

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ร้อง พร้อมทั้งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สรุปสาระสำคัญของข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้อง ได้ดังนี้

๑. ผู้ร้องกับพวกมีภูมิลำเนาและประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุย และเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเดือดร้อนจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี 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 เนื่องจากข้อบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับทั่วทั้งเขตจังหวัดรวมถึงเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง อันถือเป็นการทำลายหรือรบกวนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองทั้งทางด้านการปกครองตามเขตพื้นที่และการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

๒. ผู้ร้องกับพวกโต้แย้งว่า การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกในจังหวัด รวมทั้งออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลัง ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะมีได้บัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ก็มีได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาบังคับเก็บเอาเก็บประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีก ทั้งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้นั้น ก็จะต้องจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยจะต้องทำการหาประชามติหรือเจตนาของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อน และจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมของจังหวัดนั้นๆ ด้วยการยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตอำนาจทั้งจังหวัดพร้อมกันทั่วประเทศโดยมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔. นอกจากนั้น ผู้ร้องกับพวกอ้างด้วยว่า การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษจำคุกและปรับอันเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมในกรณีที่ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติฝ่าฝืนต่อข้อบัญญัติดังกล่าว นั้น เป็นการขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากค่าธรรมเนียมดังกล่าว ถือเป็นค่าตอบแทนในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้แก่โรงแรมที่พักและนักท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจทำได้เพียงไม่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่อไป ไม่อาจลงโทษทางอาญาได้ เพราะผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นเพียงบุคคลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดหน้าที่ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติเท่านั้น อีกทั้งการจะลงโทษทางอาญาผู้ใดได้นั้น ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักสากลจะต้องมีกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้โดยชัดแจ้ง การที่มาตรา ๕๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ จึงมีความหมายแต่เพียงการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ละเมิดข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งเป็นกรณีๆ ไป ไม่หมายรวมถึงผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมซึ่งมิใช่บุคคลที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

กำหนดไว้ ในขณะเดียวกัน ผู้ร้องกับพวก ยังได้โต้แย้งอีกว่า ปัจจุบันการเก็บภาษียาสูบในทุกจังหวัด กรมสรรพสามิตในฐานะผู้จัดเก็บภาษีแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้จัดเก็บภาษีดังกล่าวโดยการให้ โรงงานยาสูบเป็นผู้หักเงินออกจากการขายส่งยาสูบในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ แล้วนำส่งให้เป็นรายได้ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ร้องกับพวกเห็นว่า การจัดเก็บภาษียาสูบดังกล่าวมิได้เป็นไปตาม บทบัญญัติในมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ จัดเก็บจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดแต่อย่างใด ผู้ร้องกับพวกจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้ ดำเนินการ ดังนี้

(๑) พิจารณาวินิจฉัยหรือส่งคำฟ้องของผู้ร้องกับพวกให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และ มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(๒) พิจารณาวินิจฉัยว่า ข้อบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๓) เพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานกรณีหักเงินภาษียาสูบจากโรงงานยาสูบ เพื่อจำหน่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด

(๔) มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดระงับการจัดเก็บภาษีตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไว้ก่อนจนกว่าคดี จะถึงที่สุด

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีความเห็น ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ สรุปว่า ศาลปกครองกลางจำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในการ พิจารณาพิพากษาคดีนี้ แต่ผู้ร้องกับพวกได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นการต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการ พิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้ พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ พร้อมทั้งมีคำสั่งแจ้งให้ศาลปกครองกลางทราบ และแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ทราบ หากประสงค์จะชี้แจง ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ชี้แจงตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๐๑๕๖ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ สรุปได้ว่า แม้มตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกันก็มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ และตามกฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ อันเป็นการจัดเก็บที่ไม่ซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะมีอำนาจในเขตพื้นที่เพียงใด ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่เป็นการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับหนังสือดังกล่าวรวมไว้ในสำนวน เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ และในการประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ดังนั้น ในการจะวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่นั้น ขอแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่ เจตนารมณ์ของมาตรา ๒๘๒ ได้ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หมายความว่า ในการจัดองค์กรของการบริหารราชการแผ่นดินหรือระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศไทยใช้หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ การปกครอง โดยตราขึ้นเป็นกฎหมายในการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบ ในแต่ละหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐได้มอบอำนาจและความรับผิดชอบบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจอิสระในการบริหารงานจัดทำกิจกรรมและสั่งการ ได้เองพอสมควร หากมีอำนาจหรือความเป็นอิสระมากเกินไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะกลายเป็นรัฐอิสระ และกระทบถึงความมั่นคงของรัฐ และเพื่อป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ จึงได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับความเป็นอิสระไว้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ และไม่แยกตัวเป็นรัฐอิสระ

ส่วนเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๘๓ นั้น ท้องถิ่นที่มีสิทธิจะได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีสภาพที่จะปกครองตนเองได้ เช่น มีพื้นที่ ประชากร รายได้ของตนเอง หรือมีความเหมาะสมที่จะจัดให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองและที่สำคัญจะต้องมีกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ เช่น ในปัจจุบันการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติไว้ หรือการจัดตั้งเทศบาลก็ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่นเดียวกัน

สำหรับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ได้กำหนดหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ

ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ เช่น ในการกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการที่บัญญัติไว้ในหมวด ๖ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือการกำกับดูแลเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ การกำกับดูแลจากส่วนกลางก็เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์สูงสุดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่นนั้น ๆ

ส่วนเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๘๔ ได้บัญญัติถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ดังนี้

๑. มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ได้แก่ อิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมีความคล่องตัวในการบริหารงาน เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้

๒. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ อิสระในการกำหนดตำแหน่ง การให้เงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การออกจากราชการ ซึ่งอิสระดังกล่าวจะทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

๓. มีความเป็นอิสระด้านการเงินการคลัง ได้แก่ อิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณและรายได้ของตนเอง มิฉะนั้น จะต้องได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางซึ่งอาจจะทำให้ถูกตรวจสอบหรือกำกับดูแลในเรื่องการเงินจากส่วนกลางอย่างเข้มงวด แต่ถ้าท้องถิ่นหาเงินได้ในจำนวนที่มากพอ ส่วนกลางก็จะไม่เข้มงวดมากนักและส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการของตนเองได้คล่องตัวบรรลุผลได้อย่างรวดเร็ว และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้ของตนเองนั้นมาจากการได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลางในการจัดเก็บภาษีบางประเภท เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเรียกเก็บภาษีได้โดยตรงจากประชาชน

ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยจะต้องมีกฎหมายกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยกำหนดสาระสำคัญของกฎหมายที่จะต้องมีนั้นไว้ในมาตรา ๒๘๔ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งได้แก่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ชัดเจน นอกจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็กแล้ว พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร โดยแยกออกเป็นภาษีและอากรที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็กที่จะจัดเก็บได้ และในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ ยังได้บัญญัติ ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องมีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เพราะมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การ บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด เป็นการทับซ้อนกับเทศบาลและเป็นการทำลายหรือรบกวนความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ในการ จัดการบริหารการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ประการที่สอง ผู้ร้องอ้างว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ เพราะ มาตราที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตรับผิดชอบเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยไม่มีการตรวจสอบเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละจังหวัด เป็นต้น ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ข้อโต้แย้งทั้งสองประการของผู้ร้องมีเหตุผลและข้อกฎหมายสนับสนุนน่ารับฟัง

แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบบริหารกิจการทั่วทั้งเขตจังหวัดก็จะเห็นได้ว่าเหตุผลของกระทรวงมหาดไทย สอดคล้องกับคำนิยามในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ให้ความหมายจังหวัดว่า หมายถึง จังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นการยืนยันว่า จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังดำรงอยู่และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ ซึ่งบัญญัติว่า “ท้องถิ่นมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นอกจากนี้ มาตรา ๘ วรรคสอง ยังสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต ซึ่งให้อำนาจรัฐ ตรากฎหมายมอบอำนาจให้ท้องถิ่นทุกขนาดจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของ แต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควรอีกด้วย ทั้งนี้ ในการกระจายอำนาจ การปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจทางอาณาเขต ต้องใช้พื้นที่เป็น ตัวกำหนดขอบเขต เมื่อเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ครอบคลุมทั้งจังหวัด จึงทำให้ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่ขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ในเขตจังหวัด เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะต้องใช้พื้นที่ ร่วมกันหรือทับซ้อนกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญนี้ เห็นได้ชัดว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ทับซ้อนกันกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ในเรื่องการจัดทำแผน การประสานให้ความร่วมมือและสนับสนุนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ในกรณีที่บริการสาธารณะใดที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้เพราะเรื่อง ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และเป็นเรื่องที่ต้องการ ความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพ หรือเป็นเรื่องที่ เกินขีดความสามารถของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา กฎหมายจึงกำหนดให้ อำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อไม่ให้ความเป็นอิสระในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นขัดแย้งกันเอง และเนื่องจากมีพื้นที่ที่ต้องใช้ร่วมกันหรือทับซ้อนกัน จึงต้อง แยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกัน โดยมีพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อแบ่งแยกอำนาจ ของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น บางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันได้ แต่จะแบ่งระดับความรับผิดชอบ เช่น ในมาตรา ๑๖ (๕) กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจ “จัดการศึกษา” ในขณะที่มาตรา ๑๗ (๖) ก็บัญญัติให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน กฎหมายจึงกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาไว้โดยให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา มีอำนาจมากน้อยแค่ไหนอย่างไรก็ได้ (มาตรา ๒๐) เช่น คณะกรรมการ ฯ อาจกำหนดว่าให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการศึกษาจนถึงการศึกษาประถมศึกษาตอนปลาย และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบเฉพาะมัธยมศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวด้วยตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็อาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทน จึงเห็นได้ชัดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่ได้แทรกแซงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอื่นที่ถูกทับซ้อนอยู่

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

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

๑. เมื่อมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เต็มพื้นที่เขตจังหวัดและไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องมีอำนาจในการเก็บภาษีเพื่อให้มีรายได้สำหรับใช้ในการดำเนินการของตนเอง และตามมาตรา ๔๕ (๕) ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นการหารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดวิธีหนึ่ง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บได้ทั้งเขตจังหวัด แต่การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจในการเรียกเก็บด้วยก็อาจทำให้เกิด

ความซ้ำซ้อนในการเสียภาษีของประชาชนในท้องถิ่นอันอาจเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล การปิโตรเลียม ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บซึ่งสอดคล้องกับคำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย ที่ว่า กฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจจัดเก็บรายได้ประเภทดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวมิได้ไปจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแต่อย่างใด

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

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

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ