

## คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

## เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

องค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ อำเภอขุขันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ คำร้อง ที่ สก ๗๑๕๐๑/๕๓ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ที่ สก ๗๑๕๐๑/๑๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๒ ที่ สก ๗๑๕๐๑/๑๓๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๒ และ ที่ สก ๗๑๕๐๑/๑๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นไม่ถูกต้อง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๓) มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ องค์การ เสนอคำร้อง ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พิเศษ/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ และหนังสือ ที่ ชม ๕๑๐๐๑/๒๐๒๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ (๑) วินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ (๒) วินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำคำร้องและคำคัดค้านได้ และ (๓) นิ่งพิจารณาคำร้องนี้โดยเปิดเผย

เทศบาลตำบลเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เสนอคำร้อง ที่ สฎ ๕๒๔๐๑/๒๔๑ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นไม่ถูกต้อง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๓) มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ และ ที่ สฎ ๕๕๒๐๑/๓๐๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญแจ้งว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก ยังคงยืนยันที่จะดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม ภาษีน้ำมัน และภาษียาสูบ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งชั่วคราวเพื่อคุ้มครอง หรือบรรเทาทุกข์แก่กรณีเป็นการชั่วคราว ในประเด็นเกี่ยวกับคดีจนกว่าจะมีคำพิพากษาในประเด็นต่อไป

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เสนอคำร้อง ที่ สฎ ๗๑๗๐๑/๒๒๕ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เสนอคำร้อง ที่ สฎ ๗๑๑๐๑/๒๐๘ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ (๑) ขอเป็นผู้ร้องร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ และ (๒) ขอเพิ่มเติมคำร้องในประเด็นความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ ที่บัญญัติว่า รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น และมาตรา ๒๘๕ ที่บัญญัติว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

#### ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

##### ๑. รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๗๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิก และละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปโภค

มาตรา ๘๘ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า จะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหา และอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาล ปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่ง ความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๖๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลัก แห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๓ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้อง เป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา ๒๘๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

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

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕ เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา ๑๐ เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราช

บัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา ๑๑ เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อ และเขตของเทศบาลไว้ด้วย”

๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

๑๓๑

(๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๗๐ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล

(๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด”

๔. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติว่า

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑๓๑”

๕. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๘ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

๖. องค์การบริหารส่วนตำบลกัณฑ์ธรรมย์/ผู้ร้อง เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง บริหารการเงิน การคลัง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๔ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล (ปัจจุบันยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว) และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เมื่อมีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ย่อมแสดงว่า องค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร และการจัดเก็บภาษีจากเงินรายได้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ปราศจากการก้าวก่ายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น การที่รัฐยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ และตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยระบุเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เขตจังหวัดซึ่งครอบคลุมเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุผลในการตราว่า “โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” จะเห็นเจตนารมณ์อันแท้จริงว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพื้นที่รับผิดชอบอยู่นอกเขตสุขาภิบาล และเทศบาล ปัจจุบัน คือ เฉพาะในเขตของสภาตำบลเท่านั้น เมื่อมีการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควรลดลงคือ จะรับผิดชอบเฉพาะสภาตำบลที่ยังไม่ได้ยกฐานะให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น เมื่อพื้นที่ของจังหวัดใดถูกปกครองโดยส่วนท้องถิ่นอื่นทั้งหมด ก็ไม่ต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นอีกต่อไป ฉะนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ควรขยายเขตพื้นที่ให้คลุมเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากกิจการค่าน้ำมัน และยาสูบได้ทั้งเขตจังหวัดซึ่งก้าวก่ายเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้นำมาเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดไม่ได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ วรรคสาม (๒) ซึ่งบัญญัติว่า “การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

๖.๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๔ เพราะเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับเขตพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างกว่าเดิม โดยมีได้คำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ หรือส่วนราชการอื่นๆ เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๖.๒ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากกิจการค่าน้ำมัน ยาสูบ และผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ก่อให้เกิดการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนเพราะการบริหารจัดเก็บภาษีจากกิจการดังกล่าว อาศัยพระราชบัญญัติพิภคอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ ใช้เป็นแนวทางจัดเก็บ รวมทั้งมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการค้าทั้งสามอีกด้วย

๖.๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตีความตามหนังสือ ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๓๑๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๕ เรื่อง การตีความตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ ว่า “อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในเรื่องนี้ได้แก่ การเสนอและพิจารณาข้อบัญญัติชั่วคราวเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น”

๗. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ องค์การ/ผู้คัดค้าน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญนั่งพิจารณาโดยเปิดเผย คัดค้านการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือขอให้กระทรวงมหาดไทยชี้แจงและชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญ คือ (๑) ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม แล้วบัญญัติเป็นกฎหมายใหม่ โดยระบุขั้นตอนการเปลี่ยนผ่านไว้ในบทเฉพาะกาล (๒) ปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นหน่วยวางแผนและประสานงานกับท้องถิ่นอื่นในจังหวัด สำหรับการดำเนินโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ให้ดำเนินการในโครงการหลักขนาดใหญ่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำได้โดยการเข้าร่วมกับท้องถิ่นหรือกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณและเทคโนโลยีขั้นสูงเกินที่ท้องถิ่นพื้นฐานจะทำได้ เช่น การจัดทำทางหลวงชนบท การจัดระบบบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในระดับจังหวัด เป็นต้น (๓) ปรับโครงสร้างการบริหารงานและระบบความสัมพันธ์กับจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะฝ่ายบริหาร และประธานสภา/รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะฝ่ายสภา ล้วนแต่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

๗.๑ บทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเรื่องสำคัญและเป็นมิติที่มีผู้สนใจอย่างยิ่ง มีคำถาม เช่น เมื่อท้องถิ่นมีพื้นที่ซ้อนทับกันแล้วจะมีการแบ่งปันรายได้อย่างไร เมื่อมีการกิจที่คล้ายกันแล้ว จะให้ต่างคนต่างทำ หรือประสานกันอย่างไร อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบางประเภท เช่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น จะจัดสรรกันอย่างไร คำตอบ คือ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๕ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในการประสาน การสนับสนุน และการวางแผนพัฒนาในระดับจังหวัดเป็นสำคัญ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การสนับสนุนสภาตำบลและท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น บทบาทหน้าที่เหล่านี้ ถือว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยกระดับองค์กรจากหน่วยปฏิบัติมาเป็นหน่วยประสานในจังหวัดแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอื่นและกิจการนั้นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำ หรือร่วมดำเนินการได้ โดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) เช่น งานผังเมือง งานบำบัดน้ำเสีย งานบำรุงรักษา รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม งานทางหลวงชนบท งานการจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล งานส่งเสริมการท่องเที่ยว งานการแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพของประชาชน เป็นต้น เพราะงานเหล่านี้ต้องใช้ความชำนาญและการประสานงานกับหน่วยงานอื่น

๗.๒ ในการพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (๑) สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ทั้งจังหวัด ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีอำนาจจัดทำกิจกรรมเฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น (๒) มีอำนาจหน้าที่ทำงานขนาดใหญ่ที่สอดคล้องและเกี่ยวพันกับชุมชนและท้องถิ่นพื้นฐานหลายแห่ง เช่น การกำจัดขยะรวม การวางผังเมือง การจัดทำถนนสายหลักร่วม เป็นต้น (๓) ในส่วนของบุคลากรมักเป็นคนที่อยู่จังหวัดนั้นๆ มีความเข้าใจสภาพการณ์ในท้องถิ่นของตน (๔) ในส่วนของทรัพยากรการบริหาร มีช่างและเครื่องจักรซึ่งสามารถสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (๕) ขณะนี้แม้กระแสประชาคมจังหวัดจะเกิดขึ้นในทุกจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนนัก เช่น สมาชิกยังอยู่ในแวดวงจำกัด ขาดความหลากหลาย ขอบเขตของการแก้ไขปัญหาจึงกระจุกอยู่เฉพาะเรื่องในเขตเมือง เป็นต้น ดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้โอกาสนี้เข้าไปมีส่วนร่วมในประชาคม จะทำให้การก่อตัวของประชาคมเป็นไปโดยเร็ว และมีพลังเพิ่มขึ้น

๗.๓ นายกอง்கการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าร่วมในการพัฒนาจังหวัด และสนับสนุนให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าร่วมพัฒนาจังหวัดในระดับต่างๆ ด้วย แต่จะมีบทบาทมากน้อยตามสภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง คือ (๑) เป็นแกนนำในบทบาทผู้ประสานงาน เพราะแต่ละท้องถิ่นเป็นอิสระต่อกัน (๒) เป็นผู้สนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น เมื่อได้รับหนังสือร้องขอให้นำเครื่องจักรไปร่วมทำถนน หรือขุดสระ เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพร้อมในส่วนของเครื่องจักรและอุปกรณ์ และ (๓) เป็นหน่วยงานในการประสานแผนของแต่ละท้องถิ่นในจังหวัดให้สอดคล้องกัน และไม่ให้ความซ้ำซ้อนกัน

๗.๔ นโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์กรรูปแบบพิเศษ รวม ๔ รูปนั้น รัฐบาลได้ตั้ง (๑) คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่น และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (๒) คณะทำงานด้านรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และ (๓) คณะทำงานด้านบริหารงานบุคคลท้องถิ่น โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเสนอกฎหมาย ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นต่างๆ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการต่างๆ ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นต่างๆ ร่วมกันพัฒนา ได้แก่ (๑) ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นประกอบด้วยบุคคล ๓ ฝ่าย มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ การกำหนดสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และดำเนินการตามแผนกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (๒) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ให้ท้องถิ่นมีคณะกรรมการทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมและเป็นธรรม และ (๓) ประมวลกฎหมายท้องถิ่น มีสาระสำคัญคือ ดำเนินการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ เช่น การจัดระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการตรวจสอบการมีส่วนร่วมของประชาชน และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวเป็นกฎหมายแล้วจะทำให้ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่แต่ละท้องถิ่นชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้มองเห็นภาพความไม่ซ้ำซ้อนกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล และเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนยิ่งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔

๗.๕ ตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ตราขึ้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เพราะไม่มีมาตราใดระบุให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี ๒ ระดับ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ นั้น การกำหนดให้มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ระดับ หรือมีระดับพิเศษด้วยนั้น เป็นนโยบายแนวทางการกระจายอำนาจของรัฐบาล เป็นการกำหนดให้แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนการที่จะกำหนดให้จังหวัดมีความพร้อมที่จะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดนั้นด้วย ซึ่งเรื่องนี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้และต้องปฏิบัติให้ได้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งว่า ขอบเขต ขนาดและพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ชัดเจน และท้องถิ่นจะต้องมีความเท่าเทียมกัน และมีความเป็นอิสระนั้น เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดว่า เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ พื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเป็นหลักการเดิมในการแบ่งพื้นที่ในการพัฒนา แต่เมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อกระจายอำนาจในการปกครองให้ท้องถิ่น จึงเป็นเหตุผลในการที่จะต้องปรับรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัดเป็นเหตุผลสำคัญในการที่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานของทุกท้องถิ่นในจังหวัด ในทุกด้าน ทั้งในด้านการประสานแผน การส่งเสริมการท่องเที่ยวในภาพรวมของจังหวัด การแก้ไขปัญหาเสพติด เป็นต้น

ส่วนความเป็นอิสระเท่าเทียมกันของท้องถิ่นนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ก้าวก่ายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลแต่อย่างใด เพราะแต่ละท้องถิ่นก็มีผู้บริหารและสภาเป็นของตนเอง แต่บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับมีบทบาทยิ่งขึ้น เมื่อแต่ละท้องถิ่นในจังหวัดมีปัญหาไม่สามารถแก้ไขได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่ประสาน แจ้งให้หน่วยงานราชการที่อยู่ในภูมิภาคซึ่งรับผิดชอบปัญหาในเรื่องต่างๆ มาชี้แจง และหาวิธีแก้ไขร่วมกัน ซึ่งหน้าที่นี้ไม่มีหน่วยราชการใดที่จะดำเนินการได้ชัดเจนนอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่วนในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บ

ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากน้ำมัน ยาสูบ และจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักในโรงแรมได้ทั่วเขตจังหวัด ซึ่งเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนนั้น “เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตสภาพตำบลเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน แต่เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น จึงทำให้ภาษีดังกล่าวไปเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้งบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลง ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกกฎกระทรวงเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดเก็บภาษีในรูปแบบอื่น คือ ภาษีจากยาสูบ และน้ำมัน..... ส่วนค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักในโรงแรม ซึ่งงบประมาณรายรับในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะนำไปจัดทำงบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมของทั้งจังหวัด ทั้งในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การแก้ไขปัญหายาเสพติด การส่งเสริมกีฬา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของท้องถิ่น ..... เห็นได้ว่า ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับนั้นจะนำกลับไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด ซึ่งถือได้ว่าทุกคนมีส่วนร่วมช่วยกันในการพัฒนาจังหวัด...”

๘. เทศบาลตำบลเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี/ผู้ร้อง เสนอคำร้อง ที่ สฎ ๕๒๕๐๑/๒๕๑ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ และมีหนังสือ ที่ สฎ ๕๕๒๐๑/๓๐๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญแจ้งว่า เนื่องจากผู้ร้องในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีน้ำมัน ยาสูบ และโรงแรม จากประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การบริหารหรือเขตการปกครองของผู้ร้อง เป็นเหตุให้ผู้ร้องขาดความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ และขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๓) มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ โดยมีเหตุผลและข้อกฎหมายสนับสนุนคำร้อง ดังต่อไปนี้

การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วน ในการบริหารตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาสู่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน

โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จากหลักการดังกล่าวปรากฏชัดแล้วว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละองค์กรจะมีพื้นที่ทับซ้อนกันไม่ได้ เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด” โดยไม่ยกเว้นว่า นอกเขตเทศบาล นอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในขณะที่มีพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล และรูปแบบอื่นๆ อีกอยู่หลายรูปแบบ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ เพราะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้... เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่น.... ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” แต่มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากผู้ประกอบการน้ำมัน ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักอาศัยโรงแรมที่อยู่ในเขตเทศบาล ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ไม่ให้ความยินยอม องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำได้เฉพาะตามมาตรา ๔๕ คือมีหน้าที่เพียงประสานงานสนับสนุนจัดทำแผนพัฒนาเท่านั้น

หากรัฐบาลมีความจริงใจที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ไม่หวังเพียงแต่จะช่วยพยุงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่รอดได้นั้น รัฐบาลควรต้องยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ซ้อนทับพื้นที่เขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทั้งนี้ จะได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยทำให้เหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งจะสามารถตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นได้ง่าย และประหยัดงบประมาณ เงินอุดหนุนท้องถิ่นของรัฐได้อย่างมหาศาล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า “...รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่” หมายถึง การจัดตั้งปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ให้มีขนาดใหญ่ โดยมีกฎหมายแบ่งแยกความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันให้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีขนาดใหญ่มีขนาดเล็กกว่ากัน ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นก่อน จึงจะสามารถพัฒนาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ ดังนั้น ขั้นตอนในการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จะต้องปฏิบัติตามลำดับดังนี้ คือ (๑) จะต้องมีการศึกษาข้อมูลของจังหวัดนั้นๆ แต่ละจังหวัด หรือหลายจังหวัดว่า สภาพทั่วไปของจังหวัดนั้นๆ มีความพร้อมที่จะพัฒนาให้ปกครองตนเองในรูปองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับจังหวัดหรือไม่ (๒) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่จะตั้งขึ้นใหม่ มีเขตทับซ้อนกับเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิม เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล จะต้องยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่เล็กกว่าไปหรือไม่ แต่ข้อสำคัญที่สุด เพื่อคงเจตนารมณ์ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการทำประชามติหรือ กระบวนการหาเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นก่อนว่า มีความประสงค์จะให้จังหวัดของตนถูกพัฒนา ไปเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับจังหวัดหรือไม่ และ (๓) รัฐบาลและรัฐสภา จึงจะ ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดนั้นๆ หรือหลายจังหวัดนั้นๆ ขึ้นได้ มิฉะนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับจังหวัดนั้นจะเป็นโมฆะ เพราะไม่มี บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรับรองให้ทำได้

ดังนั้น การที่ยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตปฏิบัติการ และอำนาจครอบคลุมทั้งเขต จังหวัด ทับซ้อนกับเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับจังหวัด โดยไม่มีการทำประชามติ หรือกระบวนการหาเจตนารมณ์ของประชาชน และไม่มีการศึกษาถึงความพร้อมของจังหวัดแต่ละจังหวัด ในการที่จะพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่แต่อย่างใด แต่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ จึงมีผลทำให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๕. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะพะงัน ขอเป็นผู้ร้อง ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ โดยเห็นว่า ความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หมายถึง มีเขตปกครองของตน ดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ แม่น้ำ และสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ในความเป็นอิสระในการปกครอง การกำหนดนโยบายการเงินการคลังแต่ละท้องถิ่นต้องมีอิสระ จะก้าวถ่วงกันไม่ได้ การออกข้อบัญญัติและข้อบังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งจะนำไปบังคับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่ได้ การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติให้เขตจังหวัดเป็นเขตปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งครอบคลุม พื้นที่เขตเทศบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความเป็นอิสระและมีอำนาจเท่าเทียมกัน ทำให้เขตปกครองท้องถิ่นทับซ้อนกันเอง นอกจากนี้การให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นรูปแบบ การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีเขตปกครองทับซ้อน เขตปกครองท้องถิ่นอื่นทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ การเงิน การคลัง การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ จึงขัดต่อ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๔ ให้ความเป็นอิสระของเทศบาลและองค์การ

บริหารส่วนตำบลหมดไป นอกจากนี้การให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บภาษีสรรพสามิตน้ำมันไม่เกิน ลิตรละห้าสตางค์ ยาสูบไม่เกินมวนละห้าสตางค์ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้เข้าพักโรงแรมเพิ่มอีก ร้อยละสองของรายได้ เป็นการออกข้อบัญญัติบังคับบุคคลที่อยู่ในเขตปกครองอื่น ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นไม่มีอิสระ

๑๐. กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๐๓๕๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า

๑๐.๑ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๘๔ และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๑๐.๒ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔ และ มาตรา ๖๕ ไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนระหว่างเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขต จังหวัด เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเป็นของตนเอง ตามที่ กฎหมายจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติไว้แล้ว

๑๐.๓ ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานการค้าปลีกน้ำมันและยาสูบแล้ว ๖๔ แห่ง และออกข้อบัญญัติเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมในเขตจังหวัดแล้ว ๔๕ แห่ง

๑๐.๔ ประเด็นอื่นๆ ตามรายละเอียดคำร้องมีบางประเด็นที่สมควรแสดงผลสนับสนุน ให้เห็นว่า ประเด็นตามคำร้องยังมีความสับสน ความเข้าใจไม่ชัดเจน หรือมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน ไปจากกฎหมาย และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

๑๑. ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า

๑๑.๑ รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐

๑๑.๒ รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ คือ

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่น ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (มาตรา ๕)

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่น อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎร ตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง (มาตรา ๑๐)

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่  
การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร  
(มาตรา ๑๑)

สุขาภิบาล ได้แก่ ท้องถิ่นอันมีสภาพสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ  
เป็นสุขาภิบาล (มาตรา ๔) ต่อมาให้บรรดาสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลที่อยู่ในวันที่  
พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒) มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล  
ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานวางแผนและประสานงานอื่นในจังหวัด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบที่กล่าวข้างต้น เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตาม  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๗๐ แต่ไม่ปรากฏ  
ในที่ใดเลยว่า ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปกครองตนเอง มีการคำนึงถึงเจตนารมณ์  
ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น ประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องหรือเข้าชื่อกันขอปกครองตนเอง หรือ  
ประชาชนในท้องถิ่นแสดงความพร้อมให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ด้วย คงมีแต่  
กระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในปัจจุบัน  
เป็นผู้ดำเนินการทุกสิ่งทุกอย่างให้ประชาชนในท้องถิ่นเอง ดังจะเห็นได้จากกรณีของเทศบาลตำบล ซึ่ง  
กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ท้องถิ่นใด  
มีสภาพสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาลก็จัดตั้งขึ้น เป็นต้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะป็นองค์กร  
บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์กรบริหารส่วนตำบล ล้วนมีความไม่สอดคล้องกับ  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ ที่บัญญัติว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่ง  
การปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น สมควรตราพระราชบัญญัติกำหนดรูปแบบ  
การปกครองท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

๑๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... ได้ถูกนำขึ้นทูลเกล้าฯ  
และทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่นั้น  
วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ (ประกาศในราชกิจจา  
นุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) คือ ทรงลงพระปรมาภิไธยภายหลังวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว

๑๑.๔ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ปรากฏขัดแย้งอย่างน้อย  
สองประเด็น คือ (๑) จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น มาตรา ๕๑

วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นนั้น มิได้ยกเว้นโดยระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ และ (๒) ไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ เป็นต้น

ต่อมา พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ (๒) มาตรา ๑๘ (๒) มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๕ (๓ ทวิ) มาตรา ๕๒ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๒ วรรคสอง ระบุเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ชัดเจนว่า สมควรปรับปรุงกฎหมายนี้ ในส่วนของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ (เพิ่ม (๓ ทวิ)) บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ วรรคหนึ่ง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษออกข้อบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๘ บทกำหนดโทษ... ๘.๒ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีผู้ใดไม่ยื่นแบบรายการภาษีเพื่อหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ....

๑๑.๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒ หลังวันที่องค์การบริหารส่วนตำบล กันทรารมย์ อำเภอขุขันธ์ จังหวัดศรีสะเกษ เสนอคำร้อง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวม ๓๕ องค์การ เสนอคำคัดค้านให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาปัญหาตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

๑๑.๖ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ หลังวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้อง และศาลปกครองยังมิได้เปิดศาลดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดี จนกระทั่งถึงวันที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้ (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓)

๑๑.๗ เดิมมีการเก็บค่าธรรมเนียมโรงแรม และภาษีน้ำมัน และยาสูบ ดังนี้

๑๑.๗.๑ พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๗ ให้เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเปิดโรงแรมตามประเภทโรงแรม หรือลักษณะของห้องพัก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่เกินห้องละหนึ่งร้อยบาท

๑๑.๗.๒ พระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๗ ให้เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและภาษีน้ำมัน โดยให้โรงกลั่นเป็นผู้ชำระภาษีน้ำมัน ขณะที่นำน้ำมันออกจากโรงอุตสาหกรรม ต่อมาพระราชบัญญัตินี้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พร้อมกับการตราพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งยกเลิกพระราชกำหนดจัดสรรเงินภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ให้ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เสียภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่ให้เกิดร้อยละสิบของภาษี และมาตรา ๖ ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินที่ได้รับตามมาตรา ๕ ให้แก่กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้มีอำนาจระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งได้รับเงินค่า ภาษีสรรพสามิตที่เก็บเพิ่มขึ้น

๑๑.๗.๓ พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๗ ให้เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเพื่อการต่าง ๆ และค่าแสตมป์ยาสูบ แต่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ (๒) ให้เก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

แต่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้ค้าในเขตจังหวัดอีก คือ (๑) ผู้ค้าน้ำมัน เบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ จึงเป็นการเก็บภาษีน้ำมันและยาสูบซ้ำซ้อนกับเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักโรงแรมที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอีก และมาตรา ๖๕ ให้เก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม หลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๑.๘ ส่วนคำร้องที่อ้างว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๓) มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ นั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัย

๑๑.๕ ควรมีกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑๑.๕.๑ ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ๑๑.๕.๒ ประชากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท  
 ๑๑.๕.๓ จำนวนประชากรในท้องถิ่นที่ต้องแสดงเจตนารมณ์ปกครองตนเอง และวิธีแสดงเจตนารมณ์

๑๑.๕.๔ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งต้องไม่ให้ราษฎรในเขตพื้นที่เสียภาษีและค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนกัน

๑๑.๕.๕ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น องค์กร ก. มีอำนาจหน้าที่ (๑) (๒) องค์กร ข. มีอำนาจหน้าที่ (๓) (๔) องค์กร ค. มีอำนาจหน้าที่ (๕) (๖) (๗) องค์กร ง. มีอำนาจหน้าที่ (๘) (๙) (๑๐) และไม่ให้องค์กรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น

โดยที่คำร้องทั้งห้านี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงรวมวินิจฉัยไว้ด้วยกัน

และโดยที่พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะวินิจฉัยคำร้องได้แล้ว ไม่ต้องแสวงหาหลักฐานอื่นได้อีก

#### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒๕ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

๒. พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๗

๓. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑

๔. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๕

๕. พระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๗

๖. พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๕

๗. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

๘. พระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

๙. พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๓ และมาตรา ๔

๑๐. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๗๐

๑๑. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๐

๑๒. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕ มาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑ (๒) มาตรา ๑๘ (๒) มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๕ (๗ ทวิ) มาตรา ๕๒ มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๒ วรรคสอง

๑๓. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔

๑๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘

๑๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๑๖. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๖ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔

### ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคำร้องนี้หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

### คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก การที่ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมากเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น

เห็นว่า (๑) ในคำวินิจฉัย ที่ ๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๐ บัญญัติ “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ ... (๒) เทศบาล ...” เทศบาล จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ ประกอบกับในคำวินิจฉัย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เทศบาลตำบลทำข้ามไม่อยู่ในฐานะที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากปัญหามีได้เกิดขึ้นกับองค์กรของตน ดังนั้นเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลกันทรารมย์ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใต้ องค์การบริหารส่วนตำบล



เกาะพะงัน และเทศบาลตำบลเกาะพะงัน เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๓) และมาตรา ๗๐ (๒) และ (๔) ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๕ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๔๓ และมีปัญหาเกี่ยวกับภาษีและค่าธรรมเนียมที่ประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องชำระให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๒ หลังวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้อง (๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ แต่จนถึงบัดนี้ยังมีได้ดำเนินการเปิดศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓) และ (๔) เรื่องนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สมควรที่จะต้องรองจนกว่าจะมีผู้เสียหายดำเนินการทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือดำเนินการทางศาลตามมาตรา ๒๖๔

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาคำร้องเหล่านี้ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง

ปัญหาที่สอง เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างน้อย

(๑) มีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ คือ ในพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” แต่ไม่ปรากฏว่า พระราชบัญญัตินี้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนี้ไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๓๑ วรรคสาม และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ย่อมใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และ (๒) เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงองค์กรที่กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นให้ปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่จังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในชนบท เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ทำให้สภาตำบล

ทั่วประเทศมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อใดที่สภาตำบลแต่ละแห่งมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดก็จะได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาตำบลทุกแห่งทั่วประเทศจะได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ ซึ่งจะส่งผลให้พื้นที่ปฏิบัติงานและประชาชนในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องลดน้อยลงๆ และถูกแทนที่โดยองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่กล่าวถึงการจัดตั้งว่า ได้มีการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเพียงแต่ระบุว่า จะปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีอำนาจหน้าที่คลุมเขตพื้นที่ของจังหวัด ซึ่งเป็นการกำหนดเขตพื้นที่ทับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในรูปแบบอื่น ซึ่งงบประมาณรายรับในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะนำไปพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมของทั้งจังหวัด ทั้งในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสังคมในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติด การส่งเสริมกีฬาของจังหวัด ด้านการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒

ส่วนเหตุผลของผู้ร้องที่อ้างว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๘ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ นั้น ยังไม่อาจที่จะรับฟังได้ จึงไม่วินิจฉัยให้

โดยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า

(๑) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๘ ซึ่งมีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ ย่อมใช้บังคับมิได้ และ

(๒) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ เพราะไม่ปรากฏในมาตราใดเลยว่า ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อปกครองตนเอง มีการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

นายประเสริฐ นาสกุล  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT