

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของเจ้าพนักงานจราจรในการอนุญาตให้ทำการค้าในจุดผ่อนผัน
ที่มีลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๑๑.๑๔/๓๔๒๙ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาเดียวกันกับที่กองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๑๕.๑๘๓/๑๕๗๓๔ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือในเรื่องดังกล่าว สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครได้ขอให้กองบัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะเจ้าพนักงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ทบทวนระยะเวลาผ่อนผันให้ทำการค้าของผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอย จากระยะเวลาที่กองบัญชาการตำรวจนครบาลอนุญาตให้ระยะเวลาผ่อนผัน ๖ เดือน เป็นระยะเวลา ๒ ปี เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายประชานิยมของรัฐบาล โดยอ้างว่าสถาบันการเงินไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้ผู้ค้าหาบเร่ - แผงลอยในจุดผ่อนผันชั่วคราวในระยะเวลาอันสั้นเพียง ๖ เดือนได้ โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยืน หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น” โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า กรณีเช่นไรถือว่าเป็นเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราว และควรมีระยะเวลามากน้อยเพียงใด จึงขอหารือว่า

๑. กรณีที่สถาบันการเงินไม่สามารถปล่อยสินเชื่อให้ผู้ค้าฯ ได้นั้น ถือเป็น “เหตุอันจำเป็น” ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ อย่างไร

๒. หากกรณีตามข้อ ๑. เป็นเหตุอันจำเป็น เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจขยายระยะเวลาผ่อนผันให้ผู้ค้าฯ ได้เป็นการชั่วคราว คำว่า “เป็นการชั่วคราว” นั้น ควรมีระยะแค่ไหน อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในการพิจารณา กำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครจะเป็นผู้พิจารณากำหนด

ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยผู้ค้าที่จะทำการค้าในจุดผ่อนผันต้องได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครจะเป็นผู้พิจารณาจุดผ่อนผันและเสนอมายังกองบัญชาการตำรวจนครบาล โดยผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะเจ้าพนักงานจราจรจะพิจารณาให้ความเห็นชอบจุดผ่อนผันในแต่ละกรณีต่อไป ซึ่งขณะนี้กรุงเทพมหานครได้ออกประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ – แผงลอย ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ กำหนดจุดทำการค้าซึ่งได้รับความเห็นชอบจากกองบัญชาการตำรวจนครบาลให้เป็นจุดผ่อนผันชั่วคราวรวม ๑๔๗ จุด มีผู้ค้าที่ได้รับการผ่อนผันจำนวน ๒,๒๙๔ ราย ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาผ่อนผันให้ทำการค้าถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๑๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายประสงค์ที่จะห้ามมิให้มีการกระทำการในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร ส่วนการกำหนดให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานจราจรในการอนุญาตให้มีการวาง ตั้ง ฯลฯ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการกีดขวางการจราจรได้เป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น โดยมาตรา ๑๑๔ ดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตในการพิจารณาอนุญาตไว้เพียงว่า เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า กรณีใดที่เป็นเหตุอันจำเป็น และระยะเวลาเท่าใดที่ถือว่าเป็นการชั่วคราว

^๑ มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) ประชุมอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

ฯลฯ

ฯลฯ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรุงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (๑) หรือ (๒) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

^๒ มาตรา ๔๑

ฯลฯ

ฯลฯ

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๑๔ ห้ามมิให้ผู้ใดวาง ตั้ง ยื่น หรือแขวนสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานจราจร แต่เจ้าพนักงานจราจรจะอนุญาตได้ต่อเมื่อมีเหตุอันจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง นอกจากจะมีความผิดตามมาตรา ๑๔๘ แล้ว เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางดังกล่าวได้ ถ้าไม่ยอมรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายได้

ดังนั้น ในกรณีตามข้อหาข้อนี้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะเจ้าพนักงานจราจรในเขตกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๘๗/๒๕๔๑ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานจราจรตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตตามที่เห็นสมควร โดยจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจราจรทางบกฯ และต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป ทั้งนี้ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครอบคลุม) ได้วางแนวบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตไว้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องได้รับอนุญาตนั้น จะถูกควบคุมเพียงใด และโดยมาตรการเช่นใดที่สุดแต่เจตนารมณ์ของกฎหมายซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้เป็นไปตามนั้น กรณีใดกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจพิจารณาอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร แต่ถ้ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาอนุญาตไว้โดยเฉพาะอย่างไร พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์อื่นใดที่ตนเห็นสมควรไม่ได้ ฉะนั้น ขอบเขตของการใช้ดุลพินิจจะมีกว้างขวางเพียงใดจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น^๕

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๔

^๔ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานจราจร กับออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๕ บันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. ๒๕๑๐ (อำนาจในการออกใบอนุญาตขายยาอยู่ในดุลพินิจของผู้อนุญาตหรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๒๐๑/๕๖๙ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๙/๒๕๒๐)