

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง การใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
: กรณียื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาการอุทธรณ์แต่ส่งหนังสืออุทธรณ์ไปยังหน่วยงาน
ที่ไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๒๗.๐๔/๗๙๗๖ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่เจ้าหน้าที่กรมอนามัยและเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตยานนาวาได้จัดส่งมาให้เพิ่มเติมในภายหลังแล้ว สรุปความได้ดังนี้

(๑) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตยานนาวา ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มีคำสั่งตามหนังสือสำนักงานเขตยานนาวา ที่ กท ๙๐๐๕/๐๒๓๖๐ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ให้นายพิชัย หงษ์สุวรรณ ผู้ประกอบกิจการจำหน่ายอาหาร ณ อาคารเลขที่ ๑๗๖ ถนนนราธิวาสราชนครินทร์ เขตยานนาวา กรุงเทพมหานคร หยุดประกอบกิจการจำหน่ายอาหารนับตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ทั้งนี้ เนื่องจากนายพิชัยฯ มิได้ขออนุญาตประกอบกิจการจำหน่ายอาหารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เป็นที่ถูกต้องตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ โดยหนังสือดังกล่าวได้แจ้งให้นายพิชัยฯ ทราบว่ามีสิทธิอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ทั้งนี้ สำนักงานเขตยานนาวาได้ส่งหนังสือไปยังนายพิชัยฯทางไปรษณีย์ตอบรับในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับว่า มีพนักงานของนายพิชัยฯ เป็นผู้ลงรับหนังสือดังกล่าวแทนเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖

(๒) ต่อมา ในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๖ นายพิชัยฯ ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยยื่นหนังสือดังกล่าวด้วยตนเองที่สำนักงานเขตยานนาวา ซึ่งสำนักงานเขตยานนาวาได้ลงรับหนังสือในวันเดียวกันนั้น กรุงเทพมหานครจึงได้มีหนังสือ ที่ กท ๙๐๐๕/๔๘๒๐ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงปลัดกระทรวงสาธารณสุขเพื่อส่งหนังสืออุทธรณ์ของนายพิชัยฯ ให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖

(๓) กรมอนามัยซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เสนอข้อวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าว โดยมีความเห็นในส่วนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ดังนี้

มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว โดยรายละเอียดในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ปรากฏตามคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ ๑/๒๕๔๐ เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้แจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งและไม่มี การแจ้งการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่ในภายหลัง ระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง จะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งโดยได้ระบุรายละเอียดในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ถูกต้องครบถ้วนตาม มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว

มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับ คำสั่งทางปกครองที่สามารถอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายนี้ หากไม่พอใจคำสั่งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ รัฐมนตรี (ปัจจุบันได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและผู้ว่าราชการ จังหวัด) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ดังนั้น เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเมื่อ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และกระทรวงสาธารณสุขได้รับหนังสืออุทธรณ์ของนายพิชัยฯ ไว้เมื่อ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงเกินกำหนดเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๖๖

จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายข้างต้น จึงถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด กรมอนามัยจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. การที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำอุทธรณ์ต่อสำนักงานเขตยานนาวาโดยไม่ได้ยื่นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง จะมีผลต่อสิทธิในการอุทธรณ์ของผู้ อุทธรณ์หรือไม่ อย่างไร

๒. หากตามข้อ ๑ ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิในการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้เสียไป แต่อย่างใดแล้ว การที่กรุงเทพมหานครได้ส่งเรื่องต่อมาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไปนั้น การนับระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์จะนับ ณ วันที่สำนักงานเขตยานนาวาได้รับเรื่องหรือวันที่กระทรวงสาธารณสุขได้รับเรื่องไว้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดย ได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักงานเขตยานนาวา) และผู้แทน กระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย) แล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่คู่กรณีมีหนังสือ อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยระบุถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แต่ยื่น หนังสืออุทธรณ์ที่สำนักงานเขตยานนาวา จะถือว่าเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงในกรณีที่หาหรือมานี้ปรากฏว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘^๑ ประกอบกับมาตรา ๔๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ออกคำสั่งให้นายพิชัยฯ หยุดประกอบกิจการจำหน่ายอาหาร และมีหนังสือแจ้งคำสั่งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ โดยแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบว่ามีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ทั้งนี้ตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ลงรับหนังสือแทนนายพิชัยฯ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ กรณีจึงต้องถือว่า นายพิชัยฯ ได้รับทราบคำสั่งในวันดังกล่าว ซึ่งเป็นวันที่ “คำสั่งไปถึง” ตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ นายพิชัยฯ จึงต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖

ต่อมา นายพิชัยฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๖ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขขออุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยยื่นหนังสือดังกล่าวด้วยตนเองที่สำนักงานเขตยานนาวาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำคำสั่งและมีหนังสือแจ้งคำสั่ง และสำนักงานเขตยาน

^๑มาตรา ๓๘ ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช้เป็นการขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๖ ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๔๘ ก่อนการจัดตั้ง

^๒มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินการทันที และต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำเนินการหรือผู้ดำเนินการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ส่งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิสำเนาหรือสำนักทำงานของผู้ดำเนินการ และให้ถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้วตั้งแต่วันที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

^๓มาตรา ๖๖ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ วรรคห้า มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสอง หรือมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่รัฐมนตรีจะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว

นาวาได้ลงรับหนังสืออุทธรณ์ไว้ในวันเดียวกันนั้นโดยมิได้แจ้งให้นายพิชัยฯ ไปยื่นหนังสืออุทธรณ์ที่กระทรวงสาธารณสุขให้เป็นที่ถูกต้องแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง สำนักงานเขตยานนาวามีหน้าที่ต้องจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยเร็ว โดยถือว่าวันที่สำนักงานเขตยานนาวารับหนังสืออุทธรณ์ไว้นั้นเป็นวันที่นายพิชัยฯ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กรณีจึงถือโดยอนุโลมได้ว่าการยื่นอุทธรณ์ของนายพิชัยฯ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๗