

บันทึก

เรื่อง อำนาจตราข้อบัญญัติเมืองพัทยา
(กรณีการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว)

ตามหนังสือเมืองพัทยา ด่วนมาก ที่ ขบ.๖๔/๖๓๕ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๒๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย โดยมีข้อเท็จจริงว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑มาตรา ๗๓ (๑) บัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และมาตรา ๖๗ (๑๐) ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาไว้กล่าวโดยเฉพาะว่า ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว ดังนั้น เมืองพัทยาจึงจะตราข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว พุทธศักราช ๒๕๒๒ ขึ้นใช้บังคับในเขตเมืองพัทยา แต่การตราข้อบัญญัติดังกล่าวได้มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรกเห็นว่า เมืองพัทยาไม่มีอำนาจตราข้อบัญญัติดังกล่าวได้ เพราะเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ และกฎหมายนั้นจะต้องเปิดช่องให้เทศบาลหรือเมืองพัทยามีอำนาจตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติได้ ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา ๖๗ ใช้คำว่า "ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย" ฉะนั้น เมื่อ เรื่องการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว เมืองพัทยาก็ไม่มีอำนาจตราข้อบัญญัติดังกล่าวได้

ส่วนฝ่ายหลังเห็นว่า คำว่า "ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย" ตามมาตรา ๖๗ นั้น มีความหมายเพียงว่าถ้าเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ การตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะนั้น แต่ถ้าเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว การตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นก็เป็อำนาจของเมืองพัทยาที่จะทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยานั้นเอง โดยไม่ต้องคำนึงว่าอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามมาตรา ๖๗ จะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะและกฎหมายนั้นได้เปิดโอกาสให้เทศบาลหรือเมืองพัทยามีอำนาจตราเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติด้วยหรือไม่ เพราะฉะนั้นแล้วมาตรา ๗๓ (๑) ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาอีก เพราะมาตรา ๗๓ (๒) ก็บัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยาดราข้อบัญญัติได้อยู่แล้ว เหตุผลสนับสนุนอีกประการหนึ่งก็คือ ตามมาตรา ๗๓ วรรคท้าย ให้มีการกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ในข้อบัญญัติด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และโทษปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทซึ่งแสดงให้เห็นว่า กรณีเรื่องใดไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เมืองพัทยาก็มี

อำนาจตราข้อบัญญัติได้ แต่ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว เมื่อแพทยาก็จะกำหนดโทษจำคุกและหรือโทษปรับสูงเกินกว่าที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้หาได้ไม่ ซึ่งความเห็นของฝ่ายหลังนี้ เมืองพัทยาเห็นชอบด้วย แต่เพื่อหาข้อยุติ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ความเห็นของเมืองพัทยายเป็นการชอบหรือไม่ เพราะเหตุใด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนเมืองพัทยา และผู้แทนกรมการปกครองแล้ว มีความเห็นว่า คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย” ตามมาตรา ๖๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ หมายความว่า อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายอื่นหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยานั้นเองก็ตาม เมื่อเรื่องการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวตามมาตรา ๖๗ (๑๐) มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ โดยเฉพาะเรื่องดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยานั้นเอง ฉะนั้น การที่มาตรา ๖๗ (๑๐) บัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวในเขตเมืองพัทยาได้ ก็ย่อมเป็นไปตามนั้น อนึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผล^๒ ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.

^๑ มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยา ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (๔) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (๕) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (๖) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๗) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๘) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- (๙) การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมที่พัก และสถานบริการอื่น
- (๑๐) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (๑๑) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา

^๒ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลืออำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้เจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นนั้นได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคารพร้อมกันด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบเกี่ยวโยงไปถึงผลประโยชน์และรายได้ของชาติโดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกด้วย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหา

๒๕๒๑ แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองพัทยาโดย รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และมีความประสงค์ที่จะ จัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหา ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงหลักแห่งการปกครองตนเอง ดังนั้นการ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยามาตรา ๖๗ หากต้องรอให้มี กฎหมายอื่นบัญญัติไว้เสียก่อนเสมอแล้วก็จะเป็นการไม่สมต่อเจตนารมณ์นั้น

เมื่อเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวใน เขตเมืองพัทยาได้ดังกล่าวแล้ว เมืองพัทยาก็ย่อมมีอำนาจตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ตาม มาตรา ๗๓ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ แต่ทั้งนี้ หมายความว่าเมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ เมืองพัทยาได้เฉพาะภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หากนอกเหนือ ไปแล้วก็จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๒

ดังกล่าวโดยรับผิดชอบ และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่ เหมาะสมกับท้องถิ่นแห่งนี้หลายประการสมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นนี้ใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะ เศรษฐกิจและสังคมและเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกับได้คำนึงถึง หลักแห่งการปกครองตนเองได้โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการปกครองใน ระบบประชาธิปไตยอีกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

^๓ มาตรา ๗๓ เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณี อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ฯลฯ

ฯลฯ