

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๔๘

วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลปกครองส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี 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 ๒๕ และมาตรา ๕๐

สรุปข้อเท็จจริง

๑. สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๗ ส่งความเห็นของคู่กรณี ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 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 ๒๕ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. พันเอก (พิเศษ) มานะ เกษรศิริ กับพวก รวม ๑๑ คน ได้ยื่นฟ้องนายกององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง (ผู้ถูกฟ้องที่ ๒) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๖๗/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๒๕/๒๕๔๖ โดยฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการโรงแรมในจังหวัดระยอง ได้รับหนังสือจากองค์การบริหาร จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด แจ้งว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ได้ออกข้อบัญญัติเรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยให้ติดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ๑๕ วัน ซึ่งมีผลบังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

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

ได้เพียง ๒ สถาน คือ จำคุก และหรือปรับเท่านั้น และในข้อบัญญัติดังกล่าวยังให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเปรียบเทียบพร้อมทั้งมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหลักฐานได้ ทั้งที่ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจไว้เลย นอกจากนี้ อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้รับจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มอบอำนาจนิติบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎหมายเอง ซึ่งเป็นการแบ่งแยกอำนาจและการที่มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ติดประกาศข้อบัญญัติไว้ ๑๕ วัน แล้วให้มีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีก ทั้งการมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดตราข้อบัญญัติโดยอิสระทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจ และการที่ข้อบัญญัติได้กำหนดบทบังคับและกำหนดโทษไว้เป็นการขัดต่อมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญาและขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ นอกจากนั้นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเก็บค่าธรรมเนียมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นการตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ

๔. ชมรมโรงแรมและที่พักจังหวัดระยอง ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชะลอการปฏิบัติดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เนื่องจากได้รับผลกระทบและความเดือดร้อน และได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕

๕. ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตาม

ความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ และ มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ผู้พักในโรงแรมเสียค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในอัตราไม่เกินร้อยละสามของค่าเช่าห้องพักและให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเป็นผู้เรียกเก็บ ค่าธรรมเนียม นอกจากนี้ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ยังให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติได้ และยังให้อำนาจกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและ ปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น รวมทั้งเมื่อได้มีการออกข้อบัญญัติ ดังกล่าวแล้วจะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การ บริหารส่วนจังหวัดแล้ว ๑๕ วัน และโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ว่า มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็น เค็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจออกข้อบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงไม่มีเหตุต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นอกจากนี้ เห็นว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การ บริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติองค์การ บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กล่าวคือ ข้อ ๕ ของข้อบัญญัติ ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกหนังสือเรียกผู้ควบคุมและจัดการโรงแรม ผู้พัก หรือผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร หรือหลักฐานดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๕ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานทุกอย่าง ที่เกี่ยวข้อง เรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำ รับฟังพยานหลักฐานคำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณี ให้ผู้ครอบครอง เอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งออกไปตรวจสอบสถานที่ เพื่อประกอบการพิจารณาทางปกครองและ ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง สำหรับข้อ ๑๑ ถึงข้อ ๑๔ ของข้อบัญญัติ ที่กำหนดโทษผู้ละเมิด ข้อบัญญัติซึ่งมีโทษทั้งจำคุก ปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และปรับไม่เกิน

หนึ่งหมื่นบาท ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๕๑ วรรคสอง ส่วนข้อ ๑๕ ของข้อบัญญัติที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อ ๓ ของข้อบัญญัติซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีอำนาจในการเปรียบเทียบความผิดตามข้อบัญญัติได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวและได้ปิดประกาศข้อบัญญัติโดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองเป็นเวลาสิบห้าวันแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและมีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้น เมื่อฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

๖. ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นยังคลาดเคลื่อน เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นสรุปข้อเท็จจริงไม่ตรงคำฟ้อง ฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด และกำหนดประเด็นแห่งคดีไม่ถูกต้อง โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายประการ กล่าวคือ ตราข้อบัญญัติโดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย กระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่และเกินอำนาจ โดยเฉพาะในส่วนที่ฟ้องว่าออกข้อบัญญัติโดยไม่มีอำนาจและขัดต่อกฎหมายนั้น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า บทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 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 ๕๓ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อ
มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในข้อที่ ๓ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๔
กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยว่า มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด
จากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
และไม่มีเหตุที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นไม่ถูกต้อง เพราะข้อเท็จจริงในคดีตามคำวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่างกับคดีนี้จึงนำมาปรับใช้ในคดีนี้ไม่ได้ จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุด
รอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๑
วรรคสอง และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และ
กฎกระทรวง (ฉบับที่ ๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐
ในข้อที่ ๓ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๗. ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด
จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในข้อที่ ๓ มาบังคับด้วย แต่เนื่องจากผู้อุทธรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) โต้แย้งว่า
บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยังไม่มีความวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ไปยัง
ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอกการพิจารณาหรือมีคำสั่งคดีนี้ไว้ชั่วคราว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖๔
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อกฎหมาย**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

มาตรา ๑ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

มาตรา ๒ “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ

การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๕๑ “ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๐

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

มาตรา ๕๓ “ข้อบัญญัติจะให้ใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ และประกาศไว้โดยเปิดเผย ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติแล้วต้องอนุมัติและประกาศภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติและประกาศร่างข้อบัญญัติภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติร่างข้อบัญญัติใดมิได้ถ้าเห็นว่าร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นร่างข้อบัญญัติที่ออกนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีเช่นนั้นให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๓ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ข้อ ๓ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

จากการที่ประเทศไทย มีการปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง คือ มีหลักการแบ่งอำนาจปกครอง และกระจายอำนาจปกครอง เป็นผลให้มีการปกครองทั้งระบบส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น มักมีผู้เข้าใจคลาดเคลื่อนว่าการปกครองระบบท้องถิ่นจะขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึง ๓ หรือไม่ จึงต้องพิจารณาในหลักการต่าง ๆ ดังนี้

การจัดระเบียบราชการบริหารในประเศรัฐเดี่ยว

ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว คือ ประเทศที่มีศูนย์รวมแห่งอำนาจอธิปไตยรวมอยู่ที่เดียวมีรัฐบาล สภานิติบัญญัติ และศาลในระดับประเทศเท่านั้น ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวจะไม่มีการแยกย่อยออกเป็นรัฐเล็ก ๆ หลายรัฐ จะไม่มีรัฐบาล สภานิติบัญญัติ และศาลในระดับอื่นที่มีใช้ระดับประเทศแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมิได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินในลักษณะที่เหมือนกันทุกอย่าง บางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษหรือประเทศญี่ปุ่น จะแบ่งระดับการปกครองตนเองเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ส่วนประเทศไทยหรือประเทศฝรั่งเศส จะแบ่งระดับการปกครองตนเองเป็น ๓ ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๑. หลักการสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การที่รัฐจะดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพเพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นจะต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร อันเป็นการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มี ๒ หลัก คือ

๑.๑ หลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจมีความหมายได้ ๒ ทาง คือ หลักการรวมอำนาจในทางการเมือง และหลักการรวมอำนาจในทางการปกครอง

หลักการรวมอำนาจในทางการเมือง หลักการนี้นำมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของรัฐ กล่าวคือ มีศูนย์รวมอำนาจอธิปไตยหรือเอกภาพในการใช้อำนาจรัฐทั้งภายในและภายนอกรัฐ โดยสมบูรณ์ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลสูงสุดกับนิติบุคคลอื่น ในรัฐเดี่ยวจะ

มีความเป็นเอกภาพแห่งอำนาจทั้งหลายของรัฐ คือ มีสถานิติบัญญัติแห่งชาติเพียงองค์กรเดียว และมีรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจในทางบริหารของประเทศเพียงรัฐบาลเดียว ที่มีอำนาจแสดงเจตจำนงในการบริหารประเทศและตรากฎหมาย ประชาชนทั้งชาติอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายเดียวกัน

หลักการรวมอำนาจในทางปกครอง เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ดังนั้น หลักการรวมอำนาจในทางปกครอง คือ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครองรัฐ หรือรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทย เรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการปกครองทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

- ๑) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง
- ๒) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง
- ๓) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา

๑.๒ หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจเป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังคงเป็นที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการนี้เป็นหลักการที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งหลักการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจปกครองไม่ใช่การกระจายอำนาจ

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

- ๑) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศโดยเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค

๒) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ

๓) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหาร ราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใดแล้วแต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้นี้จะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

๑.๓ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจาก องค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

๑) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กร นิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลออกไปมากเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

๒) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นขององค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากรายรฐในท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้รายรฐในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๓) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้อำนาจบัญชาตามลำดับชั้นราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

๑) การกระจายอำนาจพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดนคือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารส่วนท้องถิ่น”

๒) การกระจายอำนาจทางบริหาร หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้ มิใช่ เป็นการกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการมอบให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ ซึ่งมีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

๒. การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ โดยท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองขึ้นมา ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

องค์ประกอบของหน่วยงานที่เป็นท้องถิ่น มี ๒ ประการ คือ

๑) การมีอิสระในการปกครองตนเอง

๒) การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

๑) การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จะต้องประกอบด้วย การมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี มีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และมีการคลังเป็นของตนเอง

การมีสถานะเป็นนิติบุคคล

ท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการรวมตัวของบุคคลหลายคน ความเป็นนิติบุคคลจะทำให้สิทธิและหน้าที่ของกลุ่มบุคคลแตกต่างจากสิทธิและหน้าที่ของบุคคลแต่ละคนที่มาารวมกัน อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากกลุ่มบุคคลผู้เป็นสมาชิกของท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ การเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลาง ช่วยให้ท้องถิ่นเกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการหรือบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของตน สามารถตัดสินใจและกระทำการใด ๆ ได้ตามดุลพินิจ โดยส่วนกลางไม่มีอำนาจเข้าแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของท้องถิ่น คงทำได้แต่เพียงควบคุมให้การกระทำของท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น การที่ท้องถิ่นไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลางส่งผลให้การดำเนินกิจการของท้องถิ่นทำได้อย่างรวดเร็ว และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น การมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นสามารถกระทำการที่มีผลเป็นการกอนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานหรือบุคคลอื่นได้โดยตรง การที่ท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกจากองค์กรท้องถิ่นอันได้แก่ สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ทำให้การกอนิติสัมพันธ์ และผลของนิติสัมพันธ์ดำเนินต่อไปได้โดยไม่ขาดตอนแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับองค์กรของท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นยังมีสิทธิและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินคดีทางศาล การเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

องค์กรส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ กล่าวคือ เป็นกรณีของรัฐแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อย ๆ และมอบอำนาจหน้าที่หลายประการให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่ย่อย ๆ นั้น กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น เมื่อใดที่ท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตน โดยหลักแล้วการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในบางกรณีเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่องและประสพผลสำเร็จอาจจำเป็นต้องกระทำนอกเขต หรือล่วงล้ำเข้าไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่น จึงมีข้อยกเว้นให้ท้องถิ่นทำงานนอกเขตพื้นที่ได้โดยมีเงื่อนไข ดังนี้

๑) การดำเนินการนั้นจำเป็นและเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตน เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่ท้องถิ่นนั้นกระทำในพื้นที่และมีความจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นด้วย

๒) ต้องได้อนุญาตจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ท้องถิ่นที่ดำเนินการจะต้องขออนุญาตท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ที่ตนล่วงล้ำเขตเข้าไป ซึ่งปกติผู้มีอำนาจในการอนุญาต ได้แก่ สภาท้องถิ่น

๓) ต้องได้รับอนุมัติจากผู้กำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี

องค์กรของท้องถิ่นประกอบด้วย ๒ องค์กร คือ

๑) สภาท้องถิ่น ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ในท้องถิ่นนั้น ๆ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนเพื่อสนองความต้องการและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยทั่วกัน หมายความว่า การสร้างนโยบายในการบริหารงานของท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลักสำคัญ และสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อให้นโยบายของสภาสามารถบริหารงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย

๒) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานตามแนวนโยบายของสภาท้องถิ่น

การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยปกติสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่น แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่อยู่ในรูปกลุ่มบุคคล เรียกว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่น” และผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นบุคคลคนเดียว เรียกว่า ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสภาท้องถิ่น แต่การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีที่มา ๒ ทาง คือ ๑. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ๒. มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ และอำนาจหน้าที่นั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกับรัฐด้วย กล่าวคือ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่มี

ผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทูต การเศรษฐกิจ ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือเป็นกิจการที่ไม่มีความซับซ้อนหรืองบประมาณมากนัก

องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ โดยประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แต่การที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีนั้นจำเป็นต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีระบบในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดรายจ่ายรายจ่ายจะบัญญัติไว้ในกฎหมาย ท้องถิ่นจะกำหนดเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้

ความสำคัญของการมีการคลังเป็นตนเอง

รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับชีวิตประจำวันให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดการดูแล โดยรัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ท้องถิ่นจึงมีดุลพินิจในการเลือกตั้งจัดทำบริการสาธารณะที่เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความต้องการได้อย่างอิสระ แต่การดำเนินการก็ต้องมีรายได้ และการวางแผนการใช้จ่ายก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน ท้องถิ่นจึงต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง เพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

การคลังนั้นประกอบไปด้วยการมีงบประมาณ การมีรายได้ รายจ่าย ท้องถิ่นจะต้องมีระบบงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อประมาณการใช้จ่ายในแต่ละปี

โดยปกติรายได้ของท้องถิ่นจะมีที่มาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จาก การประกอบการสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

๓. เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดทำกิจกรรมเพื่อสนองความต้องการของประชาชน หรือเรียกว่า การบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ อยู่ ๓ ประการ คือ

๑) การออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง

๒) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) การออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง

๑.๑ การออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตอำนาจของตนตามกฎหมาย

“คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การกระทำทางปกครองที่มุ่งผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองกับบุคคลอื่น โดยองค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียวอันมีผลบังคับต่อบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง หรือเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นได้ให้ไว้ ซึ่งอยู่ในรูปของคำสั่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจรัฐสั่งการให้ประชาชนบางคนหรือบางกลุ่มที่ระบุไว้ปฏิบัติตามโดยคำสั่งดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผู้รับคำสั่งในลักษณะที่เป็นการให้ประโยชน์ หรือทำให้ผู้รับคำสั่งเสียประโยชน์ หรือเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้รับคำสั่งก็ได้ การออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จะดำเนินการโดยกระทำผ่านองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

๑.๒ การตรากฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเป็นอำนาจที่องค์กรฝ่ายปกครองได้รับมาจากองค์กรนิติบัญญัติ มีวัตถุประสงค์ให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อกำหนดขั้นตอน วิธีการปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ภายในกระบวนการของกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้น การมอบอำนาจนี้ให้องค์กรฝ่ายปกครองจะทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นสอดคล้องกับสถานการณ์และข้อเท็จจริง เนื่องจากองค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงย่อมทราบปัญหาที่เกิดจากวิธีการในการดำเนินงานเป็นอย่างดี การตรากฎหมายลำดับรองขององค์กรฝ่ายปกครองจะทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับการปฏิบัติงานมากขึ้น

อำนาจในการออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การออกกฎขององค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะโดยเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เช่น การกำหนดอัตราภาษีซึ่งโดยหลักอำนาจในการออกกฎหมายจะมาจากกฎหมายที่จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ ขึ้นมา ซึ่งก็มักเป็นออกกฎเพื่อใช้ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั่วไปของท้องถิ่น บางกรณีอำนาจในการออกกฎอาจมาจากกฎหมายเฉพาะก็ได้ ซึ่งจะ

เป็นการออกกฎเพื่อใช้ในการดำเนินการในกรณีเฉพาะเรื่องที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้ให้อำนาจกับท้องถิ่น และเนื่องจากกฎเป็นกฎหมายลำดับรองรูปแบบหนึ่ง การออกกฎจึงต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท ซึ่งได้แก่ กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ หรือกฎหมายเฉพาะที่จะกำหนดผู้มีอำนาจในการออก และกระบวนการในการออกเอาไว้

เงื่อนไขในการออกกฎ

๑) องค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎ คือ สภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายหรือกฎตราขึ้นโดยข้อเสนอของผู้บริหารท้องถิ่น คือ แม้กฎหมายจะอนุญาตให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างของกฎได้ แต่ทางปฏิบัติพบว่าส่วนใหญ่การเสนอร่างมักกระทำโดยฝ่ายบริหารท้องถิ่นมากกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น

๒) การออกกฎของท้องถิ่นจะต่างกับการตราพระราชบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัติกล่าวคือการตราพระราชบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัตินั้นเมื่อรัฐสภาเห็นชอบจะต้องมีการทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่กฎของท้องถิ่น เมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นก่อน ซึ่งองค์กรที่กำกับดูแล จะแตกต่างกันไปตามประเภทของท้องถิ่น จึงจะประกาศใช้ได้

๓) เนื้อหาของกฎจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้นกำหนดไว้ว่าเรื่องใดที่สามารถออกได้

๔) กฎหมายโดยทั่วไปนั้นจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติ ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นความผิดกับส่วนที่เป็นโทษ กฎหมายของท้องถิ่นนั้น จะกำหนดไว้เฉพาะเรื่องโทษเท่านั้น โดยต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายจัดตั้ง ส่วนความผิดนั้นกฎหมายให้เป็นดุลพินิจระดับหนึ่งของท้องถิ่นที่จะกำหนดเองได้

๕) กฎมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดไม่ได้

กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลบังคับเมื่อได้มีการประกาศให้ประชาชนทราบ ส่วนการสิ้นสุดของกฎจะมีลักษณะคล้ายกับการสิ้นสุดผลของกฎหมาย

เนื่องจากกฎมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง และเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง การออกกฎจึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครอง กฎย่อมชอบด้วยกฎหมายหากได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งในรูปแบบและ

ในทางเนื้อหา ซึ่งอาจตรวจสอบได้โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

ส่วน ๒) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๓) ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาระไม่เกี่ยวกับเรื่องที่ต้องวินิจฉัย จึงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงสาระดังกล่าว

จากหลักการกระจายอำนาจ ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัด โดยมีเงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติจังหวัด คือต้องมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติได้ ซึ่งข้อบัญญัติของจังหวัดเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกิจการอันเป็นประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น ๆ ใช้บังคับจำกัดบริเวณเฉพาะในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกกฎหมายนั้นเท่านั้น มิได้ใช้บังคับทั่วประเทศเหมือนพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะออกเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไม่ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึง มาตรา ๓ และมาตรา ๖ เป็นการระบุถึงอำนาจอธิปไตยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งมิได้และรูปแบบการปกครองประเทศ จึงไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา ๕๑ วรรคสอง ซึ่งระบุถึงโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภชนา การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้อิสระแก่บุคคลในการเลือกที่จะประกอบอาชีพใด ๆ ได้ตามที่ตนต้องการโดยไม่ถูกกีดกัน เว้นแต่จะไปกระทบเสรีภาพของผู้อื่นหรือมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพไว้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง

ของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถลงโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติแต่มิได้หมายความว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จะไปจำกัดการเลือกการประกอบอาชีพของบุคคลในท้องถิ่น หากแต่ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถบริหารการคลัง และจัดการเกี่ยวกับกิจการภายในจังหวัดได้เอง ดังนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติขึ้นใช้ โดยใช้บังคับกับผู้ประกอบการทุกคนที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ถือว่าข้อบัญญัตินั้นไม่ได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะที่จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจของผู้ประกอบการประเภทเดียวกัน หากแต่ทุกคนยังสามารถประกอบอาชีพตามที่ตนต้องการได้ และผู้ที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกันก็ได้รับการปฏิบัติจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหมือนกัน ดังนั้น การแข่งขันของผู้ประกอบการประเภทเดียวกันจึงสามารถดำเนินไปอย่างเป็นธรรมได้ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

จากหลักการกระจายอำนาจและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะดำเนินกิจการภายในท้องถิ่นได้เอง เพื่อให้ตรงกับความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายมอบอำนาจให้ท้องถิ่น กฎหมายนั้นได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และเมื่อมีพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ ดังนั้น ข้อบัญญัติที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราขึ้นจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายอย่างหนึ่ง และสิ่งที่จะทำให้อำนาจ

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาพบังคับ คือ โทษทางอาญา และไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ใน
มาตรา ๕๑ วรรคสอง แต่ประการใด

ส่วนในประเด็นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ข้อ ๓ ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐
มาตรา ๕๑ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ และมาตรา ๒๕
และมาตรา ๕๐ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้ง
กับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ส่วนข้อโต้แย้งกรณีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ข้อ ๓ นั้น
ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย เพราะไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ