เรื่องเสร็จที่ ๘๔๗/๒๕๔๑

บันทึก

เรื่อง การใช้กฎหมายในการกำจัดซากยานยนต์

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๘๐๐๒/๔๕๓๘ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครมีความประสงค์จะวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการกำจัดซากยานยนต์ที่ทิ้งไว้บนถนนหรือสถานสาธารณะเพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยก่อนที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับ กรุงเทพมหานครได้ใช้อำนาจตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ดำเนินการเกี่ยวกับซากยานยนต์ดังกล่าว แต่เมื่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ ออกใช้บังคับแล้ว หากจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวดำเนินการ จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ซากยานยนต์ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เคลื่อนย้ายออกไปจากที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะแล้วไม่สามารถที่จะนำไปขายได้เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้เหมือนกับข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯ ทำให้ต้องนำไปเก็บรวมกันไว้เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สะอาดและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมและต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษา กรุงเทพมหานครจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. เมื่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ ออกใช้บังคับและได้มีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเคลื่อนย้ายซากยานยนต์ซึ่งทิ้งไว้โดยฝ่าฝืนมาตรา ๑๘ ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ในมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ จะยังสามารถใช้อำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯ มาดำเนินการในเรื่องนี้ได้หรือไม่

๒. ในกรณีที่วินิจฉัยว่าสามารถนำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯมาใช้บังคับได้ เมื่อดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯ แล้ว จะยังสามารถเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้กระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดฯ ได้อีกหรือไม่ และค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยดังกล่าว จะหมายรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเก็บและบำรุงรักษาซากซานยนต์ด้วยหรือไม่

๓. หากไม่สามารถนำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯ มาใช้บังคับได้ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งผิดกฎหมายปรากฏอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ และอำนาจในการจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ จะครอบคลุมถึงอำนาจในการนำซากยานยนต์ไปขายหรือทำลายทิ้งด้วยหรือไม่ หากไม่ครอบคลุมถึง จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออก

กฎกระทรวงเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการในการกำจัดซากซานยนต์ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๑๘ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจนำไปกำจัดหรือทำลายเสียได้หรือไม่

๔. การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ หากทราบตัวผู้กระทำผิดในภายหลัง พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเรียกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากผู้กระทำผิดได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกรุงเทพมหานครเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ดำเนินการแก่ซากซานยนต์ได้หรือไม่ เห็นว่า การตราพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง[๑] เป็นการทั่วไป และเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงได้กำหนดหน้าที่และกำหนดความผิดของผู้ที่ก่อให้เกิดความไม่สะอาดและความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของสภาพบ้านเมืองไว้หลายประการ รวมทั้งการใช้ทางสาธารณะและถนนสาธารณะไว้ด้วย ตลอดจนอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯ นั้นประกาศใช้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดมาตรการป้องกันการรุกล้ำที่สาธารณะและรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอำนาจจัดการขนย้ายหรือขายสิ่งกีดขวางได้โดยวิธีที่เห็นสมควร กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีวัตถุประสงค์เป็นเช่นเดียวกัน และได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไว้ในลักษณะเดียวกัน แต่มิได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับหนึ่งแล้วจะใช้อำนาจตามกฎหมายอีกฉบับหนึ่งมิได้ ดังนั้น ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในที่สาธารณะ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีอำนาจดำเนินการได้ตามขอบเขตของ

---

[๑] ปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว คือเนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๐๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบันโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเหตุให้การดำเนินการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่ได้ผลเท่าที่ควร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กฎหมายทั้งสองฉบับและสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับเพื่อดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง ปัญหาว่า ถ้าใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯดำเนินการเกี่ยวกับซากยานยนต์ได้แล้วจะเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔๖[๒] แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ ได้อีกหรือไม่ และค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยดังกล่าว จะหมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเก็บและบำรุงรักษาซากยานยนต์ด้วยหรือไม่ เห็นว่า ดังที่ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามขอบเขตที่กฎหมายทั้งสองฉบับได้บัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามข้อ ๒[๓]แห่งประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯ ดำเนินการแก่ซากยานยนต์แล้ว ถ้าปรากฏว่าในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ ด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้กระทำผิดตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ด้วย

สำหรับปัญหาว่าค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยจะรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเก็บและบำรุงรักษาซากยานยนต์ด้วยหรือไม่ เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้จ่ายไปจริงในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองจึงแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวว่ามุ่งหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้กระทำความผิดในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยในทางสาธารณะเพื่อให้มีสภาพสะอาดหรือมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยดังเดิมเท่านั้น ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบ

---

[๒] มาตรา ๔๖ ในกรณีที่ได้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การชดใช้ค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด

[๓] ข้อ ๒ ในกรณีที่ปรากฏว่าได้มีการติดตั้งหรือวางหรือทอดทิ้งสิ่งใด ๆ ไว้ในทางสัญจรของประชาชนหรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และปรากฏว่าได้มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งนั้น ๆ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายสิ่งนั้น ๆ ไปให้พ้นทางสาธารณหรือที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสีย ถ้าไม่มีการขนย้ายไปภายในเวลาอันสมควรก็ดี หรือไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งนั้น ๆ ก็ดีก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดการขนย้ายและขายสิ่งนั้น ๆ เสียได้โดยวิธีที่เห็นสมควร และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

เรียบร้อยตามมาตรา ๔๖ จึงไม่หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเก็บและบำรุงรักษาซากยานยนต์ด้วย

ประเด็นที่สาม ปัญหาว่า ถ้าไม่สามารถใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ ฯ ดำเนินการเกี่ยวกับซากยานยนต์ได้ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งผิดกฎหมายปรากฏอยู่ตามมาตรา ๔๕[๔] และอำนาจในการจัดทำความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามมาตรา ๔๖แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ.๒๕๓๕ จะครอบคลุมถึงอำนาจในการนำซากยานยนต์ไปขายหรือทำลายทิ้งด้วยหรือไม่ หากไม่ครอบคลุมถึงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ ออกกฎกระทรวงกำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับซากยานยนต์ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจนำไปกำจัดหรือทำลายเสียได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า สามารถนำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ฯ มาใช้บังคับได้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นนี้

ประเด็นที่สี่ ปัญหาว่า การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.๒๕๓๕ ถ้าทราบตัวผู้กระทำความผิดในภายหลัง พนักงานเจ้าหน้าที่จะเรียกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากผู้กระทำความผิดได้หรือไม่เห็นว่า การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นขั้นตอนแล้ว กล่าวคือ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด มาตรา ๔๕ ก็ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะเพื่อให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และในกรณีที่ทราบตัวผู้กระทำความผิด มาตรา ๔๖ ก็ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการแก้ไขสิ่งที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามก็ให้คดีเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจเข้าไปจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง หรือปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดเพื่อให้เกิดความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยในทางสาธารณะ และผู้กระทำความผิดจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายตามที่จ่ายไปจริงในการดำเนินการดังกล่าวแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ฉะนั้น การที่มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ ได้บัญญัติวิธีดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นไว้ชัดเจนแล้วเช่นนี้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๕ โดยได้ร่วมกันขจัดหรือแก้ไขสิ่งที่ผิดกฎหมายมิให้ปรากฏในที่สาธารณะหรือสถานที่สาธารณะแล้ว จึงไม่ครบหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๖ ซึ่งใช้บังคับสำหรับ

---

[๔] มาตรา ๔๕ เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นในท้องที่ใดและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำผิด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะอีกต่อไป

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ และให้วางระเบียบการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดและพนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการแก้ไขสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามก็ให้คดีเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำได้ โดยผู้กระทำความผิดจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๕ คือร่วมกันขจัดหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมายปรากฏในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะแล้ว กรณีจึงไม่อาจนำมาตรา ๔๖ มาใช้บังคับได้อีก

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน
(นายอักขราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๔๑