

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอก มานะ เกษรศิริ กับพวก รวม ๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง มาตรา ๕๓ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึง มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ดังนี้คือ

๑. มาตรา ๕๑ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึง มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ และขัดหรือแย้งต่อประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ หรือไม่

๒. มาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในข้อที่ ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ประเด็นข้อ ๑ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ในเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และมีคำขอให้ทุเลาการบังคับ โดยขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการปฏิบัติตามข้อบัญญัติดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวตามคำขอในคดีดังกล่าวข่อมแสดงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องการให้ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง

ฉบับนี้ ซึ่งมีโทษทางอาญามีผลใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อบัญญัติ ฯ ดังกล่าว แม้จะมีใช้กฎหมายที่ออกโดยองค์การฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา แต่ก็มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายเช่นเดียวกัน และเป็นกฎหมายที่ศาลปกครองจะต้องนำมาวินิจฉัยหรือใช้บังคับแก่คดีของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถโต้แย้งคัดค้านได้ว่าการออกข้อบัญญัติ ฯ ดังกล่าวเกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามกฎหมายขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ ได้ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในปัญหาเหล่านั้นได้เอง เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๑ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแล้ว ก็มีได้หมายความว่า ข้อบัญญัติ ฯ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอไป เพราะข้อบัญญัติ ฯ ที่ออกในภายหลังเหล่านั้นอาจจะถูกกล่าวอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งก็ได้ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรงของศาลปกครองจะเป็นผู้วินิจฉัยข้อบัญญัติเหล่านั้นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะนอกจากกฎหมายที่ออกโดยองค์การฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองลงมา เช่น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จากเหตุผลดังกล่าวจึงต้องถือว่า ในกรณีนี้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง มิใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลปกครองจะต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นข้อนี้

ประเด็นข้อ ๒ มีปัญหาว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๑ กำหนดขึ้นตอนเกี่ยวกับข้อบัญญัติ ฯ ว่า จะมีผลใช้บังคับได้ ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อนมาตราดังกล่าวไม่มีข้อความใดจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และเมื่อข้อบัญญัติ ฯ ใดได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ข้อบัญญัตินั้น ฯ มีผลใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการโรงแรมในท้องที่จังหวัดกระยะเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามาตรา ๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงไม่เป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

สำหรับประเด็นข้อ ๓ ที่ว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ในข้อที่ ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ เห็นว่า มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณา วินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมาจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายจุมพล ณ สงขลา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ