เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒๘/๒๕๖๐

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแจ้งคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

กรมการท่องเที่ยว ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กก ๐๔๐๓/๗๓๙๓ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนในการเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยว มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือการปฏิบัติหน้าที่ผู้นำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อแจ้งคำสั่ง แล้วแต่กรณี โดยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ นอกจากนี้ ข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงการอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้กำหนดว่า ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวประเภทใด ให้ยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อนายทะเบียน โดยระบุที่ตั้งสำนักงานที่จะให้ถือเป็นภูมิลำเนาหรือภูมิลำเนาเฉพาะการเพื่อติดต่อกับนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ และข้อ ๙ แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ประสงค์จะแก้ไขภูมิลำเนาหรือภูมิลำเนาเฉพาะการที่ตั้งสำนักงานหรือรายการประวัติอื่นใดในใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ให้ยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานต่อนายทะเบียน ดังนั้น การจดแจ้งที่อยู่ดังกล่าวจึงเป็นสาระสำคัญในการบังคับใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ แต่โดยที่ปรากฏว่าการจัดส่งเอกสารทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังภูมิลำเนาดังกล่าวในบางกรณีไม่สามารถนำส่งได้ เนื่องจากมีเหตุขัดข้อง เช่น ผู้ยื่นคำขอจดแจ้งที่อยู่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจน ไม่มีผู้ยอมรับเอกสาร ไม่มีผู้รับเอกสารตามที่อยู่ที่ได้จดแจ้ง ไม่มีผู้มารับเอกสารภายในกำหนดเวลา เลิกกิจการ ย้ายที่อยู่และไม่ทราบที่อยู่ใหม่ และเหตุอื่น ๆ

กรมการท่องเที่ยวจึงประสงค์จะขอหารือประเด็นข้อกฎหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมการท่องเที่ยวเป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายดังต่อไปนี้

(๑) การแจ้งคำสั่งโดยวิธีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยการจ่าหน้าซองตามภูมิลำเนาหรือที่อยู่เฉพาะการที่ระบุไว้ในคำขอ เมื่อไปรษณีย์ไม่สามารถนำจ่ายได้ด้วยเหตุขัดข้องที่ไปรษณีย์ได้จดแจ้งไว้นั้น ถือว่านายทะเบียนได้แจ้งคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ อย่างไร

(๒) การแจ้งหนังสือหรือคำสั่งโดยวิธีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เมื่อไปรษณีย์ไม่สามารถนำจ่ายได้ด้วยเหตุขัดข้องที่ไปรษณีย์ได้จดแจ้งไว้นั้น ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งหนังสือหรือคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ อย่างไร

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๓๓๘ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการท่องเที่ยว โดยมีผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการท่องเที่ยว) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยวิธีทางไปรษณีย์ตอบรับ หากเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ไม่สามารถนำจ่ายได้เนื่องจากเหตุขัดข้องต่าง ๆ จะถือว่านายทะเบียนได้แจ้งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองกรณีการแจ้งคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๔๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ โดยกำหนดให้นายทะเบียนแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ทางโทรสาร ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดตามที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติอื่นที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียนในการมีหนังสือแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบหรือดำเนินการ รวมถึงการแจ้งคำสั่งต่าง ๆ เช่น มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง[๒] กำหนดให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวทราบถึงการมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการแจ้งค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและหลักประกันที่ต้องวาง มาตรา ๒๑[๓] กำหนดให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งเหตุแห่งการไม่ออกใบอนุญาต หรือมาตรา ๗๖ (๓)[๔] ได้กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนในการเรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว มัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยวมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว การปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว

---

[๑] มาตรา ๔๗ ให้นายทะเบียนส่งหนังสือแจ้งคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๔๖ แล้วแต่กรณี ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวทราบภายในห้าวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว

การแจ้งตามวรรคหนึ่ง นายทะเบียนจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ทางโทรสาร ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

[๒] มาตรา ๒๐ เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ แล้วแต่กรณี และได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแล้ว ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต ในหนังสือแจ้งนั้นให้แจ้งค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและหลักประกันที่ต้องวางไว้ด้วย

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๒๑ เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ แล้วแต่กรณี ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งเหตุแห่งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต

[๔] มาตรา ๗๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้นายทะเบียนมีอำนาจดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) เรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตัวแทนหรือลูกจ้าง มัคคุเทศก์ หรือผู้นำเที่ยวมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือการปฏิบัติหน้าที่มัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว แล้วแต่กรณี หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบ

ฯลฯ ฯลฯ

หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบ เป็นต้น ประกอบกับมาตรา ๑๙[๕] และมาตรา ๕๒[๖] แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ ได้กำหนดหน้าที่ของนายทะเบียนในการตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารหลักฐานที่ผู้ยื่นคำขอได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในกรณีที่ต้องมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ทราบโดยทำเป็นหนังสือ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งที่จะถือว่าเป็นการแจ้งโดยชอบด้วยกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะนอกเหนือไปจากการแจ้งตามมาตรา ๔๗[๗] ดังนั้น การแจ้งคำสั่งทางปกครองนอกเหนือจากที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๔๗ แล้ว จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๔ การแจ้ง มาตรา ๖๘ ถึงมาตรา ๗๔ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓[๘] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๖๙[๙] วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น และมาตรา ๗๑[๑๐] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าว

---

[๕]มาตรา ๑๙ เมื่อมีผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารหลักฐานและการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง ในกรณีที่พบว่าเอกสารหรือหลักฐานใดไม่ครบถ้วนหรือยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวทราบทันที

[๖]มาตรา ๕๒ เมื่อมีผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารหลักฐาน และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ในกรณีที่พบว่าเอกสารหรือหลักฐานใดไม่ครบถ้วนหรือยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ทราบทันที

[๗]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๘]มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

[๙]มาตรา ๖๙ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ในขณะที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

[๑๐]มาตรา ๗๑ การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแจ้งที่จะถือว่าเป็นการแจ้งโดยชอบและผู้รับได้รับแจ้งโดยชอบสำหรับกรณีการแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไว้แล้ว

ประเด็นที่สอง การแจ้งโดยวิธีทางไปรษณีย์ตอบรับเมื่อเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์ไม่สามารถนำจ่ายได้เนื่องจากเหตุขัดข้องต่าง ๆ กรณีจะถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือการอย่างอื่นที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบโดยทำเป็นหนังสือโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังภูมิลำเนาหรือภูมิลำเนาเฉพาะการซึ่งเป็นที่อยู่ที่ได้มีการให้ไว้กับนายทะเบียนถือเป็นการแจ้งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับตามที่มาตรา ๗๑[๑๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติไว้ จึงถือได้ว่าผู้รับได้รับแจ้งโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว กล่าวคือ ในกรณีของการแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับภายในประเทศถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งการแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับดังกล่าวหรือกรณีส่งไปยังต่างประเทศจะถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งการแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับดังกล่าว อย่างไรก็ดี กำหนดระยะเวลาในการถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งนั้นไม่เป็นการตัดสิทธิผู้รับแจ้งในการพิสูจน์ว่าผู้รับแจ้งไม่ได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันที่ครบกำหนดตามระยะเวลาที่มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติไว้

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๐

---

[๑๑]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น