

คำวินิจฉัยของ ศาลตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง มาตรา ๕๓ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๗ ส่งความเห็นของกลุ่มความที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง มาตรา ๕๓ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

พันเอก (พิเศษ) มานะ เกษรศิริ กับพวก รวม ๑๑ คน ได้ยื่นฟ้องนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องที่ ๒) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๖๗/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๒๘/๒๕๔๖ โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการโรงแรมในจังหวัดระยอง ได้รับหนังสือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด แจ้งว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้ออกข้อบัญญัติเรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และให้ติดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจตราข้อบัญญัติเกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่และกระทำโดยไม่มีอำนาจ กล่าวคือ ได้กำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ ๓ สถาน คือ จำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งที่ มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้กำหนดโทษ

ได้เพียง ๒ สถาน คือ จำคุกและหรือปรับเท่านั้น และในข้อบัญญัติดังกล่าวยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบพร้อมทั้งมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานได้ ทั้งที่ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้เลย นอกจากนั้น อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้รับจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มอบอำนาจนิติบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎหมายเอง ซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจและการที่มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ติดประกาศข้อบัญญัติไว้ ๑๕ วัน แล้วให้มีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา อีกทั้งการมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัด ตราข้อบัญญัติโดยอิสระทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจ และการที่ข้อบัญญัติได้กำหนดบทบังคับและกำหนดโทษไว้ เป็นการขัดต่อมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ นอกจากนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเก็บค่าธรรมเนียมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นการตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ ซึ่งชมรมโรงแรมและที่พักจังหวัดระยอง ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชะลอการปฏิบัติตามข้อบัญญัติดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เนื่องจากได้รับผลกระทบและความเดือดร้อน และได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง เรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาให้ยกฟ้อง โดยเห็นว่า ในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้พักในโรงแรม เสียค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพักและ ให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นผู้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม นอกจากนี้ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติได้ และยังให้อำนาจกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น รวมทั้งเมื่อได้มีการออกข้อบัญญัติดังกล่าวแล้วจะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด อนุมัติและประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ๑๕ วัน และโดยที่ศาล รัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ว่า มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจออกข้อบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงไม่มีเหตุต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นอกจากนี้เห็นว่า ข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กล่าวคือ ข้อ ๕ ของข้อบัญญัติ ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกหนังสือ เรียกผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม ผู้พัก หรือผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หรือหลักฐานดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบ กับมาตรา ๕ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง เรียกคู่กรณี มาให้ถ้อยคำ รับฟังพยานหลักฐานคำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณี ให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสาร ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งออกไปตรวจสถานที่ เพื่อประกอบการพิจารณาทางปกครองและดำเนินการออกคำสั่ง ทางปกครองสำหรับข้อ ๑๑ ถึงข้อ ๑๔ ของข้อบัญญัติ ที่กำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติซึ่งมีโทษ ทั้งจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๕๑ วรรคสอง ส่วนข้อ ๑๕ ของข้อบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓ ของข้อบัญญัติซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีอำนาจในการเปรียบเทียบความผิดตามข้อบัญญัติได้จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติข้อบัญญัติดังกล่าวและได้มีประกาศข้อบัญญัติโดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นเวลาสิบห้าวันแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้น เมื่อฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยอ้างเหตุผลว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นยังคลาดเคลื่อน เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นสรุปข้อเท็จจริงไม่ตรงคำฟ้องฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด และกำหนดประเด็นแห่งคดีไม่ถูกต้อง และได้แย้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ ตราข้อบัญญัติโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่และเกินอำนาจ เนื่องจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนำมาอ้างเป็นอำนาจในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนี้

มาตรา ๕๑ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในข้อที่ ๓ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยว่า มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่มีเหตุที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น ไม่ถูกต้อง เพราะข้อเท็จจริงในคดีตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่างกับคดีนี้จึงนำมาปรับใช้ในคดีนี้ไม่ได้ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสอง มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในข้อที่ ๓ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในข้อที่ ๓ ดังกล่าวมาบังคับด้วย แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อนจึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๗ ได้มีมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วประเด็นที่จะต้องพิจารณาและวินิจฉัย แยกออกได้เป็น ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๓ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ประเด็นที่สาม ข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาประเด็นที่หนึ่งแล้ว เห็นว่า มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรานั้น ไม่มีน้ำหนักรับฟังได้ เพราะมาตรา ๕๑ เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตราข้อบัญญัติเพื่อหารายได้บำรุงท้องถิ่นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

“(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๐

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้รัฐหรือราชการส่วนกลางมอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตนตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางหรือรัฐบาลเป็นเพียงคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย ลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน และมี

คณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองโดยไม่ต้องขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายมาตรา ได้บัญญัติไว้ เช่น มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๒๘๓ บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้”

มาตรา ๒๘๔ บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

.....

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นของตนเอง โดยการออกกฎหมายของตนเองได้ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัด โดยมีเงื่อนไขว่า ในการออกข้อบัญญัติจังหวัด

ต้องมีพระราชบัญญัติให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติได้ ซึ่งข้อบัญญัติของจังหวัดเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น ๆ ใช้บังคับจำกัดบริเวณเฉพาะในเขตการปกครองของจังหวัดที่ออกกฎหมายนั้นเท่านั้น มิได้ใช้บังคับทั่วประเทศเหมือนพระราชบัญญัติพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และกฎหมายที่ออกโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะออกเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไม่ได้

ดังนั้น การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ไม่อาจรับฟังได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ เป็นบททั่วไปที่ว่าด้วยรูปของรัฐ รูปแบบการปกครองและการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน ซึ่งมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้มีข้อความใดชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งสามมาตราดังกล่าว เพราะมิได้มีผลกระทบกระเทือนต่อเอกภาพของรัฐหรือการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชน

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ซึ่งผู้ร้องไม่อาจยกเอามาใช้เป็นฐานในการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้

นอกจากนั้น แม้ผู้ร้องมีสิทธิจะโต้แย้งว่า มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ได้ โดยอ้างว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติทั้งสองมาตราก็จะเห็นได้ว่า มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลที่บริหารกิจการโรงแรมหรือเข้าพักในโรงแรมแต่อย่างใด และโทษที่มาตรา ๕๑ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ผู้ละเมิดข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองอาจได้รับโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และหรือจำคุกไม่เกินหกเดือน ก็เป็นเรื่องที่รัฐสภาและรัฐบาลกลางเห็นว่าเหมาะสมแล้ว เพื่อป้องกันมิให้บุคคลละเมิดข้อบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กร ๆ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญและอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนที่อาศัยภายในเขตขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการพัฒนาประเทศ

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนา การรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครอง ผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้อิสระ แก่บุคคลในการเลือกที่จะประกอบอาชีพใด ๆ ได้ตามที่ตนต้องการโดยไม่ถูกกีดกัน เว้นแต่จะไป กระทบเสรีภาพของผู้อื่นหรือมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพไว้เพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนา การรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครอง ผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติโดยให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดสามารถลงโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติ แต่มิได้หมายความว่าพระราชบัญญัติองค์การ บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จะไปจำกัดเสรีภาพการเลือกการประกอบอาชีพของบุคคลในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ต้องการมอบอำนาจให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดสามารถบริหารการคลัง และจัดการเกี่ยวกับกิจการภายในจังหวัดได้เอง การที่องค์การ บริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับ โดยใช้บังคับกับผู้ประกอบการทุกคนที่ประกอบกิจการ ประเภทเดียวกันในเขตท้องที่นั้น ๆ ถือว่า ข้อบัญญัตินั้นไม่ได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ที่จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจของผู้ประกอบการประเภทเดียวกัน หากแต่ทุกคนยังสามารถประกอบอาชีพตามที่ตนต้องการได้ และผู้ที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันก็ได้รับ การปฏิบัติจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหมือนกัน ดังนั้น การแข่งขันของผู้ประกอบการประเภท เดียวกัน จึงสามารถดำเนินไปอย่างเป็นธรรมได้ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า จากหลักการกระจายอำนาจและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะดำเนินกิจการภายในท้องถิ่นได้เอง เพื่อให้ตรงกับ

ความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายมอบอำนาจให้ท้องถิ่น กฎหมายนั้นได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และเมื่อมีพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ ดังนั้น ข้อบัญญัติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราขึ้นจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายอย่างหนึ่ง และสิ่งที่จะทำให้ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพบังคับคือ โทษทางอาญา ดังนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

สำหรับประเด็นที่สองนั้น พิจารณาแล้ว มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “ข้อบัญญัติจะให้ใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุนไว้ ข้อบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติแล้วต้องอนุมัติและประกาศภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติและประกาศร่างข้อบัญญัติภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ” เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการใช้บังคับข้อบัญญัติโดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัตินั้น เมื่อเห็นว่าข้อบัญญัตินั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ได้ออกนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเห็นว่ามาตรา ๕๓ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะเป็นข้อบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในท้องที่จังหวัดระยองไม่ได้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่าข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองอันเป็นประเด็นหลักในคำร้องนี้ ใช้บังคับมิได้ เพราะมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น ก็รับฟังไม่ได้ เพราะข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองใช้บังคับภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเท่านั้น มิได้ใช้บังคับทั่วประเทศเหมือนพระราชบัญญัติ จึงให้ประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เพียงพอแล้วที่จะทำให้ประชาชนภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ

ส่วนประเด็นที่สาม ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ นั้น ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย เพราะกฎกระทรวงมิใช่บทบัญญัติ

แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๗/๒๕๕๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ