

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง มาตรา ๕๓ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ข้อ ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองซึ่งได้รับเรื่องจากศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๒๕/๒๕๔๖ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ 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 หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า พันเอก (พิเศษ) มานะ เกษรศิริ กับพวก รวม ๑๑ คน ได้ยื่นฟ้อง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องที่ ๒) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๗๒๕/๒๕๔๖ โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการโรงแรมในจังหวัดระยอง ได้รับแจ้งจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้ออกข้อบัญญัติเรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยให้ติดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ข้อบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจตราข้อบัญญัติเกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่และกระทำโดยไม่มีอำนาจกล่าวคือ มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้อำนาจกำหนดโทษได้เพียง จำคุกและหรือปรับ สองสถานเท่านั้น แต่ข้อบัญญัติได้กำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ถึงสามสถาน คือ จำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบพร้อมทั้งมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและจัดการ โรงแรม

ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานได้ นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎหมายใช้บังคับเอง โดยมาตรา ๕๓ ให้ติดประกาศข้อบัญญัติไว้สิบห้าวัน แล้วให้มีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น ยังขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีกทั้งการมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัด ตราข้อบัญญัติโดยอิสระทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจ และการที่ข้อบัญญัติได้กำหนดบทบังคับและกำหนดโทษไว้ เป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ส่วนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเก็บค่าธรรมเนียมแพนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นการตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่ามาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีอำนาจออกข้อบัญญัติดังกล่าวได้ ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และไม่มีเหตุต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นอกจากนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติข้อบัญญัติดังกล่าวและได้มีประกาศข้อบัญญัติโดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นเวลาสิบห้าวันแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับแล้ว พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ศาลปกครองชั้นต้นสรุปข้อเท็จจริงไม่ตรงตามคำฟ้อง ฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด และกำหนดประเด็นไม่ถูกต้อง ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๖ ของศาลรัฐธรรมนูญ ต่างกับคดีนี้จึงนำมาปรับใช้ในคดีนี้ไม่ได้ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นและข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุด จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ในข้อที่ ๓ มาบังคับแก่คดีด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้รอการพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณา วินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ (๓) การดำเนินการพาณิชย์ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๐” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิด ข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น” มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ข้อบัญญัติจะให้ใช้บังคับได้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ และประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุนไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้ข้อบัญญัติ ในวันที่ประกาศ” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติแล้วต้องอนุมัติและ ประกาศภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติและประกาศร่างข้อบัญญัติภายในกำหนดเวลา ดังกล่าวให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ” วรรคสาม บัญญัติว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด จะอนุมัติร่างข้อบัญญัติใดมิได้ถ้าเห็นว่าร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นร่าง ข้อบัญญัติที่ออกนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีเช่นนั้นให้ร่างข้อบัญญัตินั้น เป็นอันตกไป” และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ข้อ ๓ กำหนดว่า “ให้บุคคลผู้ควบคุมและ จัดการโรงแรม เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามข้อ ๒ ไว้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทุกครั้งที่มีการ เรียกเก็บค่าเช่าห้องพัก และนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในวันที่สิบของเดือนถัดไป” ส่วน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

มาตรา ๒ บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

พิเคราะห์แล้ว สำหรับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ข้อ ๓ แม้จะออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ก็ทำให้เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้นข้อโต้แย้งกรณีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ข้อ ๓ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ นั้นเป็นบททั่วไปที่กำหนดรูปแบบของรัฐในลักษณะทั่วไป และมาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มิได้ มิฉะนั้นจะไม่มีผลใช้บังคับได้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ และมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญจึงมิใช่เนื้อหาที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ มาตรา ๕๑ วรรคสองจะขัดหรือแย้งได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีเพียงว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่

มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุมอบบัญชีแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงคอยกำกับดูแลให้ดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” มาตรา ๒๘๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนาของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” และมาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล

การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” วรรคสอง บัญญัติว่า “การกำหนดอำนาจ และหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ”

จากหลักการกระจายอำนาจและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ ได้เองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติได้ และพระราชบัญญัติ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ฯ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ก็เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการมอบอำนาจให้ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดสามารถออกข้อบัญญัติที่เป็นบทลงโทษในการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมาย โดยกฎหมายซึ่งผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติในส่วนบทลงโทษไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้เองตามความ เหมาะสมแก่สภาพของแต่ละท้องถิ่น ส่วนมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติ ที่รับรองการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่สามารถกระทำได้ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยกฎหมายนั้นจะต้องออกเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปด้วย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นกรณี ที่ให้อิสระแก่บุคคลในการเลือกที่จะประกอบอาชีพได้ตามที่ตนต้องการโดยไม่ถูกกีดกัน เว้นแต่จะไป กระทบเสรีภาพของผู้อื่นหรือมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพไว้เพื่อประโยชน์ในการ รักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การใช้อำนาจออกข้อบัญญัติตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นการกระทำโดยชอบ สำหรับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ฯ ก็เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยขั้นตอนในการประกาศ ข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับกับประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้ข้อบัญญัติที่ใช้บังคับกับประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ต้องผ่านการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ติดประกาศ ณ ที่ทำการขององค์กร บริหารส่วนจังหวัดเป็นเวลาสิบห้าวัน เพื่อให้เป็นการทราบทั่วไปภายในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น โดยไม่จำเป็นต้อง ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังเช่นกฎหมายทั่วไป พระราชบัญญัติองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ฯ ได้มอบอำนาจให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติโดยให้องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดสามารถ ลงโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติแต่มีได้หมายความว่าพระราชบัญญัตินี้จะไปจำกัดการเลือก การประกอบอาชีพของบุคคลในท้องถิ่นและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

ที่จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจแต่อย่างใด ผู้ประกอบอาชีพประเภทเดียวกันยังคงได้รับการปฏิบัติจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหมือนกันและอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง และ มาตรา ๕๓ จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ แต่อย่างใดไม่

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

นายศักดิ์ เตชะชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ