายถึง “จังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ในการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจได้ใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดขอบเขต เมื่อเขตขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่คลุมทั้งจังหวัด จึงทำให้ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัดไปด้วย ซึ่งจะต้องใช้พื้นที่ร่วมกันหรือทับซ้อนกัน แต่โดยที่มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อแบ่งแยกอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน และเพื่อไม่ให้ความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นขัดแย้งกันเอง อำนาจและหน้าที่ขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นเรื่องการจัดทำแผน การประสาน การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือมีอำนาจและหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่มีความสามารถที่จะทำได้ อำนาจและหน้าที่ขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดจึงถูกกำหนดให้มีทั้งเขตจังหวัด ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง จึงเป็นการกำหนดขอบเขตพื้นที่การใช้ อำนาจและหน้าที่ขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัดโดยมิได้ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ใช้พื้นที่ร่วมกันแต่อย่างใด และการให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด มีพื้นที่ทั้งเขตจังหวัดมิได้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามความหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระภูณ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๕

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๑ คน คือ นายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เนื่องจากเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่และอำนาจหน้าที่จัดเก็บรายได้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดลักษณะที่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๒ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เฉลิมวณิชย์ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากเห็นว่าประเด็นตามคำร้องที่ศาลปกครองกลางส่งมาไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

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

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “มาตรา ๖๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

มาตรา ๖๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ได้บัญญัติเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ คือ เขตจังหวัด และไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีอำนาจในการเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมเพื่อบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับใช้ในการดำเนินกิจการของตนเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บ

ภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่มีอำนาจเรียกเก็บ ซึ่งสอดคล้องกับคำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย
ที่ว่ากฎหมายมิได้บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจจัดเก็บรายได้
ประเภทดังกล่าว

พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีอำนาจและภาระหน้าที่ต้องดำเนินกิจการ
ภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังปรากฏตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ การนี้รวมถึงการให้การสนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
ในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการ
ส่วนท้องถิ่นอื่น กับแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติ
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นรายได้วิธีหนึ่ง
แต่การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งอยู่ในเขตขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการเรียกเก็บด้วยก็อาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงบัญญัติ
ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม
ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ดังกล่าว จึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และมีได้จำกัดความเป็นอิสระขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่อย่างไร

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ
นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายสุจิต บุญบงการ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๑ คน คือ นายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยว่า พระราช
บัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เนื่องจากเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นสาระสำคัญไม่มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองตนเองได้ และการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสามอย่างที่ร้องมาทำให้เกิดปัญหาความเป็นอิสระทางด้านการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกัน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๒ คน คือ นายจุมพล ฒ สงขลา และนายปรีชา เฉลิมวณิชย์ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากเห็นว่าประเด็นตามคำร้องที่ศาลปกครองกลางส่งมาไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ฒ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายพันธ์ จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระภู่น

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ