

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักชาติ ศุภการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และนายสมจิตร เจริญไพศาล กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

สรุปข้อเท็จจริง

๑. คำร้องของผู้ร้อง

นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๖/๒๕๕๔ และนายสมจิตร เจริญไพศาล กับพวก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๑/๒๕๕๔ เป็นผู้ร้อง ฟ้องต่อศาลปกครองกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นผู้ถูกร้อง ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าทั้งสองคดี มีข้อหาอย่างเดียวกันจึงให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน ในคำร้องระบุว่า ผู้ร้องกับพวกมีภูมิลำเนา และประกอบธุรกิจโรงแรม ในเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุย และเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเดือดร้อนจากการที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๒ และการเก็บภาษีน้ำมัน และยาสูบเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงร้องต่อศาลปกครองขอให้

๑.๑) พิจารณาวินิจฉัยหรือส่งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีกับพวกให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และขัดต่อมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๑.๒) พิจารณาวินิจฉัยว่าข้อบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และ มาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๓) เพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานกรณีหักเงินภาษียาสูบจากโรงงานยาสูบเพื่อจำหน่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด

๑.๔) มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดระงับการจัดเก็บภาษีตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

๒. คำขอของศาลปกครอง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางขอให้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีในเรื่องเขตพื้นที่ที่ใช้บังคับข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ศาลปกครองกลางจึงจำเป็นต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและอำนาจในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นการต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งปรากฏว่ายังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติรับคำร้องจากศาลปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แล้วก็ได้อำนาจให้ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทำคำชี้แจงรวมทั้งกระทรวงมหาดไทย

๓. คำร้องและคำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย

๓.๑) ประเด็นที่ ๑

๑) ผู้ร้อง ร้องว่า มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๒

มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เพราะมาตรา ๘ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่คลุมเขต
ทั้งจังหวัดทำให้ซ้ำซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

๒) กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า เมื่อพิจารณาในหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔
ในเรื่องของการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงินและการคลังประกอบกับ
กฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะอยู่ในจังหวัด
เดียวกันก็มีความเป็นอิสระในการที่จะดำเนินการตามหลักการในมาตรา ๒๘๔ ข้างต้นได้ จึงเห็นว่า
ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

๓.๒) ประเด็นที่ ๒

๑) ผู้ร้อง ร้องว่า มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อกำหนดมาเรียกเก็บภาษีน้ำมัน
และยาสูบ และเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
เป็นการไม่ยุติธรรมโดยเฉพาะกรณีโทษทางอาญาแก่ผู้จัดการโรงแรมที่ไม่จัดส่งค่าธรรมเนียม ฯ

๒) กระทรวงมหาดไทย ชี้แจงว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ออกข้อบัญญัติ
จังหวัด จัดเก็บภาษีอากรน้ำมันเบนซิน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรมในเขตจังหวัด
เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และ
มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายมิได้กำหนด
ให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจจัดเก็บรายได้ประเภทดังกล่าว ดังนั้น
องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรโดยแยกประเภทออกมาเป็นที่ชัดเจน
ไม่ซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ประเด็นที่พิจารณาวินิจฉัย

แม้ผู้ร้องจะร้องต่อศาลปกครองกลางถึง ๔ ประเด็น ดังกล่าวข้างต้น แต่เห็นว่าบางประเด็น
เป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องวินิจฉัยต่อไป ส่วนศาลรัฐธรรมนูญควรจะต้องพิจารณาเฉพาะที่ศาล
ปกครองกลางได้สรุปส่งมา คือ

๑. มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐
ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓
และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

๒. มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในเขตจังหวัด แต่พื้นที่ทับซ้อนกับเขตการปกครองท้องถิ่น (เทศบาลตำบลสมุยและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี) ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาว่าสาระสำคัญของเรื่องนี้อยู่ที่ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ อาจขัดกับรัฐธรรมนูญได้เมื่อพิจารณาถึงมาตรา ๗๘ และหมวด ๘ การปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามที่ผู้ร้องได้ฟ้องมา แต่ศาลปกครองมิได้กล่าวถึง) เพราะการมีพื้นที่ปฏิบัติการทับซ้อนกันย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น การฟ้องเรื่องภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบและค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรมเป็นเพียงผลพวงที่ตามมาเท่านั้น จึงควรพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ และมาตราอื่นด้วย

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ประกาศเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐)

มาตรา ๗๘

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๘๘

“บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

มาตรา ๒๕๒

“ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ”

มาตรา ๒๘๒

“ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

มาตรา ๒๘๓

“ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

มาตรา ๒๘๔

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

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

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

ข. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๖๒ ก วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่วนฉบับที่ ๒ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๕ ก วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒)

มาตรา ๘

“ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

มาตรา ๖๔

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด”

มาตรา ๖๕

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ก. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๕๗

“ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัด หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- (๖) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ
- (๗) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย
- (๘) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- (๙) บรรจุ แต่งตั้ง ให้งานหนึ่ง และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย”

มาตรา ๖๕

“นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย”

มาตรา ๗๐

“ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล

(๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด”

มาตรา ๗๑

“การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ง. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ (มาตรา ๑๖ และมาตรา ๒๒) และหมวด ๓ (มาตรา ๒๓ ถึงมาตรา ๒๕) เรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

มาตรา ๑๖

“ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณสุขปศุสัตว์และการก่อสร้างอื่นๆ
- (๕) การสาธารณสุขการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมการกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๒๕) การผังเมือง
- (๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
(๒๘) การควบคุมอาคาร
(๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
(๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๓๑) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

มาตรา ๑๗

“ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๔) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสีย

(๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

(๑๓) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกันบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

(๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(๒๔) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๒

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๒๓

“เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
(๔) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา ๒๔ (๓) และมาตรา ๒๕ (๖) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๕) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา ๒๔ (๔) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตรากำหนดที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

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

(๗) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๘) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) อากาศการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๑) อากาศรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากาศรังนกอีแอ่น

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประธานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(๑๔) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๑๕) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๖) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๗) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๘) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๙) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น”

(๒๐) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๒๔

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๒) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์*

(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) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น*

(๑๐) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๑) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด*

(๑๒) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น*

(๑๓) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด”

(หมายเหตุ * แหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งซ้ำซ้อนกับของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล)

มาตรา ๒๖

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา ๒๓

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่น ตามมาตรา ๒๓ และ มาตรา ๒๔”

มาตรา ๒๗

“ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอน ภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรตามวรรคหนึ่งในแต่ละปี ให้คณะกรรมการ พิจารณา กำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ”

มาตรา ๒๘

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

(๑) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) รายได้จากสาธารณูปโภค

(๓) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

(๔) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่ มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (๕) ค่าบริการ
- (๖) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๗) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๘) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- (๙) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- (๑๐) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๑๑) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (๑๒) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (๑๓) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๑๔) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ การออกพันธบัตรตาม (๘) การกู้เงินจากองค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (๙) การกู้เงินตาม (๑๐) และรายได้ตาม (๑๓) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี”

มาตรา ๒๕

“การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้น ให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข้อสังเกต

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ กล่าวถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง” ซึ่งไม่ตรงกับบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกฎหมายของท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ใช้คำว่า “หน้าที่ต้องทำ” และ “อาจทำ” ส่วนกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้คำว่า “มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ” โดยไม่ชัดเจนว่าท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่อย่างใดบ้าง”

ข้อพิจารณา

แม้กรณีนี้จะเป็นคำร้องของเอกชนต่อศาลปกครองกลางว่าข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ให้จัดเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบ และเก็บค่าธรรมเนียมแก่ผู้เข้าพักโรงแรม ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลสมุยและเทศบาลสุราษฎร์ธานีอันเป็นการทับซ้อนพื้นที่กัน ทำให้เทศบาลไม่อาจบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ได้เต็มที่ตามกฎหมายเทศบาล และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งกระทบถึงอำนาจหน้าที่และสิทธิตามรัฐธรรมนูญหลายมาตราอันเป็นเสมือนกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและประชาชนส่วนน้อยก็ตาม แต่กรณีนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่จะมีผลถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของประเทศไทย และเป็นกรณีที่มีความสำคัญต่อการจัดการปกครองบ้านเมือง การกระจายอำนาจและการปฏิรูปการเมืองในวงกว้างตลอดจนความสงบสุขของบ้านเมือง จึงสมควรจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษก่อนที่จะวินิจฉัยในประเด็นที่ผู้ร้องร้องมา ดังนี้

๑. หลักอำนาจอธิปไตยของประเทศที่เป็นเอกราชสมบูรณ์

ประเทศที่เป็นเอกราชสมบูรณ์ไม่ถูกประเทศอื่นครอบงำหรือมีอำนาจเหนือในบางเรื่องนั้นไม่ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยวอย่างประเทศไทย หรือสหพันธรัฐอย่างสหรัฐอเมริกาที่จะมีอำนาจที่ใช้ปกครองประเทศอยู่อำนาจหนึ่งเรียกว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ตามหลักรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ถือว่าเป็นอำนาจหนึ่งเดียว แบ่งแยกมิได้ เป็นอำนาจสูงสุด เด็ดขาด สมบูรณ์ไม่มีอำนาจอื่นเหนือกว่า (ถ้ามีอำนาจของบุคคลหรือท้องถิ่นใดเหนือกว่าก็เป็นเอกราชไม่สมบูรณ์ ถ้ามีอำนาจอื่นมาทำทลายอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนใดก็อาจเรียกได้ว่าการกบฏ แบ่งแยกดินแดนขึ้น ถ้าแยกได้สำเร็จก็จะกลายเป็นรัฐเอกราชไปต่างหากจากรัฐเดิม)

อำนาจอธิปไตยนี้ในประเทศประชาธิปไตยถือว่าเป็นของประชาชนและหลังไหล (Emanate) ไปยังสถาบันต่าง ๆ เพื่อให้นำไปจัดการปกครองประเทศได้

สำหรับประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยอมรับว่า มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นในทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล (อาจเรียกว่าประชาชนใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา ใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาลก็ได้)

๒. หลักหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นการจัดตั้งตามที่รัฐสร้างขึ้น (Local Government is a creature of the State)

ตามหลักการนี้รัฐที่มีอธิปไตยมีสิทธิจัดการบริหารภายในประเทศของตนโดยสมบูรณ์ ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลของประเทศนั้นจะจัดแบ่งให้มีการบริหารภายในเป็นรัฐ จังหวัด อำเภอ หรือองค์การปกครองอะไรก็ได้ จะไม่แบ่งเลยก็ได้ จะแบ่งเป็นกี่รูปแบบ แต่ละรูปแบบจะมีพื้นที่กว้างแคบไม่ซ้ำซ้อนหรือซ้ำซ้อนกันก็ได้ แต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน หรือต่างกัน หรือเหมือนบ้างต่างบ้างก็ได้

หลักสำคัญอยู่ที่ว่าทุกรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องก่อตั้งขึ้น ดำรงอยู่หรือถูกยุบเลิกไปได้ตามความพอใจของรัฐ และจะอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐไม่มากก็น้อยตามที่รัฐต้องการ (ถ้ารัฐควบคุมไม่ได้เลยก็แสดงว่าไม่ได้อยู่ในรัฐเดียวกันอีกต่อไป) ดังตัวอย่างจากต่างประเทศ ๒ ประเทศ คือ

ก. การจัดการปกครองภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา

๑) สหรัฐอเมริกาจัดการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐประกอบด้วยรัฐ ๕๐ มลรัฐ

๒) มลรัฐทั้ง ๕๐ รัฐ อาจแบ่งการปกครองภายในรัฐอย่างไรก็ได้ โดยมีรูปแบบทั่วไป (เหมือนกันในภาพรวมแต่แตกต่างกันในรายละเอียด) ดังนี้

(๑) มลรัฐแบ่งการปกครองภูมิภาคออกเป็นเคานตีจั้นเต็มพื้นที่ของมลรัฐ (เหมือนจังหวัดเต็มประเทศ)

(๒) มลรัฐแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยการปกครองตนเองภายในเคานตี ดังนี้

(ก) เมืองและเทศบาล (City, municipality) ซึ่งอาจจดทะเบียน (Incorporate) เป็นนิติบุคคลมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่ตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า Charter ซึ่งเป็นเสมือนรัฐธรรมนูญของแต่ละเมือง บางรัฐจะกำหนดให้ใช้วิธีให้เมืองหรือชุมชนจัดการปกครองตนเองโดยเลือกรูปแบบและอำนาจหน้าที่ได้เอง ไม่ต้องรอรอก่อนุมัติจากรัฐเรียกว่า Home rule มักใช้กับเมืองใหญ่ๆ

(ข) ชุมชนขนาดเล็กเรียกว่า Town, Townshop, Village, ชายเมือง (Suburb) ซึ่งมีเขตและอำนาจหน้าที่น้อยกว่าเมือง

หน่วยปกครองตนเองประเภท (ก) และ (ข) ต่างก็มีอำนาจหน้าที่หลายอย่าง ดังนั้นตัวพื้นที่จะไม่ซ้ำซ้อนกันเลยแม้จะอยู่ภายในเคาน์ตีเดียวกัน

(ค) เขตการปกครองพิเศษ (Special district) ซึ่งมีมากกว่า ๘๐,๐๐๐ แห่ง เขตปกครองพิเศษนี้เป็นองค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นที่มีหน้าที่อย่างเดียว เช่น เขตการประปา เขตการศึกษา เขตปราบยุ่ง เขตขนส่ง ฯลฯ เขตประเภทนี้อาจคลุมพื้นที่กว้างมากหรือแคบมากก็ได้ โดยซ้ำซ้อนกับพื้นที่ของเขตเทศบาลและเขตปกครองแบบอื่นๆ ได้ เขตปกครองพิเศษนี้จะมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารที่มีอำนาจกำหนดนโยบายและออกระเบียบได้ และมีแหล่งรายได้ของตนเอง

ขณะนี้แนวโน้มจะลดจำนวนเขตปกครองพิเศษลงโดยนำไปเป็นงานของเทศบาลเสีย ส่วนเทศบาลและชุมชนเล็กๆ ก็กำลังถูกยุบไปรวมกัน หรือไปรวมกับเมืองใหญ่ที่กำลังแผ่ขยายคลุมพื้นที่กว้างขวางมาก นอกจากนี้ยังมีแบบที่รวมเทศบาลเข้าไว้ในเคาน์ตีให้มีพื้นที่เดียวกัน และนำหน้าที่ของ ๒ รูปแบบมารวมไว้ภายในหน่วยบริหารเดียวกัน

(๓) องค์การปกครองท้องถิ่นตามที่กล่าวในข้อ ๒ ประเภทเมืองและชุมชน จะทำหน้าที่หลายอย่างตามที่รัฐกำหนดให้ ส่วนประเภทปกครองเขตพิเศษจะมีหน้าที่เฉพาะของตัวเองอย่างเดียว โดยไม่ซ้ำกับอำนาจหน้าที่ของเมืองและชุมชน

(๔) องค์การปกครองท้องถิ่นจะได้รับมอบหมายอำนาจให้จัดหารายได้เองจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ดังนั้นสินค้าหรือบริการอย่างเดียวกันอาจถูกเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนกันได้ สุดแต่ความยินยอมของประชาชน เพราะภาษีอากรทุกชนิดจะจัดเก็บได้ก็ต่อเมื่อสภาท้องถิ่น สภามลรัฐ หรือสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐออกกฎหมายมาจัดเก็บเท่านั้น

(๕) โดยสรุป คนอเมริกันแต่ละคนที่มีที่อยู่แห่งเดียวจะอยู่ในเขตการปกครองอย่างน้อยก็ ๕ - ๖ เขต (คือ เขตของสหรัฐ เคาน์ตีของมลรัฐ เมือง หรือชุมชนเมืองรูปใด รูปหนึ่งไม่ซ้ำกัน และเขตการปกครองพิเศษอีกอย่างน้อย ๓ เขต เช่น เขตโรงเรียน เขตสุขภาพ เขตไฟฟ้า เขตประปา ฯลฯ

ข. การปกครองท้องถิ่นในสหพันธรัฐเยอรมนี

สหพันธรัฐเยอรมนีประกอบด้วยมลรัฐ ๑๖ มลรัฐ แต่ละมลรัฐแบ่งการปกครองภูมิภาค และท้องถิ่นไม่เหมือนกันเสียทีเดียว แต่ก็คล้ายกัน เช่น รัฐใหญ่มีการแบ่งการปกครองเป็นมณฑล

(Provinzia) ซึ่งแบ่งเป็นภาค (Besirk/Region) ก่อนแบ่งเป็นส่วนย่อย แต่ในรัฐเล็กจะแบ่งเป็นส่วนย่อย ๒ ลักษณะ คือ แบ่งเป็นจังหวัด (Kreise/County) ซึ่งจะประกอบด้วยชุมชน (Gemeinden) อย่างหนึ่ง กับระบบเทศบาลซึ่งแบ่งเป็นเมือง (Stadte) ๒ ประเภท คือ เมืองที่ขึ้นกับจังหวัด และเมืองที่ไม่ขึ้นกับจังหวัด (Kreislefreie Stadte) เพราะเป็นเมืองใหญ่มีอำนาจหน้าที่เท่ากับ Kreise อยู่แล้วโดยเมืองที่เป็นเทศบาลเหล่านี้ไม่มีพื้นที่ซ้ำซ้อนกันและไม่ซ้ำกับตำบล จังหวัด เมือง และชุมชน ต่างก็มีการเลือกตั้งและมีสภาท้องถิ่น

หน่วยการปกครองระดับย่อยกว่าภาค นับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะมีหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น การขนส่งภายในพื้นที่ การสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา และแก๊สสูงตัม ระบบระบายน้ำ ผังเมือง ควบคุมอาคาร ดูแลรักษาโรงเรียน โรงละคร พิพิธภัณฑ์ โรงพยาบาล สนามกีฬา และเครื่องเล่นกีฬา ที่อาบน้ำสาธารณะ การศึกษาผู้ใหญ่ สวัสดิการเด็กและเยาวชน โดยมีการแบ่งหน้าที่หรือแบ่งงานภายในแต่ละหน้าที่กันเป็นอย่างดี เช่น เมืองสร้างถนนขนาดเล็ก จังหวัดสร้างทางหลวง เมืองสร้างและดูแลโรงเรียน แต่ครูอาจารย์สังกัดรัฐ ถ้างานใดมีความยุ่งยากและขอบเขตบริการกว้างขวาง ก็ยกให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป ถ้าเป็นงานย่อยหลายงานเมืองเล็กๆ อาจแบ่งกันไปทำ เช่น โรงเรียนร่างกายคนพิการอยู่เมืองหนึ่ง โรงเรียนคนตาบอดอยู่อีกเมืองหนึ่ง หรือจัดระบบสหการ คือ เมืองเล็กๆ ช่วยกันเข้าหุ้น และบริหารโรงเรียนอาชีวศึกษา วิทยาลัย บริษัทรถประจำทาง บริษัทผลิตไฟฟ้า ฯลฯ ฉะนั้นประชาชนของทุกเมืองทุกชุมชนไม่ว่าจะใหญ่เล็กอย่างไรก็มีบริการสาธารณะเท่าเทียมกันโดยมลรัฐกำหนดมาตรฐานและคอยให้การอุดหนุนให้เกิดความเสมอภาค

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่นในเยอรมนี หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่มีพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน (แม้จะต้องขึ้นกับจังหวัดเป็นส่วนมาก) และแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ไม่ซ้ำกัน โดยหน่วยการปกครองภูมิภาค เช่น จังหวัด และภาคหรือแคว้นรับหน้าที่จัดบริการที่ยุ่ยากกว่า เพื่อเสริมบริการส่วนที่ท้องถิ่นเล็กไม่มีขีดความสามารถพอ และรัฐบาลคอยสนับสนุนให้ประชาชนได้รับบริการเท่าเทียมกันไม่ว่าจะอยู่ที่ไหน

๓. ประเพณีและหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

๓.๑) ระบบแวนแคว้น

ถ้าจะวิเคราะห์กันในเชิงลักษณะของรัฐแล้ว ประเทศไทยตั้งแต่ยุคสุโขทัย อโยธยา และรัตนโกสินทร์ ควรจะเรียกว่าเป็นการปกครองแบบแวนแคว้น เพราะอำนาจปกครองโดยตรงของพระมหากษัตริย์จะอยู่ที่ราชธานีและหัวเมืองในวงราชธานีเท่านั้น ส่วนหัวเมืองที่อยู่ห่างออกไปจัดเป็นเมืองเอก

โท ดรี ส่วนที่ห่างไกลหรือเป็นแวนแคว้นที่มีพลเมืองต่างชาติต่างภาษาก็ปกครองอย่างประเทศราช ทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้ระบบกินเมือง คือ กษัตริย์ทรงตั้งบุคคลเป็นเจ้าเมืองไปปกครอง โดยจัดการปกครองเอง จัดบริการและเก็บรายได้เอง

๓.๒) ระบบเทศาภิบาล

ในรัชกาลที่ ๕ นับแต่ราว พ.ศ. ๒๔๓๕ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงนำระบบเทศาภิบาลมาใช้ คือ ทอยตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปเป็นข้าหลวงประจำจังหวัด และค่อยๆ เลิกระบบเจ้าเมืองแบบสืบตระกูลไป และจัดอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ดังปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ในขณะเดียวกันก็เริ่มมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ และสุขาภิบาลหัวเมือง (เช่น ที่ท่าฉลอม)

๓.๓) ระบบการบริหารราชการแบบใหม่

เริ่มเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งแบ่งราชการบริหารออกเป็น ๓ ประเภท คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยครั้งแรกก็มีเทศบาลรูปแบบเดียวตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

ต่อมาได้ตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ยุบเลิก และรื้อฟื้นใหม่ตามลำดับดังนี้

๑) ระบบเทศบาลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ จัดแบ่งเทศบาลขึ้นเป็น ๓ ประเภท กฎหมายเทศบาลนี้ได้ปรับปรุงหลายครั้ง ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ แก้ไขเพิ่มเติม ๑๑ ฉบับ

๒) ระบบสุขาภิบาลจัดขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ โดยแบ่งสุขาภิบาลเป็นหลายรูปแบบและมีการแก้ไขรวม ๓ ครั้ง จนถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๓) ระบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยได้แก้ไขรวม ๑๐ ฉบับก่อนออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หลังรัฐธรรมนูญเล็กน้อย เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขโดยฉบับที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒

๔) ระบบองค์การบริหารส่วนตำบล จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยได้ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นไม่กี่แห่ง แล้วก็เลิกกันไป เพิ่งมาฟื้นขึ้นใหม่ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ และปรับปรุงครั้งใหญ่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขในฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๘ และฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๒

๕) การจัดการปกครองนครหลวง รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เข้าด้วยกันเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ตามประกาศคณะปฏิวัติที่ ๓๓๕ ต่อมาได้ปรับปรุงอีกหลายครั้งจนมาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งรวมทั้งเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีร่วมกับจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี

๖) เมืองพัทยาเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ แก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งจนปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

๔. หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๔ นั้น เป็นหลักการที่ทราบกันอยู่ทั่วไปในทางรัฐศาสตร์ แต่ไม่ปรากฏว่ามีคำนิยามไว้ในกฎหมายใดนอกจากกฎหมายเทศบาล ดังที่จะกล่าวต่อไป

ก. หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามทางรัฐศาสตร์ แม้จะมีเจ้าตำราพูดถึงในแง่มุมต่าง ๆ แต่อาจสรุปได้ว่าประกอบด้วยหลักต่าง ๆ ดังนี้

๑) พื้นที่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่กว้างเกินไปจนไปคลุมพื้นที่ห่างไกลชุมชน

๒) มีประชากรจำนวนหนึ่งและมีความหนาแน่นเพียงพอที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นที่จะจัดบริการที่ประชาชนในชุมชนต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด เพราะถ้ามีประชากรน้อยก็จัดบริการให้ไม่ได้คุ้มค่า

๓) ประชาชนมีความสามารถเพียงพอที่จะจัดการปกครองตนเองได้ คือ จัดบริการต่าง ๆ ได้เอง ไม่ต้องรอบริการจากภายนอกหรือจากรัฐบาล บางครั้งก็ใช้ระดับการศึกษา และระดับรายได้เป็นเกณฑ์

๔) รัฐต้องให้ท้องถิ่นมีอิสระ (Autonomy) ดังที่ระบุในมาตรา ๒๘๒ ในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ได้ เช่นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔

๕) อำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับอนุญาตจากรัฐ คือ อำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการบริหารการเงินและการคลัง (คือ การจัดหารายได้และใช้จ่ายจากรายได้ของตนเอง) และอำนาจในการจะตรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

๖) มีการจัดองค์การ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในลักษณะประชาธิปไตย คือ สภาที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนเพื่อออกกฎหมายท้องถิ่น มีผู้บริหารหรือคณะกรรมการบริหาร มีสำนักงานและเจ้าพนักงานเพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่

๗) ส่วนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจะมีรูปแบบ และจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้างนั้น เป็นไปตามที่ประเทศนั้นๆ จะเห็นควรและอนุญาตให้ตั้งขึ้น ทั้งนี้เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่ไม่อาจจัดบริการท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ

๘) การจัดให้มีการปกครองตนเองของท้องถิ่นขึ้นก็เพื่อฝึกฝนให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในการปกครองในระบบประชาธิปไตยยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเมือง พรรคและนโยบายการเมืองที่หลากหลายได้สำหรับประเทศที่เป็นประชาธิปไตยใหม่ๆ ส่วนประเทศ ประชาธิปไตยดั้งเดิมนั้นประชาชนรู้จักปกครองตนเองในเมืองและแคว้นมาช้านานรวมกันเป็นประเทศ เสียอีก

(รายละเอียดอาจดูได้จาก อมร รักชาติ, เทศบาลเพื่อการพัฒนา (๒๕๐๕); โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย (๒๕๕๓), The Blackwell Dictionary of Political Science (๑๙๙๕).)

จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีลักษณะตามหลักการปกครองท้องถิ่น ที่สมควรจะตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย

ข. หลักการปกครองท้องถิ่นในทางนิติศาสตร์ ตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

ในกฎหมายไทยและรัฐธรรมนูญไม่มีคำนิยามโดยเฉพาะ แต่พออนุมานได้จากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆ ได้ ดังนี้

๑) รูปแบบ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ระบุรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบและยังเปิดช่องให้รัฐสภาตั้งขึ้นเพิ่มได้อีกในบทนิยาม มาตรา ๓ ว่า หมายถึง “องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง”

๒) การจัดตั้ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งไว้สำหรับเทศบาลแต่ละชั้น ดังนี้

เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (ตามดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี)

เทศบาลเมือง ได้แก่ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำและมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควร แต่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ ๑ และมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

เห็นได้ว่าในกฎหมายไทยการจัดตั้งเทศบาลจะเน้นที่

(๑) ความเป็นชุมชน

(๒) การมีรายได้พอจะปฏิบัติหน้าที่ได้

(๓) รัฐบาลเห็นควรจัดตั้งจึงตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในรัฐธรรมนูญกำหนดหลักการไว้มากกว่า ดังนี้

๑) มาตรา ๒๘๓ เน้นเรื่องสิทธิได้รับจัดตั้ง

๒) มาตรา ๒๘๔ เน้นความเป็นอิสระในการบริหารงานในด้านต่างๆ ที่บัญญัติไว้

ในมาตรานี้

๓) มาตรา ๒๘๕ เน้นสถาบันและกระบวนการทางการเมือง คือ ในด้านสถาบัน

กำหนดให้ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (คนหนึ่ง)

ในด้านกระบวนการกำหนดว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ตามหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ ทำให้สุขาภิบาลทั้งหมดต้องถูกยุบเลิกและเปลี่ยนไปเป็นเทศบาลตำบลโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ด้านประชากรและพื้นที่ตามหลักการตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย และขาดความเป็นอิสระที่จะบริหารงานได้ตามมาตรา ๒๘๔ ทั้งประชาชนก็ไม่ให้ความสนใจในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและไม่ได้เลือกนายกองค์การส่วนจังหวัดโดยตรง ทั้งไม่เคยเรียกร้องขอตั้งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นตามที่บัญญัติในมาตรา ๒๘๓ แต่เป็นเรื่องที่รัฐจัดตั้งขึ้นเองโดยปราศจากเหตุผลที่ดีแม้เมื่อเทียบกับ

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ต้องการให้มีประชาชนได้มีองค์การเพื่อจัดทำบริการให้แก่ท้องถิ่นนอกเขตที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว คือ เขตจังหวัดยกเว้นเขตของเทศบาลและสุขาภิบาล โดยขณะนั้นยังไม่มียุทธศาสตร์การบริหารส่วนตำบล ฉะนั้นการตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายปี ๒๕๕๐ จึงเป็นการตั้งขึ้นเพื่อให้ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่จำเป็น เพราะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดบริการให้แก่ท้องถิ่นอยู่แล้ว

๓) เขตของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทย เขตหรือพื้นที่ของหน่วยการปกครองตนเองของท้องถิ่นมีบัญญัติไว้เป็น ๒ รูปแบบ คือ

(๓.๑) เขตพื้นที่ตามที่กำหนดขึ้นในกฎหมายที่จัดตั้ง ได้แก่ เทศบาลต่างๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะระบุชื่อและเขตของเทศบาลนั้น (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑)

(๓.๒) เขตพื้นที่ตามเขตของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ

(๑) เขตของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทับซ้อนเขตของการปกครองส่วนภูมิภาคเต็มพื้นที่ เช่น เทศบาล ส่วนสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ ให้สภาตำบลคลุมพื้นที่ทั้งตำบล (รวมทั้งเมื่อยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว) แต่ตำบลในทีนี้นี้เป็นตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ (คือ ตำบลตามราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ตามนิยามในมาตรา ๔

(๒) เขตของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนเขตของการปกครองส่วนภูมิภาคและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเต็มพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติให้มีเขตพื้นที่เท่าเขตจังหวัด (ของระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค)

จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) ไม่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน แม้จะอยู่ในพื้นที่จังหวัดเดียวกัน แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับจะทับซ้อนเขตจังหวัด เทศบาลทุกแห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดนั้น ซึ่งเป็นเหตุหลักของคำร้องในกรณีนี้ที่ฟ้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สรุปลักษณะของเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

๑) เขตเทศบาล จะเป็นเขตชุมชนเมืองขนาดกลางและขนาดใหญ่ ส่วนมากจะอยู่ในเขตพื้นที่เพียงบางส่วนของอำเภอใดอำเภอหนึ่ง

๒) เขตสุขาภิบาล (ปัจจุบันยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว) คือ เขตชุมชนที่เล็กลงมา มักจะคลุมพื้นที่เพียงบางส่วนของตำบลใดตำบลหนึ่ง

๓) เขตองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล คือ เขตที่ตรงกับเขตตำบลของราชการบริหารส่วนภูมิภาคยกเว้นส่วนที่เป็นอยู่ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล (เดิม)

๔) เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมพื้นที่เท่าเขตจังหวัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยกเว้น เขตเทศบาลและสุขาภิบาล จึงทับซ้อนกับเขตของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น โดยสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่น้อย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีงานทำมาก

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดในมาตรา ๘ วรรคสอง ให้เขตจังหวัดเป็นเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นจึงทับซ้อนพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งหมด เมื่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่มาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีช่องว่างที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นได้น้อย

๕. ลักษณะของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) ระบบเทศบาล กำหนดว่าเทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและหน้าที่ที่อาจทำได้อยู่หลายรายการ ครั้นเป็นเทศบาลเมืองก็เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้อีก ทำนองเดียวกับเทศบาลนคร แต่โดยที่เทศบาลพื้นที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน อำนาจหน้าที่จึงไม่ซ้ำซ้อนกันด้วย

๒) องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก จึงมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าของเทศบาล แต่พื้นที่ไม่ซ้ำซ้อนกันและถ้ามีความเจริญขึ้นก็จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลต่อไป

๓) แบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เดิมมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอยู่บ้าง แต่หลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ทางรัฐบาลพยายามเขียนแบ่งงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ดูเหมือนกันไม่ซ้ำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปอื่น แต่ในทางปฏิบัติยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก เพราะหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่มากจนไม่ต้องพึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลย (ดูตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบทวิเคราะห์ประกอบ)

**ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยใช้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเป็นตัวยื่น**

ที่	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล**	อำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ซ้ำกับของเทศบาล*
	อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำของเทศบาลตำบล	
๑	รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	๑, ๓, ๕, ๘
๒	ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ และทางระบายน้ำ	๑, ๒, ๓, ๕, ๗, ๘
๓	รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย	๑, ๓, ๕, ๘, ๘
๔	ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	๑, ๓, ๕, ๘
๕	ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	๑, ๓, ๕
๖	ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	๑, ๓, ๕
๗	ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	๑, ๓, ๕, ๘
๘	บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	๑, ๓, ๕, ๗, ๘, ๘, ๘
๙	หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	๑, ๓, ๕
	อำนาจหน้าที่อาจจัดทำของเทศบาลตำบล	
๑๐	ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	๒, ๓, ๕, ๘
๑๑	ให้มีโรงฆ่าสัตว์	๒, ๓, ๕, ๗
๑๒	ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ที่จอดรถ	๒, ๔, ๕, ๖, ๗, ๘, ๘
๑๓	ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	๒, ๔, ๖, ๗
๑๔	บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	๒, ๔, ๖, ๘
๑๕	ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้	๒, ๓, ๕
๑๖	ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	๒, ๓, ๕, ๘
๑๗	เทศาภิบาล	๒, ๔, ๖, ๗, ๘

ที่	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล**	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ซ้ำกับของเทศบาล*
	อำนาจหน้าที่ต้องทำของเทศบาลเมือง	
๑๘	ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	๓, ๕
๑๙	ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	๓, ๕
	อำนาจหน้าที่อาจจัดทำของเทศบาลเมือง	
๒๐	ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก	๔, ๕, ๖
๒๑	ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล	๔, ๖
๒๒	ให้มีการสาธารณสุข	๔, ๖, ๗
๒๓	จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	๔, ๕, ๖
๒๔	จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา	๔, ๖
๒๕	ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา	๔, ๖
๒๖	ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ	๔, ๖, ๗, ๘
๒๗	ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น	๔, ๖
	อำนาจหน้าที่ต้องทำของเทศบาลนคร	
๒๘	การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น	๕, ๘
๒๙	จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	๕, ๘
๓๐	การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง	๕, ๗, ๘, ๙
๓๑	การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว	๕, ๘, ๙

ที่	อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร***	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ซ้ำกับกรุงเทพมหานคร
๓๒	อำนาจหน้าที่ต้องทำของกรุงเทพมหานคร การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั้งนี้ตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่น ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	๗
๓๓	การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด	๗
๓๔	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	๗, ๕
๓๕	การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง	๗
๓๖	การวิศวกรรมจราจร	๗
๓๗	การขนส่ง	๗
๓๘	การดูแลรักษาที่สาธารณะ	๗
๓๙	การควบคุมอาคาร	๗
๔๐	การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	๗
๔๑	การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	๗
๔๒	การสาธารณสุขปศุสัตว์	๗
๔๓	การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	๗
๔๔	การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	๗
๔๕	การควบคุมความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงแรมสรรพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ	๗
๔๖	การจัดการศึกษา	๗
๔๗	การส่งเสริมการกีฬา	๗
๔๘	การส่งเสริมการประกอบอาชีพ	๗
๔๙	หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด	๗

ที่	อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา***	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ซ้ำกับเมืองพัทยา
๕๐	อำนาจหน้าที่ต้องทำของเมืองพัทยา การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	๘, ๕, ๑๑
๕๑	การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน	๘, ๑๐
๕๒	การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง	๘
๕๓	อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา	๘
ที่	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล***	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ซ้ำกับองค์การบริหารส่วนตำบล
๕๔	อำนาจหน้าที่ต้องทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	๕
๕๕	ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณ หรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น และสมควร	๕
๕๖	อำนาจหน้าที่อาจจัดทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	๑๐
๕๗	ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์	๑๐
๕๘	ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว	๑๐
๕๙	หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล	๑๐
๖๐****	องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	๑๐

ที่	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด*****	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ซ้ำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๖๑	อำนาจหน้าที่ต้องทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	
๖๑	ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย	๑๑
๖๒	จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	๑๑
๖๓	สนับสนุนสภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น	๑๑
๖๔	ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น	๑๑
๖๕	แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น	๑๑
๖๖	อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ เฉพาะภายในเขตสภาพำบล	๑๑
๖๗	จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง	๑๑
๖๘	จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	๑๑

ที่	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด*****	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ซ้ำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๖๕	อำนาจหน้าที่อาจจัดทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็น อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การ บริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับ ความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การ บริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง	๑๒
๗๐	องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ	๑๒
๗๑	องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและ เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่ เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับ ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน	๑๒
๗๒	การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มี ลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็น ข้อบัญญัติทั้งนี้ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด	๑๒

หมายเหตุ

*รหัสอำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

๑ = หน้าที่ต้องทำของเทศบาลตำบล ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖

๒ = หน้าที่อาจจัดทำของเทศบาลตำบล ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖

๓ = หน้าที่ต้องทำของเทศบาลเมือง ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖

๔ = หน้าที่ อ้างอิงทำของเทศบาลเมือง ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

๕ = หน้าที่ ต้องทำของเทศบาลนคร ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

๖ = หน้าที่ อ้างอิงทำของเทศบาลนคร ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

๗ = หน้าที่ ต้องทำของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

๘ = หน้าที่ ต้องทำของเมืองพัทยา ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

๙ = หน้าที่ ต้องทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

๑๐ = หน้าที่ อ้างอิงทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๘ มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

๑๑ = หน้าที่ ต้องทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

๑๒ = หน้าที่ อ้างอิงทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

**อำนาจหน้าที่ ๑ - ๓๑ เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล, เมือง และนคร

***อำนาจหน้าที่ ๓๒ - ๕๓ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาที่แตกต่างกับอำนาจของเทศบาลอื่นๆ แต่ถ้านับว่ากรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นเทศบาลพิเศษก็จะเห็นได้ว่าระบบเทศบาลทั้งหมดมี ๕๓ หน้า

****อำนาจหน้าที่ ๕๔ - ๖๐ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่แตกต่างจากหน้าที่ของเทศบาล แต่มีที่ซ้ำหรือคล้ายของเทศบาลเพียง ๑๓ ข้อ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถน้อยกว่าเทศบาลตำบล แต่มีพื้นที่กว้างกว่า เพราะครอบคลุมพื้นที่ชนบทด้วยจึงเพิ่มหน้าที่บางอย่างให้

*****อำนาจหน้าที่ ๖๑ - ๗๒ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่แตกต่างจากหน้าที่ของเทศบาล โดยมีที่ซ้ำหรือคล้ายเทศบาลเพียง ๒ ข้อ

ข้อสังเกต

รายการอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อความคล้ายกันหรือซ้ำซ้อนกันเป็นบางส่วนหลายข้อ ที่ไม่สามารถแยกกันได้เด็ดขาด เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย (ข้อ ๑, ๓๓ และ ๓๖) หน้าที่ออกข้อบัญญัติ (ข้อ ๖๒ และ ๖๓) หน้าที่อื่น (ข้อ ๕, ๕๑, ๕๕, ๕๗ และ ๗๐) เฉพาะหน้าที่อื่นๆ ในข้อ ๔๕ เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งหมด บางกรณีเป็นหน้าที่เดียวกันแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่กว่าจะต้องทำได้มากกว่า เช่น การรักษาพยาบาล การตั้งโรงเรียน เป็นต้น

๖. วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ และตามที่ได้นำมาเปรียบเทียบในตารางข้างบนนี้แล้วจะเห็นว่า

๑) ซ้ำซ้อน กับหน้าที่ของเทศบาล ๔ เรื่อง คือ

(๑) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ เฉพาะภายในเขตสภาพัฒนาการ (ขณะนี้เหลืออยู่เพียง ๒๑๕ แห่ง ถ้ามีพลเมืองถึง ๒,๐๐๐ คน และมีรายได้ปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ก็จะได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล)

(๒) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(๓) คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๔) หน้าที่ให้บริการและการพาณิชย์ซึ่งก็คือ เทศพาณิชย์อย่างหนึ่ง

(ดูมาตรา ๔๕ (๖), (๗) และ (๗ ทวิ) มาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๐)

๒) หน้าที่ปกติ ที่ทุกหน่วยทำอยู่แล้ว คือ การตราข้อบัญญัติตามมาตรา ๔๕ (๑)

๓) หน้าที่ของการบริหาร ที่หน่วยอื่นทำได้อยู่แล้ว แม้จะไม่มีกฎหมายระบุไว้ เช่น

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็ทำเองอยู่แล้ว)

(๒) สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (ดูมาตรา ๔๕ (๒), (๓) และ (๔))

๔) หน้าที่ที่ไปแย่งและสร้างความยุ่งยากให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น คือ

(๑) แบ่งสรรเงินให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งอาจเก็บเองได้ หรือรัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งสรรให้

(๒) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ควรร่วมมือกันทำหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำแทน

(ดูมาตรา ๔๕ (๕) และ (๘))

๕) หน้าที่จัดทำกิจการอื่นใด ตามที่กฎหมายหรือส่วนราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและส่วนราชการ ก็อาจมอบให้หน่วยอื่นทำได้ (ดูมาตรา ๔๕ (๕))

๖) หน้าที่ที่รัฐกล้าข้ามเขตไปจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นอื่นนอกเขต จังหวัดตนเองเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของพื้นที่แล้วเป็นการแย่งและก้าวล่วงงานของหน่วยอื่น (ดูมาตรา ๔๖)

๗) การทำแทนรัฐบาลอาจทำแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมอบให้เอกชนกระทำการแทน สองข้อนี้อาจถือเป็นมาตรการการบริหารว่าจะทำเอง หรือมอบให้ผู้อื่นทำมากกว่าจะเป็นหน้าที่อย่างหนึ่ง และในทางปฏิบัติเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็ทำเช่นนี้อยู่แล้ว (ดูมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๕)

จะเห็นได้ว่าหน้าที่ทั้ง ๗ ประเภทนี้ไม่มีหน้าที่ใดที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะทำเองไม่ได้ แม้บางเรื่องอาจต้องการการประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆ กับเทศบาล ก็อาจจะให้จังหวัด อำเภอ ตำบล ดำเนินการให้ ซึ่งจะได้ผลกว่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มาประสานงาน ยิ่งภารกิจที่มีความยุ่งยากต้องใช้วิชาการและค่าใช้จ่ายมาก เทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลก็ต้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลผ่านระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เสียยิ่งกว่าจะขอจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก

๗. ลักษณะของการจัดหารายได้

รัฐบาลพยายามแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ให้สามารถ จัดหารายได้ให้มากขึ้น นอกเหนือจากที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุน ดังปรากฏในพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๓ (รายได้ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) มาตรา ๒๔ (รายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งแต่ละ องค์กรอาจมีรายได้จากแหล่งภาษีเดียวกัน เช่น ยาสูบ (การค้าขายภาษีมูลค่าเพิ่ม) ธุรกิจเฉพาะ รังนกอีแอ่น ยานพาหนะ แม้จะไม่ซ้ำซ้อนกันเต็มที่ นอกจากบางกรณีที่ลักษณะแบ่งรายได้กันจากฐาน ภาษีเดียวกัน (Shared Tax) อย่างไรก็ดี การแบ่งอำนาจจัดหารายได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็เป็นการคิดกันมิให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลหารายได้จากแหล่งต่างๆ ได้มากขึ้น จึงถือได้ว่า กระทบกระเทือนถึงความเป็นอิสระในการบริหารการเงินตามมาตรา ๒๘๔ โปรดดูข้อเท็จจริงจาก “ตารางแสดงประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ ๒๕๕๕”

ตารางแสดงประมาณการรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ ๒๕๕๕

(หน่วย : ล้านบาท ปัดเศษแล้ว)

ประเภทรายได้	เทศบาล	อบต.	อบจ.	กรุงเทพ ฯ	เมืองพัทยา	รวม	ร้อยละ
๑. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	๖,๔๒๖	๓,๒๓๒	๑,๕๑๖	๗,๕๘๕	๑๓๕	๑๙,๙๐๖	๑๒.๒๕%
๑.๑ รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	๓,๒๕๕	๑,๖๗๗	๑,๕๘๕	๕,๗๕๑	๕๓	๑๒,๔๐๖	๗.๗๑%
๑.๑.๑ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๒,๗๐๖	๑,๐๑๒	-	๕,๒๗๑	๗๘	๙,๐๖๗	๕.๖๔%
๑.๑.๒ ภาษีนำร่องที่	๑๓๕	๔๔๒	๐	๑๒๒	๓	๗๐๖	๐.๔๔%
๑.๑.๓ ภาษีป้าย	๓๗๐	๑๔๑	-	๓๕๗	๑๓	๘๘๑	๐.๕๕%
๑.๑.๔ อากรฆ่าสัตว์	๗๘	๑๓	-	๑	๐	๙๒	๐.๐๖%
๑.๑.๕ อากรรังนกอีแตน	๖	๖๘	๑๐	-	-	๘๔	๐.๐๕%
๑.๑.๖ ภาษีนำร่อง อบจ. จากยาสูบ น้ำมัน และ โรงแรม	-	-	๑,๕๗๕	-	-	๑,๕๗๕	๐.๗๘%
๑.๒ รายได้ไม่ใช่ภาษีอากร	๒,๕๕๒	๑,๕๕๖	๒๗๓	๑,๗๓๔	๓๕	๕,๑๕๐	๓.๕๔%
๑.๒.๑ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ	๕๕๕	๓๒๘	๓๕	๓๒๗	๒๕	๑,๖๕๐	๑.๐๓%
๑.๒.๒ รายได้จากทรัพย์สิน	๘๑๖	๒๒๔	๑๓๓	๗๐๐	๕	๑,๙๗๘	๑.๑๗%
๑.๒.๓ รายได้จากสาธารณูปโภค	๑๘๓	๑๖๔	๕	๒๕	๓	๓๘๐	๐.๒๔%
๑.๒.๔ รายได้เบ็ดเตล็ด	๕๕๘	๕๒๐	๑๐๐	๒๘๘	๑	๑,๔๖๗	๐.๗๓%
๑.๓ รายได้จากการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บของท้องถิ่น	๖๓๕	๓๑๕	๕๗	๘๕๔	๑๑	๑,๙๖๖	๑.๑๑%
๒. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บให้	๑๒,๑๓๕	๑๘,๒๖๘	๖,๒๕๓	๑๕,๘๓๓	๑๘๓	๕๒,๖๖๖	๓๒.๗๕%
๒.๑ ภาษีมูลค่าเพิ่ม	๑,๖๔๗	๕,๗๓๕	๕,๓๒๑	๖,๘๕๕	๔๒	๑๙,๖๐๐	๑๒.๒๑%
- ตาม พ.ร.บ.จัดสรร ฯ-พ.ร.บ.เมืองพัทยา (๑ ใน ๕)	๑,๖๔๗	๕,๗๓๕	๒,๕๖๕	๖,๘๕๕	๔๒	๑๙,๖๐๐	๑๒.๒๑%
- ตาม พ.ร.บ. อบจ.	-	-	๒,๗๕๖	-	-	๒,๗๕๖	๑.๔๖%
๒.๒ ภาษีสรรพสามิต	๑๒๒	๒๐๑	-	๑,๒๘๐	๑๘	๑,๖๒๑	๑.๐๖%
๒.๓ ภาษีสรรพสามิต	๖๐๖	๒,๑๐๕	๓๐	๒๗๖	๓	๓,๐๒๐	๑.๙๑%
๒.๔ ภาษีสรรพสามิต	๑,๘๓๖	๖,๓๗๘	๑๕๗	๘๓๖	๑๒	๙,๒๑๙	๕.๗๓%
๒.๕ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	๖,๑๘๐	-	-	๔,๐๑๕	๔๒	๑๐,๒๔๗	๖.๗๑%
๒.๖ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรถจักรยานยนต์	๑,๖๓๕	๒,๕๖๕	-	๒,๓๗๑	๖๕	๗,๐๐๐	๔.๓๕%
๒.๗ ภาษีการพนัน	-	-	-	๑๕๖	-	๑๕๖	๐.๑๐%
๒.๘ ค่าภาคหลวงแร่	๕๑	๓๕๒	๒๐๑	-	๐	๖๐๔	๐.๓๘%
๒.๙ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	๕๕	๕๒๗	๒๕๓	-	๐	๑,๓๓๕	๐.๘๕%
๒.๑๐ อื่นๆ	๓	๓๓	๒๕๐	-	-	๓๘๖	๐.๒๐%
๓. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	๖,๓๘๗	๒,๘๑๕	๒,๓๖๘	๑,๕๑๑	๑๘๖	๑๓,๒๖๖	๘.๕๐%
๓.๑ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน ฯ)	๖,๓๘๗	๒,๘๑๕	๒,๓๖๘	๑,๕๑๑	๑๘๖	๑๓,๒๖๖	๘.๕๐%
๔. รวมรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน (๑+๒+๓)	๒๔,๕๕๒	๒๔,๓๑๔	๑๐,๕๗๗	๒๕,๗๑๗	๕๐๘	๘๖,๐๖๖	๕๓.๕๒%
๕. รายได้จากเงินอุดหนุนและการถ่ายโอนงาน ฯ	๑๒,๑๘๑	๑๒,๐๗๖	๑,๓๑๕	๗,๐๕๑	๓๗๔	๓๒,๙๙๗	๒๑.๘๘%
๕.๑ เงินอุดหนุน (จัดสรรตรง, ทัวไป, ข้อผูกพัน)	๑๒,๑๘๑	๑๒,๐๗๖	๑,๓๑๕	๗,๐๕๑	๓๗๔	๓๒,๙๙๗	๒๑.๖๖%
๕.๒ การถ่ายโอนงาน ฯ	-	-	-	-	-	๒๗,๐๖๒	๑๖.๒๒%
๖. รวมรายได้ทั้งสิ้น (๔+๕)	๓๖,๗๓๓	๓๖,๓๙๐	๑๑,๘๙๒	๓๒,๗๖๘	๘๘๒	๑๑๙,๐๖๓	๗๕.๓๖%
๗. รายได้รัฐบาล	๘,๐๓๖,๕๕๑	๘,๐๓๖,๕๕๑	๘,๐๓๖,๕๕๑	๘,๐๓๖,๕๕๑	๘,๐๓๖,๕๕๑	๘,๐๓๖,๕๕๑	๕๐.๐๐%
๘. สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล (ร้อยละ)	๘.๖๒%	๘.๕๓%	๑๑.๘๘%	๘.๐๘%	๑๑.๑๑%	๑๐.๐๒%	

หมายเหตุ

๑. กทม. ไม่ได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุง กทม. ที่เก็บจากสถานที่ค้าปลีก น้ำมัน ยาสูบ และผู้เข้าพักในโรงแรม

๒. ภาษีมูลค่าเพิ่ม สุรา สรรพสามิต เป็นตัวเลขที่ท้องถิ่นรับจริงตามระยะเวลาของปีงบประมาณ ๒๕๕๕ (ต.ค. - ก.ย.)

๓. รายการที่ ๑.๑.๖ เป็นรายการที่เทศบาลตำบลสมุย เทศบาลนครสุราษฎร์ธานีร้องว่าขัดรัฐธรรมนูญ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บใช้เองทั้งหมด

๔. รายการ ๑ - ๕ ซึ่งมาประกอบกันเป็นรายการที่ ๖ แสดงว่า อบจ. ได้เงินประมาณ ๗.๕ % ของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือ ๑๕ % ของรายได้เทศบาลรวมกับ อบต. และ อบจ.

ที่มา สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

๘. การตีความมาตรา ๗๘ แห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ เป็นมาตราหนึ่งของหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมาตรา ๘๘ ระบุว่ามิใช่เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐบาลชุดต่างๆ ที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องพยายามพัฒนาประเทศไปในแนวทางที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการต่อรัฐสภาทุกปี

ดังนั้นแม้จะไม่มีสภาพบังคับชัดเจนเหมือนมาตราอื่นๆ เพราะมาตรา ๘๘ ระบุไว้ชัดเจนว่าหมวด ๕ เป็น “แนวทางสำหรับการตรากฎหมาย” ฉะนั้นถ้ามีการตรากฎหมายขัดกับแนวทางเหล่านี้ ก็เท่ากับขัดรัฐธรรมนูญ

จะเห็นว่ามาตรา ๗๘ มีข้อความ ๒ ส่วน ส่วนแรก ระบุว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง ส่วนหลัง ให้รัฐพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

บทบัญญัติมาตรา ๗๘ ในส่วนหลังนี้มีความชัดเจนว่าต้องใช้เขตจังหวัดเป็นฐานในการพัฒนาและเป็นฐานในการที่จะยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เพราะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดเล็กไม่เต็มพื้นที่ทั้งจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เต็มพื้นที่จังหวัดในขณะที่ตรารัฐธรรมนูญมีอยู่แห่งเดียว คือ กรุงเทพมหานคร การจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มเขตจังหวัดขึ้นใหม่ภายหลังการตรารัฐธรรมนูญ จึงจะต้องคำนึงถึงความพร้อมซึ่งเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องพิจารณา แต่ให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นด้วย

ตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ แสดงว่ารัฐบาลจะต้องตัดสินใจว่าจังหวัดใดมีความพร้อมแล้ว ส่วนการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนนั้นยังไม่มีการระบุว่าจังหวัดใดอย่างไร เช่น วัดการลงประชามติ ทั้งจังหวัด หรือประชามติในแต่ละเขตการปกครองท้องถิ่น เพราะการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เต็มเขตจังหวัดก็หมายถึงการยุบเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายในเขตจังหวัดนั้นทั้งหมดมารวมเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะสูงกว่าเทศบาลนครอยู่แล้ว

ประเด็นที่ควรพิจารณา ณ จุดนี้ คือ เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่เต็มเขตจังหวัด ดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๘ วรรคสองนั้น รัฐบาลได้รับความพร้อม และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งจังหวัดหรือยัง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เหนือเทศบาลนครหรือคล้ายคลึงกับกรุงเทพมหานครหรือยัง ถ้ายังจะตั้งไปทำไมและ จะตั้งได้ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

อนึ่ง ในการอภิปรายของสภาร่างรัฐธรรมนูญมีการกล่าวถึงว่าเมื่อมีการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ให้ยกเลิกการบริหารส่วนภูมิภาค (คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน) (ดูมนตรี รุประเสริฐ และคณะ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (๒๕๕๒) น. ๑๖๔ - ๑๖๕) แต่ในพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีได้ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด) เหมือนกรณีกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้วิวัฒนาการมาจากกฎหมายฉบับ ๒๕๑๘ ซึ่งก่อนหน้านั้นได้ยุบรวมจังหวัดพระนครจังหวัดธนบุรี เทศบาล นครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี เทศบาล และสุขาภิบาล และสภาพตำบลต่างๆ ทั้งหมด

๕. ผลของการทับซ้อนของพื้นที่ปฏิบัติการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

๑) เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ทุกหน่วยขาดความเป็นอิสระในการจัดการปกครองตนเอง จะขัดขวางการพัฒนาของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลในด้านการจัดหารายได้และการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เมื่อจะต้อง แก่งแย่งแข่งขันกันกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานพื้นที่เดียวกัน

๒) ประชาชนเกิดความสับสนว่าเรื่องใดเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใด จะติดต่อขอรับ บริการได้ที่ใด โดยประชาชนรู้จักคุ้นเคยและติดต่อกับสำนักงานเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ใกล้ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ห่างไกลและไม่มีหน่วยบริการในระดับอำเภอและตำบล

๓) ทำให้ผู้เกี่ยวข้องต้องออกกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อหลีกเลี่ยงให้แต่ละ หน่วยงานดูเหมือนว่าจะมีหน้าที่ที่จะปฏิบัติและมีช่องทางหารายได้อยู่บ้าง แต่ในทางปฏิบัติหน่วยอื่น ทำได้ดีกว่าโดยสิ้นเปลือง ค่าใช้จ่ายน้อยกว่า

๔) การมีหน่วยงานหลายประเภททำให้ต้องใช้งบประมาณด้านการจัดตั้งสำนักงานและบุคลากรเพิ่มมากขึ้นโดยไม่จำเป็นไม่สมกับปริมาณงานและความรับผิดชอบ รัฐจะต้องแบกภาระเพิ่มขึ้นก็ต้องตัดบริการอื่นที่สำคัญกว่าออกไป ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้งบประมาณรวมกันมากกว่าปีละ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท และบุคลากรประมาณ ๕,๐๐๐ คน และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นทุกปีย่อมเป็นภาระแก่ประชาชนและรัฐบาลยิ่งขึ้น

๕) แต่ละหน่วยต้องแย่งกันขอให้รัฐสภาออกกฎหมายมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยของตน

๖) แต่ละหน่วยต้องแย่งกันขอให้รัฐสภาออกกฎหมายมอบอำนาจในการเรียกเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมให้แก่หน่วยของตนจากแหล่งในท้องถิ่นเดียวกัน แต่ถ้าหน่วยใดได้รับอำนาจเก็บภาษีได้ไปก็เท่ากับตัด หรือลดรายได้ของหน่วยอื่น นอกจากนั้นการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดบังคับให้เจ้าหน้าที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเก็บภาษีให้ มิฉะนั้นมีความผิดทางอาญาก็ยังไม่ถูกต้อง

๗) การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการขัดขวางการพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมที่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘

๘) การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะขัดขวางระบบสหการที่ให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมมือจัดองค์การรูปพิเศษเพื่อทำหน้าที่พิเศษ (ดูพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙)

๙) ประชาชนจะขาดโอกาสการมีส่วนร่วมในการบริหารงานและควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้เต็มที่ เพราะมีพื้นที่กว้างขวางทั้งจังหวัด แต่กลับมีอำนาจหน้าที่โดยตรงน้อย และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองน้อย เช่น ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) ต่ำที่สุด และทำให้การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อถอดถอน ส.จ. และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๖ - ๒๘๗ เป็นไปไม่ได้เลย เพราะต้องใช้ราษฎรนับแสนคนเข้าชื่อกัน ต่างกับกรณีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพอจะทำได้ในพื้นที่ขนาดเล็กและประชากรน้อย และอยู่กันหนาแน่นกว่า

๑๐) การมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเต็มเขตจังหวัดเป็นเหตุให้ทับซ้อนกับพื้นที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายระดับ ความขัดแย้งระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาค เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีตลอดไป ไม่มีที่สิ้นสุด การประชุมเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นก็จะมีผู้ยกเรื่องนี้มาโต้เถียงกันเผ็ดร้อน การประท้วงและการฟ้องร้องกันก็มีอยู่ตลอดเวลา รัฐบาล รัฐสภาและศาลก็ต้องพิจารณาปัญหาเหล่านี้เรื่อยไป อันจะมีผลถึงการพัฒนา

การเมืองและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติต่าง ๆ เช่น มาตรา ๒๕๒ ซึ่งกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ที่จะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ในส่วนที่ว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ . . . เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรไทย”

๑๐. ปัญหาการทับซ้อนพื้นที่และซ้ำซ้อนหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๑) โดยที่เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรงกับเขตจังหวัด ดังนั้น จึงทับซ้อนกับพื้นที่ของเขตหรือภาคของราชการบริหารส่วนกลางและเขตจังหวัด-อำเภอ-ตำบล-หมู่บ้าน อันเป็นเขตพื้นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ในขณะนี้เกิดความสับสนกันว่า ใครคือหัวหน้าสูงสุดของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเกิดความสับสนเรื่องการก่อสร้างที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตลอดจนกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งที่ทำการต่าง ๆ (ปกติใช้ที่ราชพัสดุ)

๒) การซ้ำซ้อนเรื่องอำนาจหน้าที่ ที่จริงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๓ (แก้ไขเพิ่มเติม) ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านไว้ในทุกเรื่องไว้อย่างกว้างขวางแล้ว หน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ยังให้อำนาจนายรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ไว้อย่างกว้างขวาง โดยสามารถดึงบริการของทุกกระทรวง ทบวง กรมมาช่วยบริการประชาชนได้ในทุกท้องที่ รวมทั้งพื้นที่ในเขตของทุกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในทางปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกชนิดรัฐบาลผ่านราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคและรัฐวิสาหกิจสามารถเข้าไปดำเนินการได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะบริการที่ยุ่ยากต้องใช้หลักวิชา และเสียค่าใช้จ่ายสูง เช่น การสร้างถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา การจัดการศึกษา การรักษาพยาบาล การรักษาความสงบเรียบร้อย โดยมีได้มีกฎหมายห้ามมิให้รัฐบาลไปจัดบริการเสริมหรือซ้ำซ้อนทั้งหมดหรือบางส่วนกับองค์การปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด

๑๑. สรุปข้อพิจารณา

เมื่อพิจารณาจากหลักการปกครองท้องถิ่นในทางสากลและของไทยตามประเพณีการปกครองและตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว สามารถสรุปได้ว่า

๑) แม้รัฐมีสิทธิสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายรูปแบบโดยจะมอบหมายพื้นที่และอำนาจหน้าที่อย่างใดก็ได้ แต่ก็ต้องพยายามหลีกเลี่ยงการทับซ้อนกันให้มากที่สุด

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีพื้นที่เหลื่อมซ้อนกันได้บ้าง ถ้าอำนาจหน้าที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน

๓) ถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ไม่ทับซ้อนกันก็สามารถมีอำนาจหน้าที่คล้ายกันได้ โดยทั่วไปหน่วยที่มีพื้นที่ชนบท ประชากรไม่หนาแน่นจะมีรายได้ก็น้อยก็สามารถทำหน้าที่ได้น้อยกว่าหน่วยที่มีพื้นที่มีพลเมืองหนาแน่นมีสภาพเป็นชุมชนเมือง

๔) ถ้ามีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ เพื่อทำหน้าที่อย่างเดียว เช่น เขตพื้นที่การศึกษาและเขตทางหลวงก็อาจมีพื้นที่เหลื่อมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทที่มีหน้าที่หลายอย่างได้ แต่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งองค์การนิติบัญญัติและผู้บริหารของท้องถิ่นพิเศษนั้น ๆ

๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดหารายได้ได้หลายทางจากฐานภาษีต่างกัน และบางกรณีอาจจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมจากฐานภาษีเดียวกันก็ได้ เรียกว่า ภาษีเสริมอันเป็นหน้าที่ของรัฐจะพิจารณาอนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้ ส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องพิจารณาว่าจะสมควรเก็บหรือไม่ เพราะจะทำให้ประชาชนเดือดร้อน (บางกรณีรัฐอาจยอมให้เก็บภาษีบางเรื่องเพิ่มได้ ๑๐ % แต่ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะตัดสินใจต่างกันบางแห่งอาจไม่เรียกเก็บ หรือบางแห่งอาจเรียกเก็บเพียงเล็กน้อยก็ได้) อย่างไรก็ตามการมีหลายองค์กรก็ยังต้องแย่งกันหารายได้ และทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายได้มากจนบางครั้งมากกว่ารายได้ที่เก็บเสียอีก

คำวินิจฉัย

เมื่อได้พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ทั้งอย่างกว้างขวางและอย่างแคบตามคำร้องแล้วจึงขอวินิจฉัยทั้งสองประเด็น ดังนี้

๑. การที่มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่เท่าเขตจังหวัด จึงทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดนั้น ๆ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลายมาตรา คือ

๑.๑) มาตรา ๗๘ และมาตรา ๘๘ เพราะจะขัดขวางการพัฒนาจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในอนาคต

๑.๒) มาตรา ๒๘๒ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งขึ้นโดยขัดกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนไม่ได้เรียกร้องให้ตั้งขึ้นและไปขัดขวางโอกาสที่รัฐจะให้ความเป็นอิสระแก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น

๑.๓) มาตรา ๒๘๓ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ เพราะมีพื้นที่กว้างขวางประชากรกระจัดกระจายกันโดยมีอำนาจหน้าที่น้อยและซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งประชาชนสามารถจัดการปกครองตนเองได้อยู่แล้ว

๑.๔) มาตรา ๒๘๔ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปขัดขวางทำให้เทศบาลและสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นดั้งเดิม ขาดหรือลดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปแบ่งอำนาจหน้าที่ออกไปบางส่วนและการแบ่งฐานที่มาของรายได้ออกไป ทำให้ขาดหรือลดอำนาจอิสระในการบริหารการเงินและการคลัง ส่วนทางด้านบริหารงานบุคคลการกำหนดอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้มาก ก็เป็นการดึงบุดหนุนของรัฐบาลที่จะช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้เหลือน้อยลง

๒. มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๓ ในวงกว้าง แต่ขัดกับมาตรา ๒๘๔ โดยเฉพาะภาชีอากรและค่าธรรมเนียมตามที่ผู้ร้อง ร้องมา ๓ รายการนั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารการเงิน การคลัง คือ กรณีภาชียาสูบมีลักษณะซ้อนกับแสตมป์ยาสูบที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจจัดเก็บ ส่วนภาชีน้ำมันและค่าธรรมเนียมผู้ที่พักโรงแรมเป็นการตัดโอกาสที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดเก็บได้ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจึงขาดรายได้ไปในขณะที่ต้องรับผิดชอบจัดบริการการขนส่งและบริการสาธารณะแก่โรงแรมต่างๆ ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ทั้งไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนำรายได้ไปแบ่งสรรแก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล คงแบ่งให้แก่สภาตำบลเท่านั้น

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ