

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

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

กรณีสืบเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานี และเพื่อการจัดเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบ ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมโรงแรมในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีหน้าที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราไม่เกินร้อยละ ๓ ของอัตราค่าที่พัก และกำหนดให้เจ้าของและผู้ควบคุมโรงแรมมีหน้าที่นำส่งค่าธรรมเนียมและยื่นหลักฐานการเสียค่าธรรมเนียมตามความเป็นจริงต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากผู้ควบคุมหรือเจ้าของโรงแรม รายใดฝ่าฝืนมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับและให้รับผิดชอบเสียค่าธรรมเนียมร่วมกับผู้เข้าพักโรงแรม ข้อบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปรวมทั้งผู้ร้องกับพวกในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวมถึงเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ถือเป็นการทำลายหรือรบกวนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองทั้งทางด้าน การปกครองเขตพื้นที่ และการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ร้องกับพวก มีภูมิลำเนาและประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีได้รับความเดือดร้อน จึงได้ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อศาลปกครองกลางขอให้วินิจฉัยว่า

๑. ข้อบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. เพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานกรณีหักเงินภาษียาสูบจากโรงงานยาสูบเพื่อจำหน่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด

๓. มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดระงับการจัดเก็บภาษีตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

นอกจากคำขอตามคำฟ้องดังกล่าว ผู้ร้องกับพวกยังได้โต้แย้งในคำฟ้องว่า การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบจากสถานค้าปลีกในจังหวัด รวมทั้งออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ให้ใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลัง ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะมีได้บัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ก็มิได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาบังคับเก็บเอากับประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้อีก ทั้งการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้นั้น จะต้องจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยต้องทำการหาประชามติหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เสียก่อนและต้องพิจารณาถึงความพร้อมของจังหวัดนั้นๆ ด้วย การยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตอำนาจทั้งจังหวัดพร้อมกันทั่วประเทศ โดยมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับข้อบัญญัติที่มีบทกำหนดโทษจำคุกและปรับอันเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมในกรณีที่ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติฝ่าฝืนต่อข้อบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น เป็นการขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากค่าธรรมเนียมดังกล่าว ถือเป็นค่าตอบแทนในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้แก่โรงแรมที่พักและ

นักท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจทำได้เพียงไม่ให้บริการด้านสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการต่อไป ไม่อาจลงโทษทางอาญาได้ เพราะผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นเพียงบุคคลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดหน้าที่ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติเท่านั้น การจะลงโทษทางอาญาผู้ใดได้นั้น ตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักสากลจะต้องมีกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้โดยชัดแจ้ง ที่มาตรา ๕๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ จึงมีความหมายแต่เพียงการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ละเมิดข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งเป็นกรณีๆ ไป ไม่หมายรวมถึงผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมซึ่งมิใช่บุคคลที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ สำหรับการเก็บภาษียาสูบในทุกจังหวัด กรมสรรพสามิต ในฐานะผู้จัดเก็บภาษีแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดเก็บภาษีดังกล่าวโดยการให้โรงงานยาสูบเป็นผู้หักเงินออกจากการขายส่งยาสูบในแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ แล้วนำส่งให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฟ้องคดีกับพวกเห็นว่า การจัดเก็บภาษียาสูบดังกล่าวมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้จัดเก็บจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดแต่อย่างใด จึงขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องกับพวกให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อมาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ศาลปกครองกลางจำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ผู้ร้องกับพวกได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่งสำเนาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ชี้แจงความว่า แม้มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน

ก็มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ และตามกฎหมายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ในการจัดเก็บที่ไม่ซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บ และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะมีอำนาจในเขตพื้นที่เพียงใด ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๔ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่เป็นการจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

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

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

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

มาตรา ๒๘๓ บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

มาตรา ๒๘๕ บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

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

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

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) トラข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

..... ฯลฯ .....

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เป็นเรื่อง ที่อยู่ในการบริหารราชการแผ่นดินโยกไปสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ความมุ่งหมายอยู่ที่การกระจาย อำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น กระจายอำนาจให้ประชาชนให้มากที่สุด ให้เขาดูแลเป็นประโยชน์ ของตนเอง อำนาจในการดูแลผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ระดับหมู่บ้าน ตำบล พยายามไม่ให้ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเข้ายุ่งเกี่ยว แต่ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นจะต้อง ไม่มาก จะมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะราชการส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ชุมชนที่มี อำนาจอย่างสมบูรณ์แบบในตัวเอง เป็นแต่เพียงการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ ตามสมควร หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายและมีองค์กรเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น การให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นนั้นจะกระทบต่อความมั่นคง ของรัฐ หรือกระทบต่อความเป็นเอกภาพไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๒๘๒ ที่บัญญัติว่า ภายใต้บังคับ มาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น และตามมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงเรื่องการกำกับดูแล รัฐบาลยังมี อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล แต่การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมหมายถึงความมั่นคง ของรัฐ ตามมาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในกำหนด นโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจ ตามวรรคสอง เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึง ภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ

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

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรร ภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น เป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้

รัฐธรรมนูญในหมวดนี้ ได้พยายามส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้มากที่สุด ทั้งในเรื่องกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจและหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๒๘๕ สำหรับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเขตการบริหารว่าให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ขอบเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ เขตจังหวัด เป็นกรณีกำหนดเขตพื้นที่โดยถือเอาเขตของจังหวัดเป็นเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเป็นเรื่องเฉพาะพื้นที่ทับซ้อนกัน แต่มิได้ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ใช้พื้นที่ร่วมกันแต่อย่างใด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๘ วรรคสอง ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และ มาตรา ๒๘๔

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

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “ข้อบัญญัติ จะตราขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราช บัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๐

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด”

มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ตามปัญหาข้อนี้ ได้พิจารณาในปัญหาข้อแรกมาแล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๓ บัญญัติถึงสิทธิของประชาชนที่จะปกครองตนเอง ถ้ามีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ก็สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๒๘๔ บัญญัติถึงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ กรณีตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้ออกข้อบัญญัติได้ตามมาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงออกข้อบัญญัติเรื่องภาษี น้ำมันและก๊าซปิโตรเลียม และยาสูบ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม ตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ซึ่งตามมาตรา ๒๘๔ วรรคสาม (๓) ได้จัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาเรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ด้วยกันเอง ต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามมาตรา ๑๒ (๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีน้ำมัน ภาษียาสูบและค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บนั้น ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจในการจัดเก็บได้ การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมและเพื่อการจัดเก็บภาษียาสูบและน้ำมันเชื้อเพลิง จึงไม่ทับซ้อนในอำนาจและหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ