

บันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย
เรื่อง การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อแบ่งค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติ
รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๕/๑๓๓๙ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรุงเทพมหานคร ได้ขอคำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ และสำนักงานฯ ได้ส่งความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ในเรื่องดังกล่าวให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้พิจารณาดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยซึ่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๖ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ เป็นการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา และยังมีความผิดทางอาญาตามมาตรา ๕๘/๑ และมาตรา ๕๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ที่ยังมีการเปรียบเทียบคดีความผิดอยู่ จึงเห็นว่ไม่ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แต่ควรออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการแบ่งค่าปรับเป็นพินัย พ.ศ. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ จึงขอคำปรึกษาคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. หากกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แต่ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการแบ่งค่าปรับเป็นพินัย พ.ศ. แยกต่างหากขึ้นมาใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ จะสามารถกระทำหรือไม่

๒. ในระหว่างที่กระทรวงมหาดไทยยังมิได้แก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ หรือยังมิได้อออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการแบ่งค่าปรับเป็นพินัย พ.ศ. ตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ขึ้นมาใหม่ การแบ่งค่าปรับเป็นพินัย

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่

คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ดำเนินการปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๖ ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย แต่จะดำเนินการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการแบ่งค่าปรับเป็นพินัยแยกต่างหากขึ้นมาใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะสามารถกระทำได้อหรือไม่ เห็นว่า ตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๖/๒๕๖๗^๑ สรุปความได้ว่า ค่าปรับทางอาญาที่ได้จากการเปรียบเทียบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘^๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายกับผู้กระทำความผิด ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและมีการชำระค่าปรับเป็นพินัยแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ จึงมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งค่าปรับเป็นพินัยตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติไว้ได้ และมีข้อสังเกตว่า กระทรวงมหาดไทยสมควรดำเนินการปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ นั้น

คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยเห็นว่าเรื่องที่หารือมานี้ เป็นการหารือตามข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ ซึ่งให้แนวทางในการดำเนินการเบื้องต้นแก่กระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เพื่อให้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ เป็นความผิดทางพินัย เนื่องจากระเบียบดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการ

^๑บันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เรื่อง การแบ่งค่าปรับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ของกรุงเทพมหานคร

^๒มาตรา ๔๘ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวน มีอำนาจเปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสิบห้าวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามมาตรา ๕๑ กึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง

กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายได้อาศัยอำนาจในฐานะหัวหน้าฝ่ายปกครองวางระเบียบไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกันโดยมิได้มีฐานอำนาจที่มาจากบทบัญญัติของมาตรา ๔๘^๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรที่จะออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการแบ่งค่าปรับเป็นพินัยแทนการปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ จึงยอมกระทำได้ โดยไม่ต้องอ้างบทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคสาม ดังกล่าว

ประเด็นที่สอง ในระหว่างที่กระทรวงมหาดไทยยังมิได้ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ หรือยังมิได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการแบ่งค่าปรับเป็นพินัยขึ้นมาใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถแบ่งค่าปรับเป็นพินัยตามมาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๖/๒๕๖๗^๔ ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มีสิทธิได้รับส่วนแบ่งค่าปรับเป็นพินัยตามที่มาตรา ๔๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติไว้ได้ ดังนั้น ในระหว่างที่กระทรวงมหาดไทยยังมิได้ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ หรือยังมิได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการแบ่งค่าปรับเป็นพินัยขึ้นมาใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถแบ่งค่าปรับเป็นพินัยตามที่มาตรา ๔๘ วรรคสาม บัญญัติไว้ได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๘

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น