

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๖

วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

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

ข้อเท็จจริง

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุนทร หวังพัฒนชน กับพวก และนายสมจิตร เหยี่ยมไพศาล กับพวก ซึ่งเป็นผู้ร้อง) พร้อมทั้งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ความว่า

ผู้ร้องกับพวกมีภูมิลำเนาและประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุยและเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ได้รับความเดือดร้อนจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้พักในโรงแรม ฌบปีที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒ และฌบปีที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากข้อบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับทั่วทั้งเขตจังหวัดรวมถึงเขตเทศบาลตำบลเกาะสมุย และเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง อันเป็นการทำลายหรือรบกวนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองทั้งทางด้านปกครองตามเขตพื้นที่และการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ การที่มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ดังกล่าว กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีน้ำมัน เชื้อเพลิงและยาสูบ จากสถานค้าปลีกในจังหวัด และออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระ ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องกับพวกได้โต้แย้งอีกว่า แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะมีได้ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมก็ได้หมายความว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาบังคับเก็บเอาเก็บประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้อีก นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้นั้นต้องจัดตั้งตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ คือจะต้องหาประชามติหรือเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นเสียก่อน รวมทั้งพิจารณาถึงความพร้อมของจังหวัดนั้น การยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีเขตอำนาจทั้งจังหวัดพร้อมกันทั่วประเทศโดยมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ผู้ร้องกับพวกยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวกำหนดบทลงโทษจำคุกและปรับอันเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมในกรณีไม่ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อบัญญัติดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เนื่องจากค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นค่าตอบแทนในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ให้แก่โรงแรมที่พักและนักท่องเที่ยว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทำได้เพียงไม่ให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่อไป ไม่อาจลงโทษทางอาญาได้ เพราะผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นเพียงบุคคลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดหน้าที่ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อบัญญัติเท่านั้น นอกจากนี้การลงโทษทางอาญาแก่ผู้ใดนั้น จะต้องเป็นไปตามหลักสากลและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ คือ ต้องมีกฎหมายกำหนดความผิดและโทษไว้ อย่างชัดเจน การที่มาตรา ๕๑ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ นั้น มีความหมายแต่เพียงการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ละเมิดข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดไว้โดยชัดเจนเป็นกรณีๆ ไป ไม่รวมถึงผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม ซึ่งมีใช้บุคคลที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดไว้

ผู้ร้องกับพวกได้แย้งต่อไปอีกว่า การเก็บภาษียาสูบในทุกจังหวัด กรมสรรพสามิตในฐานะผู้จัดเก็บภาษีแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดเก็บภาษีดังกล่าวโดยให้โรงงานยาสูบเป็นผู้หักเงินออกจากการขายยาสูบในแต่ละจังหวัด แล้วนำส่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดเก็บภาษี

ดังกล่าวมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ที่กำหนดให้จัดเก็บจากสถานค้าปลีก ด้วยเหตุผลข้างต้นผู้ร้องกับพวกจึงฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ให้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ หลายประเด็นรวมทั้งประเด็นที่ให้ส่งคำฟ้องของผู้ร้องกับพวก ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลางมีความจำเป็นจะต้องใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ แต่ผู้ร้องกับพวก ได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และมีมติให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีหนังสือชี้แจงเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ สรุปได้ความว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ ได้กำหนดให้เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือเขตจังหวัด ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น อย่างไรก็ดีตามองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแม้จะอยู่ในจังหวัดเดียวกัน ก็มีความเป็นอิสระในการที่จะดำเนินการตามหลักการในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๔ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ส่วนกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ออกข้อบัญญัติจังหวัดจัดเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรมในเขตจังหวัด เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๘ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายมิได้กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจจัดเก็บรายได้ประเภทดังกล่าว เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดเก็บแยกประเภทออกมาเป็นที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับการจัดเก็บรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแล้ว การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวจึงมิได้จำกัดความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นย่อมไม่มีอำนาจในการจัดเก็บ

ภาษีดังกล่าวอยู่แล้ว นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด จะมีอำนาจหน้าที่ของตนเองในเขตพื้นที่ ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ ที่กำหนด ให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้น การออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ได้มีผลจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา วินิจฉัยหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากคำร้องดังกล่าวศาลปกครองกลางเป็นผู้ส่งคำร้อง เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองกลางเห็นว่า ศาลปกครองกลางจำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในการพิจารณา พิพากษาคดีนี้ กรณีจึงเป็นไปตามเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กล่าวคือเป็นคำร้องที่ศาล เป็นผู้ส่ง เนื่องจากศาลเห็นว่า เป็นกรณีเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีความคือผู้ฟ้องคดี เห็นว่าบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวมาก่อน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระ แก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๓ บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิ ได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้อง เป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๕ บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

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

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลใช้บังคับได้”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ประเด็นมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘ ดังกล่าวบัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เขตจังหวัดโดยไม่ได้ยกเว้นเขตเทศบาลหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทับซ้อนกับเขตองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นในจังหวัดนั้น คือทับซ้อนกับเขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบล การทับซ้อนเช่นนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ขาดความเป็นอิสระตามที่ผู้ร้องอ้างหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประการสำคัญ ผู้ร้องได้อ้างว่าการกำหนดเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีผลทับซ้อนกับเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานโดยเฉพาะในด้านการปกครองในเขตพื้นที่และด้านการเงินการคลังที่ปราศจากการครอบงำหรือก้าวก่ายจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า ได้มีการแบ่งอำนาจในการเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน ภาษียาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม แต่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งในจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอันได้แก่ เมืองพัทยา มิได้มีอำนาจเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว ดังนั้น แม้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่อำนาจหาได้ทับซ้อนกันไม่

ผู้ร้องได้โต้แย้งว่า การที่มีได้มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล เป็นต้น มีอำนาจเรียกเก็บภาษีน้ำมัน ยาสูบ และค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม ก็มีได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมายังทับเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวจากประชาชนซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

เช่น เทศบาลได้ เนื่องจากในอนาคตเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวเอง ข้อโต้แย้งดังกล่าวไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ เนื่องจากอำนาจในการกำหนดนโยบายในด้านต่างๆ อย่างอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ได้ยึดถือหลักการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ในรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวซึ่งเป็นรูปแบบรัฐของประเทศไทยกล่าวคือ การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นในรัฐเดี่ยวขึ้นอยู่กับรัฐหรือรัฐบาลของรัฐเป็นผู้กำหนดว่าจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระได้มากน้อยเพียงใด มิใช่ท้องถิ่นเองเป็นผู้กำหนด ในรัฐเดี่ยวที่เป็นประชาธิปไตย การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมักเป็นไปในรูปที่ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระสูงในการปกครองตนเอง แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีข้อจำกัดในกรณีของประเทศไทยก็ได้ใช้หลักข้างต้นในการกระจายอำนาจเช่นกัน แต่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อบังคับและเร่งรัดให้รัฐกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างจริงจังและมีความเป็นอิสระตามหลักของการปกครองตนเอง เนื่องจากในอดีตการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากนัก อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจตามที่บัญญัติไว้ ไซ้ว่าจะไม่มีข้อจำกัดหรือเป็นเรื่องของท้องถิ่นที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของตนเอง จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ การกระจายอำนาจต้องอยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ซึ่งหมายความว่า ในการที่รัฐจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระนั้น ต้องไม่ทำให้ท้องถิ่นแยกตนเองออกเป็นรัฐอิสระ และในบทบัญญัติมาตรา ๒๘๓ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามกฎหมายและการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่ารัฐเป็นผู้ให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นโดยตราเป็นกฎหมาย บทบัญญัติในมาตรา ๒๘๔ ก็ได้ระบุให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รวมทั้งการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาได้มีสิทธิและความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ แต่เป็นเรื่องที่ต้องตกลงกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น เมื่อมาตรา ๘ ไม่ได้มีผลให้เกิดการทับซ้อนในเรื่องอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้รัฐต้องกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายในด้านต่างๆ หาใช่เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้เอง นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ไม่ใช่เป็นกรณีของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๗๘ ที่บัญญัติว่า “...รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” เพราะมาตรา ๗๘ นี้ เป็นเรื่องของการเปลี่ยนฐานะของจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ไม่ได้มีผลให้จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหมดสิ้นไป ดังนั้นมาตรา ๘ ดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

ส่วนประเด็นมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ดังกล่าว กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ซึ่งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจดังกล่าว จึงไม่มีการตีความที่ขัดแย้งของอำนาจหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก้าวข้าม หรือใช้อำนาจควบคุมเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า การบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าว ทำให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลหมดความเป็นอิสระในการเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวถ้าต้องการเรียกเก็บ จึงขัดต่อรัฐธรรมนุญนั้น ข้อโต้แย้งนี้ไม่มีน้ำหนักเพียงพอจะรับฟังได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายรวมทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลหาได้มีอิสระหรือมีสิทธิอย่างเต็มที่ในการเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ อย่างที่ตนเองต้องการไม่ อำนาจในเรื่องนี้เป็นเรื่องของรัฐหรือรัฐบาลของรัฐเป็นผู้มอบให้ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงไม่ได้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ได้ขัดหรือแย้งกับเนื้อหาในบทบัญญัติในรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘ วรรคสอง มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ