

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๘

วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง มาตรา ๕๓ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ ส่งเรื่องของศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีคู่ความโต้แย้งเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

ผู้ฟ้องคดี (พันเอก (พิเศษ) มานะ เกษรศิริ ที่ ๑ กับพวก รวม ๑๑ คน) ได้ยื่นฟ้องนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) คดีหมายเลขดำที่ ๑๓๖๗/๒๕๕๕ โดยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ประกอบการโรงแรมในจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป โดยให้เก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรม ในอัตราร้อยละหนึ่งของค่าเช่าห้องพักและให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมนำส่งเงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ภายในวันที่ ๒๐ ของเดือนถัดไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจตราข้อบัญญัติเกินกว่าอำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่และกระทำโดยไม่มีอำนาจ กล่าวคือ ได้กำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ ๓ สถาน คือ จำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งที่มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้กำหนดโทษได้เพียง ๒ สถาน คือ จำคุก หรือปรับ เท่านั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ที่มอบอำนาจนิติบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ออกกฎหมายเอง เป็นการแบ่งแยกอำนาจ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ให้ติดประกาศข้อบัญญัติไว้ ๑๕ วัน แล้วมีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ นอกจากนั้น ข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นการตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ จึงขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง เรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนั้น มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติได้ และยังให้อำนาจกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น รวมทั้งเมื่อได้มีการออกข้อบัญญัติดังกล่าวแล้วจะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติและประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ๑๕ วัน และโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ว่า มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีเหตุต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อฟังว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น
ยังคลาดเคลื่อน เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นสรุปข้อเท็จจริงไม่ตรงคำฟ้อง ฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด
และกำหนดประเด็นแห่งคดีไม่ถูกต้อง โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วย
กฎหมาย กล่าวคือ ตราข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑)
ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ขอให้ศาลปกครองสูงสุด
รื้อการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

เหตุผลของผู้ฟ้องคดีที่ได้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ

ประการที่หนึ่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง
มอบอำนาจนิติบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกกฎหมายเอง เป็นการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจนไม่ใช่
การกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจกระทำโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น การบัญญัติข้อความไว้ใน
พระราชบัญญัติทำให้มีผลเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ คือ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีหลายรัฐ
มีอำนาจอธิปไตยเป็นของแต่ละรัฐตามระบอบประธานาธิบดี เป็นการแบ่งแยกอำนาจรัฐโดยปริยาย
บทบัญญัติดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ ใช้บังคับมิได้ เพราะจะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็น
องค์การส่วนท้องถิ่นตราเป็นกฎหมายไม่ได้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖
มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

ประการที่สอง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๓ ให้ติด
ประกาศข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองไว้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองสิบห้าวัน
ก็ให้มีผลบังคับได้นั้น ข่มขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะไม่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นโมฆะใช้บังคับมิได้

ประการที่สาม การที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้แต่ละจังหวัด
ตราข้อบัญญัตินี้ได้โดยอิสระ ย่อมจะมีผลบังคับแตกต่างกัน ซึ่งจะเป็นการจำกัดการแข่งขันในทางธุรกิจ
ของเอกชน ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจ เช่น การเรียกเก็บจากผู้มาพักในโรงแรม
ในจำนวนที่สูงของจังหวัดหนึ่ง ย่อมจะทำให้จังหวัดใกล้เคียงที่เก็บน้อยกว่า หรือไม่เรียกเก็บได้เปรียบ
จึงเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเสรีและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ประการที่สี่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้ เป็นโมฆะ ใช้บังคับมิได้ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ดังนั้น การตรา ข้อบัญญัติบังคับให้ผู้ฟ้องคดีเก็บค่าธรรมเนียมตนเองต่อการบริหารส่วนจังหวัดระยอง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุด จะต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ บทบัญญัตินี้มาก่อน จึงให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อพิจารณาเบื้องต้น ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้
มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่ง ความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าผู้ถูกฟ้องคดี กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตราข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง และ มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า การพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจะต้องใช้ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯ ดังกล่าวมาใช้บังคับกับคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า บทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ และข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑)

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และ
มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐
บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๑ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”

มาตรา ๒ “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจ
นั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ
ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่
ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี
ของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่
โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ
ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน
โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๖๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๖ “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มี อำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา ๕๑ “ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตรา ข้อบัญญัติ

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๐

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกิน หกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

มาตรา ๕๓ “ข้อบัญญัติจะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ และประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุนไว้ ในข้อบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติแล้วต้องอนุมัติและประกาศภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติและประกาศร่างข้อบัญญัติภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติร่างข้อบัญญัติใดมิได้ถ้าเห็นว่าร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นร่างข้อบัญญัติที่ออกนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีเช่นนั้นให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

มาตรา ๖๕ “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในประเด็นข้อ ๓ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากข้อโต้แย้งดังกล่าวมิใช่การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘ - ๑๐/๒๕๔๔ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งในประเด็นนี้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ในประเด็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ผู้ฟ้องคดีมีเหตุผลประกอบข้อโต้แย้ง คือ มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกกฎหมายเอง เป็นการแบ่งแยกอำนาจ มีผลเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีหลายรัฐ มีอำนาจอธิปไตยเป็นของแต่ละรัฐ เพราะจะมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราเป็นกฎหมายไม่ได้ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดที่ห้ามการตรากฎหมายมอบอำนาจให้ท้องถิ่น แต่รัฐธรรมนูญ กลับมีบทบัญญัติหมวด ๘ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๘๐ กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

ในท้องถิ่น (มาตรา ๒๘๒) และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา ๒๘๔ วรรคสอง) ข้อเท็จจริงการตราข้อบัญญัติจังหวัด และข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นตาม มาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จะเห็นได้ว่า ข้อบัญญัติจังหวัดมิใช่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา และการที่ ข้อบัญญัติจังหวัดสามารถกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วย โดยห้ามมิให้กำหนดโทษเกินกว่า ที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการใช้อำนาจของท้องถิ่นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ภายในกรอบที่กฎหมาย กำหนด เพื่อให้การใช้อำนาจของท้องถิ่นเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชน ในจังหวัดนั้น ๆ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตราข้อบัญญัติกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติภายในกรอบ ของกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น จึงมิใช่ท้องถิ่นมีอำนาจตรากฎหมายเช่นเดียวกับการใช้ อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา และไม่เป็นการแบ่งแยกอำนาจ หรือทำให้แต่ละจังหวัดมีอำนาจอธิปไตย เป็นของตนเอง หรือมีผลเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ แต่ประการใด แต่เป็นการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และการตราข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม เป็นการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมเสรีภาพในการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเสรีและเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ สำหรับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ ประกาศข้อบัญญัติไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมิได้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษานั้น เนื่องจากข้อบัญญัติจังหวัดไม่มีฐานะเหมือนกับกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ข้อบัญญัติจังหวัดตราขึ้นโดยสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผลใช้บังคับเฉพาะภายในจังหวัดที่มีข้อบัญญัติประกาศไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ตราข้อบัญญัติใช้บังคับในแต่ละจังหวัด จึงมิใช่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ

และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น การให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติและกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติตามมาตรา ๕๑ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ข้อบัญญัติจังหวัดจะให้ใช้บังคับได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน โดยมีต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงไม่มีประเด็นที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ