

รายงานการศึกษา

เรื่อง

สถานการณ์การเฟื่องฟูของคำสั่งทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

จัดทำโดย

นายกานต์ เจริญผล
ตำแหน่ง นิติกร ระดับปฏิบัติการ
นางมะลิลา ตันติยุทธ
ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับชำนาญการ
กลุ่มงาน/ฝ่าย กลุ่มคุ้มครองสิทธิ
สำนัก/กอง/ศูนย์ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
กรมอนามัย

คำนำ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองด้านสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชน โดยยึดหลักกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีกลไกที่สำคัญ คือ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครอง กำหนดมาตรการให้ผู้ได้รับคำสั่งต้องกระทำการใด ๆ เพื่อปรับปรุง แก้ไข หรือป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของผู้อื่น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครองนั้น คือ ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง การวินิจฉัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ใช้ฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศึกษาลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ นำมาจัดทำข้อเสนอต่อการพัฒนากระบวนการใช้อำนาจและออกคำสั่งทางปกครองให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยหวังว่า การศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานด้านกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และอนามัยสิ่งแวดล้อม เพื่อคุ้มครองประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการสาธารณสุขต่อไป

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณนายศุภมล ศรีสุขวัฒนา นางพรพรรณ ไหมสุพร ผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ นางสาวอำพร บุศรังสี อดีตผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข นายสุพจน์ อาลีอุสมาน หัวหน้ากลุ่มคุ้มครองสิทธิที่ให้คำแนะนำในการทำวิจัย ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กลุ่มคุ้มครองสิทธิทุกท่านที่ช่วยส่งข้อมูลต่างๆ ให้ ขอขอบคุณครอบครัวที่ช่วยเป็นกำลังใจจนงานสำเร็จลุล่วงด้วยดี

กานต์ เจริมพวงผล
มะลิลา ตันติยุทธ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
บทคัดย่อ	จ
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ คำถามการวิจัย	๒
๑.๓ วัตถุประสงค์การวิจัย	๓
๑.๔ ขอบเขตการวิจัย	๓
๑.๕ กรอบแนวคิดการวิจัย	๓
๑.๖ นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	๔
๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๔
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรม	
๒.๑ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๕
๒.๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๑๙
๒.๓ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	๒๙
บทที่ ๓ วิธีการศึกษา	
๓.๑ รูปแบบการวิจัย	๔๕
๓.๒ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	๔๕
๓.๓ ขั้นตอนการดำเนินงานและวิธีการเก็บข้อมูล	๔๕
๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล	๔๕
บทที่ ๔ ผลการศึกษา	
๔.๑ สถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น	๔๗
๔.๒ คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์	๕๑
บทที่ ๕ การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	
๕.๑ การอภิปรายผล	๕๗
๕.๒ ข้อเสนอที่ได้จากการวิจัย	๖๐
๕.๓ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	๖๑
บรรณานุกรม	๖๓

สารบัญ (ต่อ)

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๑	จำนวนและร้อยละของการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานที่ยื่นต่อ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ จำแนกตามประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่รับผิดชอบ ประเด็นที่ถูกออกคำสั่ง และประเภทกิจการ/การกระทำ	๔๙
ตารางที่ ๒	จำนวนและร้อยละของเรื่องอุทธรณ์ที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ จำแนกตามผลการพิจารณาวินิจฉัยและระยะเวลาที่ใช้พิจารณา	๕๑
ตารางที่ ๓	จำนวนและร้อยละของการอุทธรณ์คำสั่งที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัย ให้เพิกถอนคำสั่ง ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ จำแนกตามประเภท องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่รับผิดชอบ ประเด็นที่ถูกออกคำสั่ง และ ประเภทกิจการ/การกระทำ	๕๒
ตารางที่ ๔	จำนวนและร้อยละของคำสั่งทางปกครอง ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จำแนกตามสาเหตุที่ถูกเพิกถอน	๕๔

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ ๑	แสดงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๖
แผนภาพที่ ๒	แสดงขั้นตอนการยื่นขอใบอนุญาตและออกใบอนุญาต	๑๐
แผนภาพที่ ๓	ผังกระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	๑๗
แผนภาพที่ ๔	ผังกระบวนการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	๑๙

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ ๑	แผนภูมิกระบวนการงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วย การสาธารณสุข	๓๒
แผนภูมิที่ ๒	แผนภูมิกระบวนการงานจัดทำคำให้การคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข	๔๑

**การศึกษาสถานการณ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์**

กานต์ เจิมพวงผล
มะลิลา ตันติยุทธ์
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา เพื่อศึกษาสถานการณ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งใช้ข้อมูลการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และมีการยื่นขออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑- พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยพิจารณารายละเอียดจากข้อมูลเอกสารการพิจารณาอุทธรณ์และทะเบียนงานอุทธรณ์ของกลุ่มคุ้มครองสิทธิศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากเรื่องที่อุทธรณ์ทั้งหมดและเชิงคุณภาพจากคำสั่งที่ถูกเพิกถอน นำเสนอด้วยค่าสถิติร้อยละ ค่าต่ำสุด และค่าสูงสุด

ผลการศึกษา พบว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ถูกอุทธรณ์มีแนวโน้มสูงขึ้น ส่วนใหญ่เป็นคำสั่งที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีสถานะความเป็นเมืองและอุตสาหกรรม โดยเป็นคำสั่งเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ รองลงมาเป็นคำสั่งที่เกี่ยวกับเหตุรำคาญ ซึ่งคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์นี้ถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๙๑ หรือ ๑ ใน ๔ ของคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์ทั้งหมด โดยคำสั่งที่ถูกเพิกถอนส่วนใหญ่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องของการให้ปรับปรุง แก้ไข และระงับเหตุรำคาญมากที่สุด รองลงมาเป็นคำสั่งไม่อนุญาตและไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ เมื่อพิจารณาคำสั่งที่ถูกเพิกถอนจำแนกตามลักษณะการประกอบกิจการพบว่า เป็นคำสั่งที่เกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์มากที่สุด ส่วนคำสั่งที่เกี่ยวกับสถานที่สะสมอาหารไม่มีการถูกเพิกถอนแต่อย่างใด ซึ่งคำสั่งที่ถูกเพิกถอนมีมูลเหตุมาจากการไม่มีรายละเอียดในส่วนขอเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของเรื่องหรือเหตุการณ์ ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจ ไม่อ้างอิงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจ และไม่มีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่ง ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอให้ผู้ออกคำสั่งควรมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจ ตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน มีการตรวจสอบกระบวนการออกคำสั่งว่าเป็นไปตามขั้นตอนและมีองค์ประกอบที่สำคัญในการออกคำสั่งอย่างครบถ้วน กรมอนามัยควรสร้างรูปแบบตัวอย่างคำสั่งทางปกครองที่ง่ายต่อการนำไปใช้และมีความครอบคลุมในทุก ๆ กรณีที่ต้องมีการใช้อำนาจออกคำสั่ง ตลอดจนวางระบบกำกับติดตามและประเมินผลการใช้อำนาจ รวมทั้งการอบรมพัฒนาศักยภาพให้แก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกคำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดควรจัดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการสนับสนุนการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องควรจัดทำแผนการดำเนินงานและผลักดันให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ : การเพิกถอนคำสั่ง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองด้านสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชน โดยยึดหลักกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งทำหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการด้านสุขลักษณะและการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุม ดูแล การกระทำกิจกรรม หรือการประกอบกิจการไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน ในท้องถิ่นของตน กำหนดให้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุขทำหน้าที่ตรวจตรา แนะนำ และเป็นพี่เลี้ยง ด้านวิชาการแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการต่าง ๆ ให้ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข กฎหมายฉบับนี้มีกลไกที่สำคัญ คือให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือกำหนดมาตรการให้ผู้ได้รับคำสั่งต้องกระทำการใด ๆ เพื่อปรับปรุง แก้ไข หรือป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของผู้อื่น อย่างไรก็ตาม ในบทบัญญัติตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งสามารถใช้สิทธิโต้แย้งได้ หากไม่พอใจหรือเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ถูกต้องโดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อ ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันทราบคำสั่ง เพื่อให้มีกระบวนการ ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณา จากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องที่มีความเฉพาะเจาะจงกับเหตุที่เกิดขึ้น รวมถึงมาตรการ ที่สั่งให้ปรับปรุงแก้ไข นำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กระทบบสิทธิ ของผู้รับคำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่น พึงต้องดำเนินการออกคำสั่งโดยพิจารณาจากฐานอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ถูกต้อง และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วย หากคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งฉบับนั้น ๑) ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ๒) มีขั้นตอนพิจารณาทางปกครองโดยผู้รับคำสั่งได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน ๓) มีรูปแบบคำสั่งทางปกครองถูกต้อง อย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ ๔) มีขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งต้องดำเนินการอย่างเหมาะสม จะพิจารณาวินิจฉัย ให้ยกอุทธรณ์ แต่หากการออกคำสั่งนั้นไม่เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าวจะวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่ง ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันที่ทันที่ รวมถึงอาจส่งผลกระทบด้านลบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง กับการออกคำสั่งในครั้งนั้นด้วย

กรมอนามัยได้มอบหมายให้ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขในฐานะฝ่ายเลขานุการ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทำหน้าที่สรุปเนื้อหา จัดทำสำนวนความเห็น และเสนอพิจารณา โดยมีศูนย์อนามัยที่ ๑ - ๑๒ และสถาบันพัฒนาสภาวะเขตเมือง ที่รับผิดชอบพื้นที่ส่วนภูมิภาค และกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เก็บรวบรวมพยานหลักฐานที่นำไปสู่การใช้อำนาจทางปกครอง ตรวจสอบข้อเท็จจริง ที่ยืนยันถึงกระบวนการใช้ดุลพินิจ ตรวจสอบประเด็นที่ถูกโต้แย้งคำสั่ง รวมถึงตรวจสอบเหตุเดือตร้อน

และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนนำมาใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัยให้ครอบคลุมทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ประกอบกับความเห็นด้านวิชาการเกี่ยวกับการจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมและสุขภาพที่ใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อันเป็นมูลเหตุแห่งการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ในคำสั่ง ไม่ว่าคำสั่งจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม เพื่อที่ฝ่ายเลขานุการหรือเจ้าของสำนวนจะได้จัดทำร่างคำวินิจฉัย ข้อเสนอ และอาจต้องส่งมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเฝ้าระวังและประเมินผลกระทบหลังจากที่มีการแก้ไขปัญหานั้นแล้วอีกด้วย ส่วนศูนย์อนามัยกลุ่มชาติพันธุ์ ชายขอบ และแรงงานข้ามชาติ สังกัดกรมอนามัยนั้น รับผิดชอบกลุ่มประชากรในพื้นที่สูง ประชากรชายขอบ และแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์อนามัยที่ ๑ - ๑๒ และสถาบันพัฒนาสุขภาพระดับเขตเมืองอยู่แล้ว ซึ่งไม่มีบทบาทหน้าที่การดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมโดยตรง หากมีประเด็นการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเป็นบทบาทภารกิจของศูนย์อนามัยที่ ๑ - ๑๒ และสถาบันพัฒนาสุขภาพระดับเขตเมืองที่รับผิดชอบพื้นที่นั้น ๆ

จากข้อมูลการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย ได้รับเรื่องอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว จำนวน ๒๙๓ เรื่อง ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓^๑ โดยวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่ง จำนวน ๑๔๕ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๕๐ และให้เพิกถอนคำสั่ง จำนวน ๗๓ เรื่อง คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๙๑ ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบผลคำวินิจฉัยที่ใหยกอุทธรณ์คำสั่งกับให้เพิกถอนคำสั่งเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง แม้ว่าในอุทธรณ์คำสั่งบางเรื่องมีข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงก็ตาม ผลคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในการทำหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ทั้งยังอาจทำให้ความมั่นใจในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ลดน้อยลงได้ และสิ่งนี้ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองดูแลสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชนในระดับพื้นที่ ยังไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากกรณีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่ง ถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีประเด็นที่ผู้วิจัยจะศึกษากระบวนการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นำมาจัดทำแนวทางการพัฒนาองค์ความรู้และทักษะของเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองให้สามารถปฏิบัติการและดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง รวมถึงจัดทำข้อเสนอต่อการพัฒนากระบวนการใช้อำนาจและออกคำสั่งทางปกครองให้ชัดเจนรอบคอบยิ่งขึ้นต่อไป

๑.๒ คำถามการวิจัย

ลักษณะของคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายจนนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งคืออะไร

^๑ กลุ่มคุ้มครองสิทธิ กองกฎหมาย กรมอนามัย, เอกสารทะเบียนงานอุทธรณ์, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๓ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓, ฐานข้อมูลของกลุ่มคุ้มครองสิทธิใน <https://drive.google.com/drive>

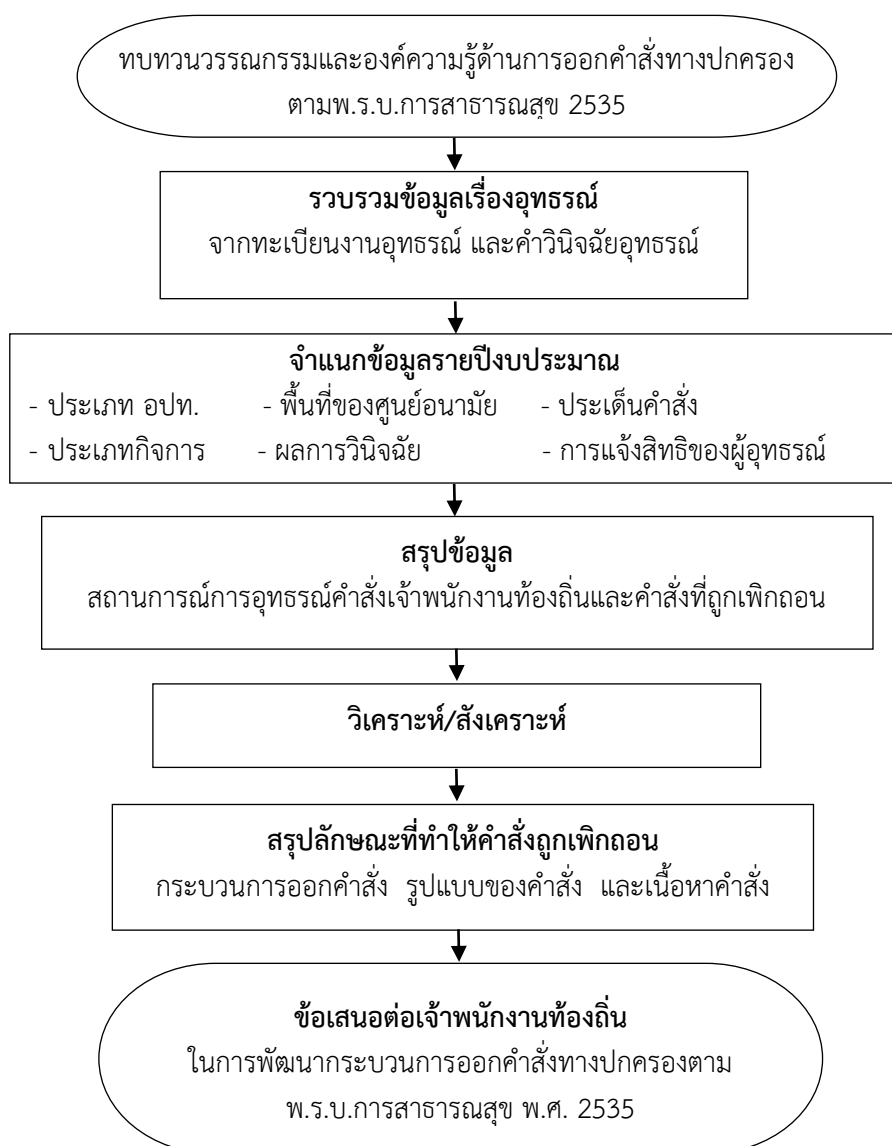
๑.๓ วัตถุประสงค์การวิจัย

- ๑) เพื่อศึกษาสถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ใช้ฐานอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ๒) เพื่อศึกษาลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ถูกคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่ง
- ๓) เพื่อจัดทำข้อเสนอต่อการพัฒนากระบวนการใช้อำนาจและออกคำสั่งทางปกครองตามฐานอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ข้อมูลจากการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่ใช้ฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่รวบรวมไว้ในทะเบียนงานอุทธรณ์ของกลุ่มงานคุ้มครองสิทธิ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย เป็นแหล่งข้อมูลหลัก และศึกษาเนื้อหาในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งเพิ่มเติม

๑.๕ กรอบแนวคิดการวิจัย



๑.๖ นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

“คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ในการวิจัยนี้เป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

“การอุทธรณ์คำสั่ง” หมายถึง การให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองโต้แย้งคำสั่งที่ไม่พอใจ และให้ฝ่ายปกครองตรวจสอบคำสั่งที่เจ้าพนักงานได้ทำไปแล้วว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร หากฝ่ายปกครองเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมเหตุสมผล สามารถกำหนดให้มีกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเยียวยาความเสียหายได้ ในการวิจัยนี้เป็นการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ออกโดยอาศัยฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๖

๑.๗ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทราบสถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานที่ใช้ฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒. รู้และเข้าใจถึงปัญหาและลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

๓. ได้ข้อเสนอต่อการพัฒนากระบวนการใช้อำนาจและออกคำสั่งทางปกครองที่ชัดเจนรอบคอบ ส่งผลให้การปฏิบัติการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพและความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ ๒ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การออกคำสั่งทางปกครองเกิดจากการที่ส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ที่แต่ละหน่วยงานกำหนดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่มีกฎหมายหลายฉบับรองรับ รวมถึงได้กำหนดขั้นตอนวิธีการ รูปแบบ และเงื่อนไขของการออกคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนั้น เพื่อให้การวิจัยสาเหตุของคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีประสิทธิภาพ จึงทบทวนกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อมูลที่จะนำมาประกอบการวิจัย ดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นใช้ควบคุมดูแลเพื่อคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมจากการประกอบกิจการและการกระทำกิจกรรมทุกอย่างที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลโดยการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้กิจการหลายประเภทที่ผู้ที่จะดำเนินการจะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อสาธารณสุข เช่น กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหลายประเภทที่อาจก่อให้เกิดเสียง เขม่า ควัน หรือสารพิษ ที่เป็นอันตรายต่อชุมชนข้างเคียงหรือผู้ปฏิบัติงานบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดน้ำเสีย กลิ่นเน่าเหม็น รวมทั้งมลพิษอื่นๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือกิจการตลาด ร้านอาหาร หาบเร่ แผงลอยจำหน่ายอาหาร ก็เป็นกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อการแพร่ระบาดของโรคและสุขภาพของประชาชนผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะตลาดยังอาจก่อให้เกิดปัญหาจากขยะมูลฝอยและน้ำเสียอีกด้วย นี่เป็นเหตุผลประการที่หนึ่ง อีกประการหนึ่งก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้กิจการต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นโดยปราศจากการควบคุมและต้องได้รับการตรวจสอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของสถานที่ตั้ง โครงสร้าง อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ รวมทั้งระบบป้องกันหรือบำบัดของเสียและกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย เป็นต้น ก่อนที่จะอนุญาตให้ดำเนินการกิจการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจหรือหลักประกันว่ากิจการเหล่านี้จะไม่ก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญหรืออันตรายต่อสุขภาพของประชาชน

๒.๑.๑ หลักการของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการที่กำหนดไว้ ดังนี้

๑. เป็นกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมหรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมทั้งกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการประเภทต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่ระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชน ตลอดจนกิจการขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ อันได้แก่ หาบเร่ แผงลอย สถานที่จำหน่ายอาหาร สถานที่สะสมอาหาร ตลาด กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์

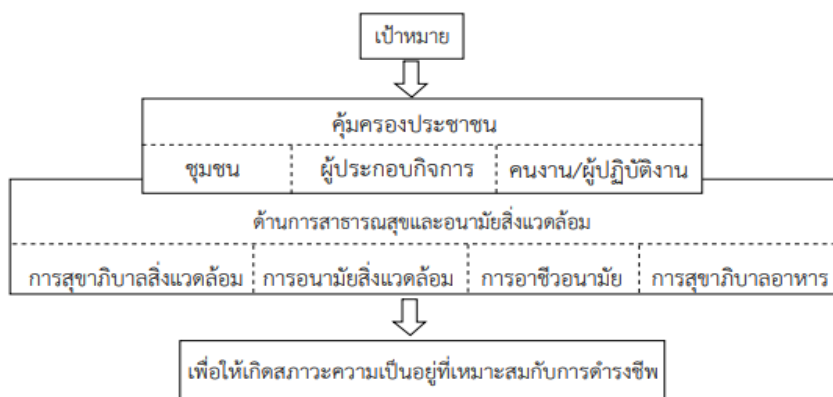
๒. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแล โดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้ โดยถือว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ใกล้ชิดประชาชนซึ่งน่าจะปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

๓. เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตราให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษา และให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่ง เป็นต้น

๔. กำหนดให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุข” เป็นองค์กรส่วนกลาง รวมทั้งกรมอนามัย ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม มีบทบาทในการควบคุม กำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอแนะแผนงานนโยบาย และมาตรการด้านสาธารณสุขรวมทั้งการออกกฎกระทรวง และประกาศกระทรวงแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และให้อธิบดีกรมอนามัยมีอำนาจออกคำสั่งได้ ในกรณีที่เป็นอันตรายร้ายแรงและจำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนด้วย

๕. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิที่จะยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ และกรณีที่แจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายแล้ว หากไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานนั้น ก็อาจมีความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาได้

แผนภาพที่ ๑ แสดงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม



หมายเหตุ. จาก “เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ. ๒๕๓๕”, โดยศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, ๒๕๖๑, *คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม*, หน้า ๖๕.

๒.๑.๒ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้อำนาจไว้ เพื่อใช้บังคับในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้น ซึ่ง “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายถึง ข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติที่ตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือ ข้อบังคับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกตามอำนาจของกฎหมาย ได้แก่ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องต่อไปนี้ คือ

- ๑) การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามมาตรา ๒๐ (๑) - (๖)
- ๒) การกำหนดเขตการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ตามมาตรา ๒๙
- ๓) การกำหนดกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมในท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ทั่วไป ตามมาตรา ๓๒ (๑) - (๒)
- ๔) สุขลักษณะของตลาดตามมาตรา ๓๕ (๑) - (๔)
- ๕) สุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหารตามมาตรา ๔๐ (๑) - (๗)
- ๖) สุขลักษณะของการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามมาตรา ๔๓ (๑) - (๕)
- ๗) แบบหนังสือรับรองการแจ้งและวิธีการแจ้งตามมาตรา ๔๘ และหลักเกณฑ์ วิธีการขอใบแทน และการออกใบแทนหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง
- ๘) หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๕๔ การขอต่ออายุ ใบอนุญาตตาม มาตรา ๕๕ วรรคสาม การขอรับใบแทนและการออกใบแทนใบอนุญาตตามมาตรา ๕๘ วรรคสอง
- ๙) อัตราค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖๓

สำหรับอำนาจในการควบคุม กำกับ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายถึง นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นตามมาตรา ๔ และให้อำนาจดังนี้

- ๑) ออกใบอนุญาตและออกหนังสือรับรองการแจ้งให้แก่ผู้ประกอบการกิจการที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือต้องแจ้งแล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๔ ตามลำดับ
- ๒) ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการกิจการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายแก้ไขและปรับปรุงให้ถูกต้อง ถ้าไม่แก้ไข สั่งให้หยุดกิจการนั้นได้ ตามมาตรา ๔๕
- ๓) ออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต ตามมาตรา ๕๙ หรือเพิกถอนใบอนุญาต ตามมาตรา ๖๐
- ๔) ออกคำสั่งให้หยุดกิจการกรณีที่ค้างชำระค่าธรรมเนียมติดต่อกันเกินกว่า ๒ ครั้ง จนกว่าจะเสียค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ตามมาตรา ๖๕

๕) ออกคำสั่งให้หยุดกิจการสำหรับกิจการที่ต้องแจ้งแต่ไม่แจ้ง และเคยได้รับโทษมาแล้ว ยังฝ่าฝืนอีก และถ้าไม่หยุดอาจสั่งห้ามดำเนินกิจการนั้นได้แต่ไม่เกิน ๒ ปี ตามมาตรา ๕๒

๖) ออกคำสั่งให้ผู้ใดหรือผู้ประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติในมาตราต่าง ๆ ของหมวด ๓ ถึงหมวด ๙ เพื่อแก้ไขหรือระงับหรือปรับปรุง หรือกระทำการเพื่อป้องกันเหตุรำคาญ และให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

๗) ตรวจตราดูแลกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจในมาตรา ๔๔ (๑) - (๕) ได้

๘) มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็น “ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น” โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ (๑) - (๕) ทุกข้อหรือบางข้อ หรือข้อใดข้อหนึ่งก็ได้

๙) เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อประโยชน์ในการจับกุมหรือปราบปรามผู้กระทำความผิด ตามมาตรา ๔๗

บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกใบอนุญาตและหนังสือรับรองการแจ้ง ในการพิจารณาอนุญาต ประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กิจการที่จะต้องมี การพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการ หมายความว่า กิจการตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้จะต้องได้รับใบอนุญาตหรือต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อขอหนังสือรับรองการแจ้งก่อนดำเนินกิจการ

๒.๑.๓ กระบวนการควบคุมกำกับของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กระบวนการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะควบคุมดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น เริ่มตั้งแต่การศึกษาสภาพปัญหาของท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเอง ศึกษาค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อนำมาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในพื้นที่ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบและถือปฏิบัติ และเมื่อข้อบัญญัติมีผลบังคับในพื้นที่แล้ว จะมีกระบวนการควบคุมกำกับให้ประชาชนและผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดดำเนินการ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เริ่มตั้งแต่การขออนุญาตหรือการแจ้งดำเนินการประกอบกิจการ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมและความถูกต้องตามหลักกฎหมายก่อน จึงอนุญาตให้ดำเนินการได้ หลังจากได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแล้ว จะต้องมีการติดตาม ตรวจสอบ และให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่บกพร่องและอาจเกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น หากมีการฝ่าฝืน ไม่ดำเนินการตามคำแนะนำ จะใช้มาตรการบังคับด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อบังคับให้เป็นไปตามที่กำหนดได้

กิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่

(๑) กิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการตามมาตรา ๑๙ ซึ่งมาตรา ๑๙ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย โดยทำเป็นธุรกิจ หรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น”

(๒) กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามมาตรา ๓๓ ซึ่งมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ข้อกำหนดของท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ (๑) ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใด

ดำเนินกิจการตามประเภทที่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมตามมาตรา ๓๒ (๑) ในลักษณะที่เป็นการค้า เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖”

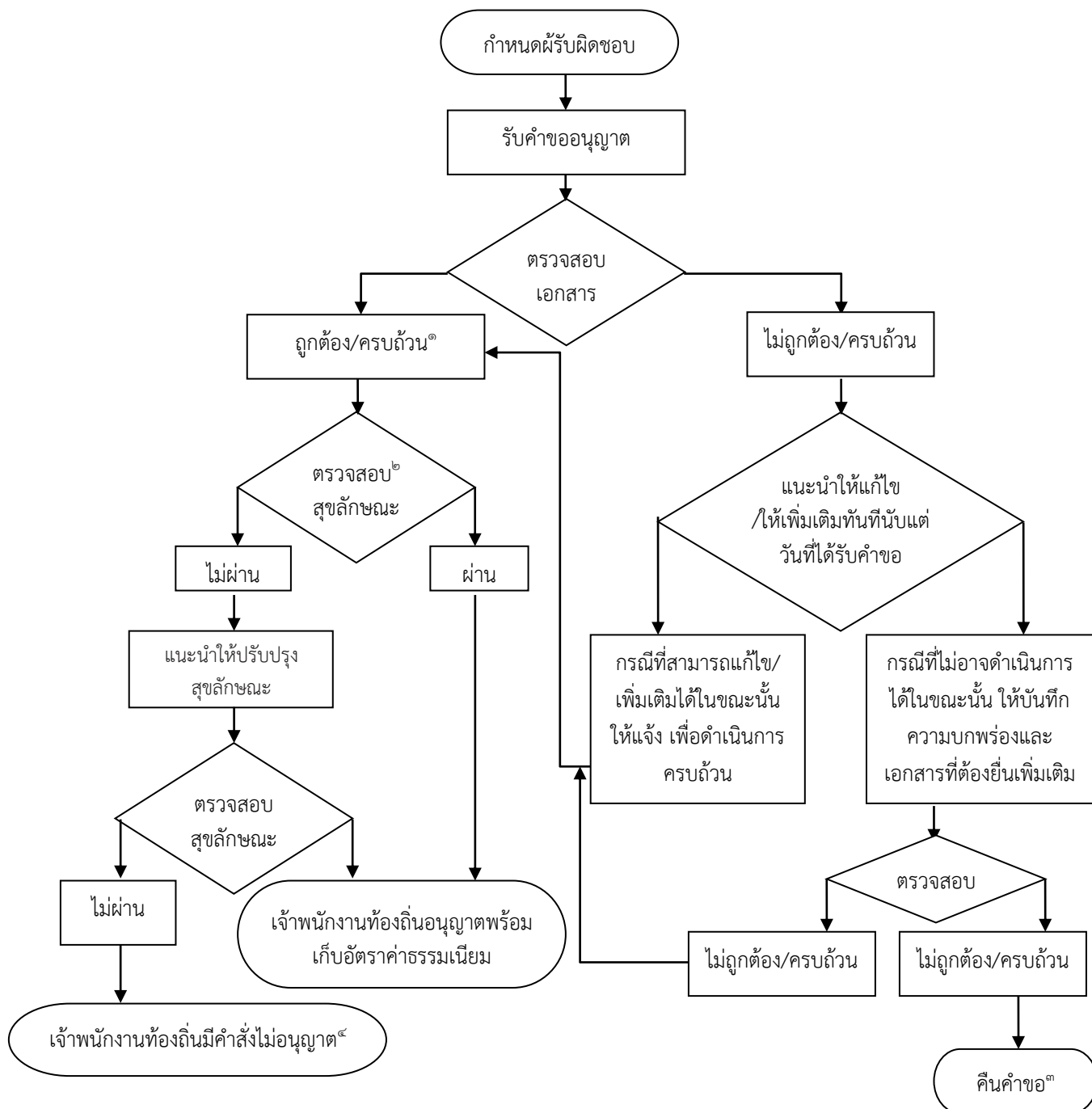
(๓) กิจการตลาดตามมาตรา ๓๔ ซึ่งมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖”

(๔) กิจการสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารที่มีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรตามมาตรา ๓๘ ซึ่งมาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช่เป็นการขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖”

(๕) กิจการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตามมาตรา ๔๑ ซึ่งมาตรา ๔๑ วรรคสองบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดที่เป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖”

กิจการที่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอหนังสือรับรองการแจ้ง ได้แก่ กิจการสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารที่มีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตรตามมาตรา ๓๘ ซึ่งมาตรา ๓๘ บัญญัติว่า ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช่เป็นการขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๔๘ ก่อนการจัดตั้ง)

แผนภาพที่ ๒ แสดงขั้นตอนการยื่นขอใบอนุญาตและออกใบอนุญาต



๑ หมายถึง คำขอถูกต้องและเอกสารครบถ้วน

๒ หมายถึง เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำขอถูกต้องและครบถ้วน ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อาจอนุญาตได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน ๒ ครั้งๆ ละไม่เกิน ๑๕ วัน และแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน ๗ วันนับแต่วันที่พิจารณาแล้วเสร็จ ทั้งนี้หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ยื่นคำขอทราบถึงเหตุแห่งความล่าช้าทุก ๗ วัน จนกว่าจะพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมสำเนาแจ้ง ก.พร. ทราบทุกครั้ง ตาม พ.ร.บ. การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๓ หมายถึง ผู้ยื่นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งคืนคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๔ หมายถึง ผู้ยื่นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

๒.๑.๔ กระบวนการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประชาชน ด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อม โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับท้องถิ่น เป็นผู้มียุทธศาสตร์ในการใช้อำนาจแห่งกฎหมายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออก“คำสั่งทางปกครอง” เพื่อบังคับต่อประชาชน กระบวนการออกคำสั่งจึงเป็นมาตรการบังคับใช้ที่มีผลต่อสิทธิของผู้รับคำสั่ง โดยมีขั้นตอนที่กำหนดไว้ แบ่งเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

๑) ระยะดำเนินการก่อนออกคำสั่ง

(๑) ตรวจพบเหตุแห่งการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (กรณีได้รับเรื่องร้องเรียน/พบว่าไม่เป็นไปตามกฎหมาย) เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขตรวจพบเหตุแห่งการออกคำสั่งดังนี้

๑.๑) พบเหตุด้วยตนเอง หรือได้รับคำร้อง คำขอจากประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้รับผิดชอบ พบเหตุด้วยตนเอง หรือได้รับคำร้อง คำขอจากประชาชน

๑.๒) ดำเนินการตรวจตราตามแผน/ได้รับเรื่องร้องเรียน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือผู้รับผิดชอบพบเหตุด้วยตนเอง หรือได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

๑.๓) ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง

๑.๓.๑) ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่อง หรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจ หรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่า เกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

๑.๓.๒) ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

๑.๓.๓) เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

- รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา

- ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

- ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

- ออกไปตรวจสอบสถานที่ คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่ พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเข้าใจมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.๓.๔) คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสาร

อันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสาร ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.๓.๕) เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

๑.๓.๖) หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัด และควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น

๑.๔) ตรวจพบเหตุแห่งการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

๑.๔.๑) อาคารหรือส่วนของอาคารใดหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคาร มีสภาพชำรุดทรุดโทรม หรือปล่อยให้สภาพทรุดโทรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑

๑.๔.๒) อาคารใดมีสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระสะสมไว้มากเกินสมควร หรือจัดสิ่งของเหล่านั้นซับซ้อนกันเกินไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒

๑.๔.๓) เหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง

๑.๔.๔) เหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่เอกชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง

๑.๔.๕) เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบ ต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ วรรคสาม

๑.๔.๖) ผู้ดำเนินการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕

๑.๔.๗) ผู้ดำเนินการใดดำเนินการตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเคยได้รับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เพราะเหตุที่ฝ่าฝืนดำเนินการ โดยมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาแล้วครั้งหนึ่ง ยังฝ่าฝืนดำเนินการโดยมิได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒

๑.๔.๘) ผู้มีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ค่าชำระค่าธรรมเนียมติดต่อกันเกินกว่าสองครั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ วรรคสอง

๑.๔.๙) การแจ้งไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคห้า

๑.๔.๑๐) ได้รับคำขอรับใบอนุญาตหรือคำขอต่ออายุใบอนุญาต ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง

๑.๔.๑๑) ผู้รับใบอนุญาตสำหรับกิจการใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙

๑.๔.๑๒) ผู้รับใบอนุญาตถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไป และมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่ปฏิบัติ

หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐

(๒) กำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครอง

๒.๑) บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือน โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

๒.๒) ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นิติบุคคลหรือคณะบุคคลโดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี หรือผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๓) ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำพยานความ หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ การใดที่พยานความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณี ให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

๒.๔) คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำเช่นนั้นด้วยตนเอง และต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใด ไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอ หรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

๒.๕) การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณี หรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว ๕๐ คน หรือมีคู่กรณีเกิน ๕๐ คน ยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือมีข้อความปริยายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อ ดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น ในกรณีที่มีคู่กรณีเกิน ๕๐ คน ยื่นคำขอให้มีการนำคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตน ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ตัวแทนร่วมต้องเป็นบุคคลธรรมดา คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไปด้วยตนเอง ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและต้องแจ้ง ให้คู่กรณีทุกรายทราบด้วย ระยะเวลาที่ใช้ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครอง ๕ วัน ปัจจัยความสำเร็จ ได้แก่ เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงาน

เพื่อตอบสนองเป้าหมายได้ตรงตามวัตถุประสงค์ จุดควบคุมความเสี่ยง ได้แก่ การปฏิบัติตามเงื่อนไข ในการกำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองอย่างเคร่งครัด

(๓) แจ้งข้อเท็จจริงที่พบแก่คู่กรณีและออกคำแนะนำ

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่ เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ ในคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเอง การให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ หรือเมื่อเป็นมาตรการ บังคับทางปกครอง อย่างไรก็ดี ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสคู่กรณี ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ปัจจัยความสำเร็จ ได้แก่ เจ้าหน้าที่มีคำแนะนำที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และมีการติดตาม การแก้ไขปัญหา

จุดควบคุมความเสี่ยง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม และดำเนินงาน อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) ตรวจสอบการปฏิบัติตามคำแนะนำ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตรวจสอบติดตามการปฏิบัติตาม คำแนะนำตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากได้มีการปฏิบัติตามคำแนะนำจนทำให้เหตุแห่งปัญหาหมดไป กระบวนการย่อมเป็นที่ยุติ

(๕) เสนอเรื่อง/รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อพิจารณาออกคำสั่ง

(๖) ก่อนการพิจารณาออกคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องใช้ข้อมูลจากการรายงานผลการตรวจสอบการปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบประกอบการพิจารณาออกคำสั่ง

(๗) ออกคำสั่งทางปกครอง

๒) ระยะติดตามและประเมินผล

เมื่อดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดหลังจากให้คำแนะนำแล้ว พบว่า คู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ เพื่อให้มาตรการมีผลสัมฤทธิ์ จึงต้องออกคำสั่งเพื่อบังคับตามกฎหมาย

๑) เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ มีได้หลายกรณี ดังนี้

- ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอนอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็น เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะภายในเวลาซึ่งกำหนดให้ตามสมควร ตามมาตรา ๒๑

- ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารย้ายสินค้า เครื่องเรือนหรือสัมภาระออกจากอาคารนั้น หรือให้จัดสิ่งของเหล่านั้นเสียใหม่ เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะ หรือให้กำจัดสัตว์ ซึ่งเป็นพาหะของโรคภายในเวลาที่กำหนดให้ตามสมควร ตามมาตรา ๒๒

- ใ้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระวังหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง

- ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร ตามมาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง

- ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้ว (มาตรา ๒๘ วรรคสาม)

- ให้ผู้ดำเนินการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้อง และถ้าผู้ดำเนินการไม่แก้ไขหรือถ้าการดำเนินการนั้น จะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน ให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้ว ตามมาตรา ๔๕

- ให้ผู้นั้นหยุดดำเนินการไว้จนกว่าจะได้ดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้ายังฝ่าฝืนอีกให้สั่งห้ามการดำเนินการนั้นไว้ตามเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกิน ๒ ปี ตามมาตรา ๕๒

- ให้ผู้นั้นหยุดการดำเนินการไว้จนกว่าจะได้เสียค่าธรรมเนียม และค่าปรับจนครบจำนวนตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

- ให้การแจ้งของผู้แจ้งเป็นอันสิ้นสุด ตามมาตรา ๔๘ วรรคห้า

- ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาต พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำขอ ซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องหรือครบถ้วนตามที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

- พักใช้ใบอนุญาตได้ภายในเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกิน ๑๕ วัน ตามมาตรา ๕๙

- เพิกถอนใบอนุญาต ตามมาตรา ๖๐

๒) คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

๓) คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

- ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

- ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

๔) กรณีการจัดให้มีเหตุผล ไม่ใช่บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

- เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

- เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

- เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

- การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

๕) การกำหนดเงื่อนไขให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

- การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

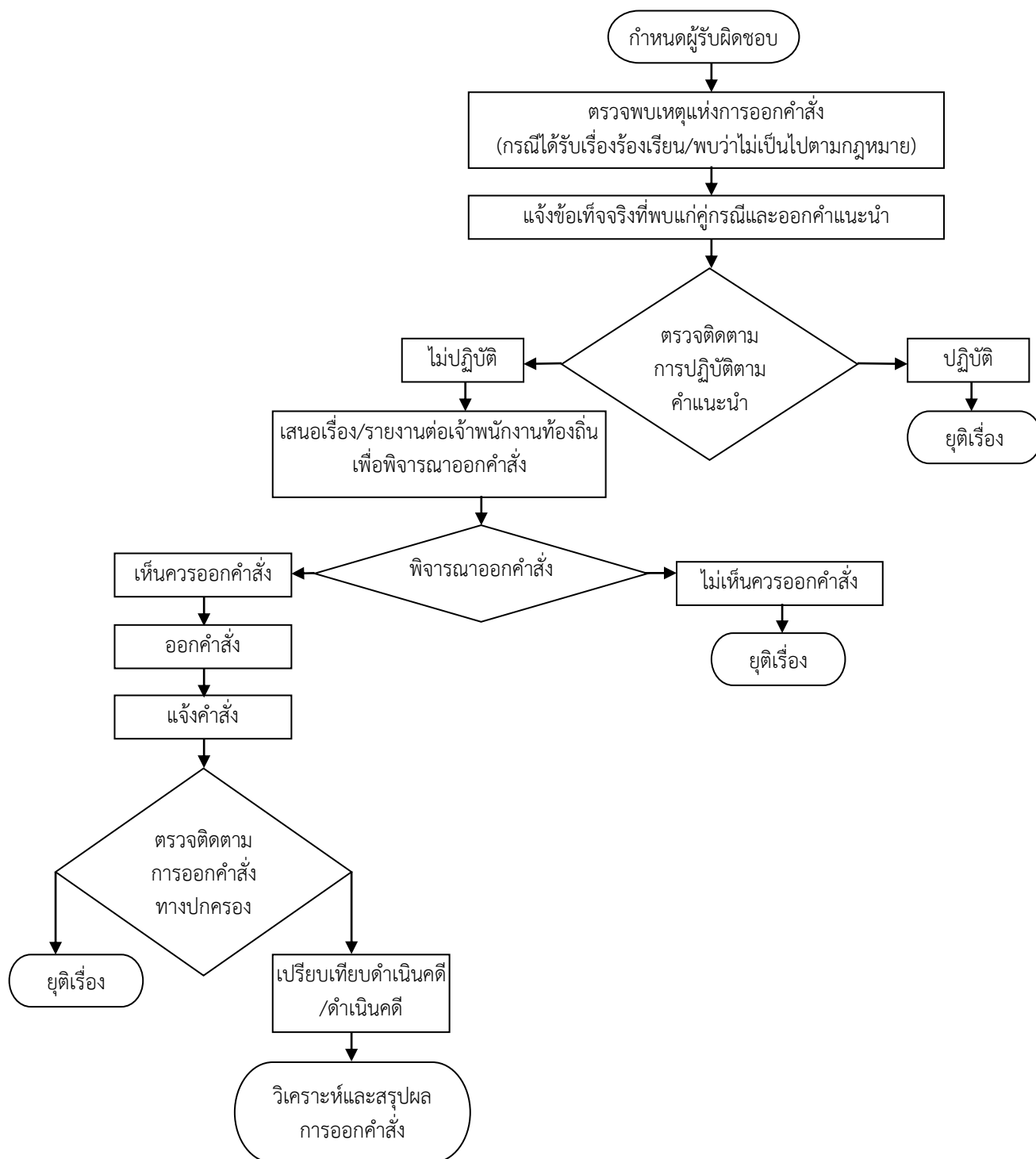
- การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน

- ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

- การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มีเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

๖) คำสั่งทางปกครองที่อาจุุทธหรือโต้แย้งต่อไปได้ ให้ระบุนกรณีที่อาจุุทธหรือโต้แย้ง การยื่นคำอุุทธหรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุุทธหรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย ในกรณีที่มิได้ระบุนกรณีที่อาจุุทธหรือโต้แย้ง การยื่นคำอุุทธหรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุุทธหรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ ให้ระยะเวลาสำหรับการอุุทธหรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวล้นเกินกว่า ๑ ปี ให้ขยายเป็น ๑ ปี นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๘ วรรคห้า มาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๖๕ วรรคสองหรือคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง ถ้าผู้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุุทธเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพิจารณาอุุทธภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง

แผนภาพที่ ๓ ผังกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕^๒



^๒ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (๒๕๕๕). คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายการสาธารณสุข
Standard Operating Procedure (SOP). หน้า ๔๓

๒.๑.๕ กระบวนการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณี ผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งคำสั่ง และขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่ง เป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไข ความเดือดร้อน หรือความเสียหายของคู่กรณีในขั้นต้นก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป

คำสั่งทางปกครองที่มีสิทธิอุทธรณ์ ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้แก่^๓

๑) คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

- คำสั่งตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง วรรคสาม หรือวรรคสี่ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม เกี่ยวกับเรื่องเหตุรำคาญ คำสั่งตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ เกี่ยวกับ เรื่องการจัดตั้งตลาด

- มาตรา ๔๕ เป็นคำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้แก้ไขหรือปรับปรุง ให้ถูกต้อง หรือให้หยุดดำเนินกิจการไว้ทันทีที่เป็นการชั่วคราว

- คำสั่งตามมาตรา ๔๘ เกี่ยวกับเรื่องหนังสือรับรองการแจ้ง

- คำสั่งตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง ในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุ ใบอนุญาต

- คำสั่งตามมาตรา ๖๐ ในเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาต

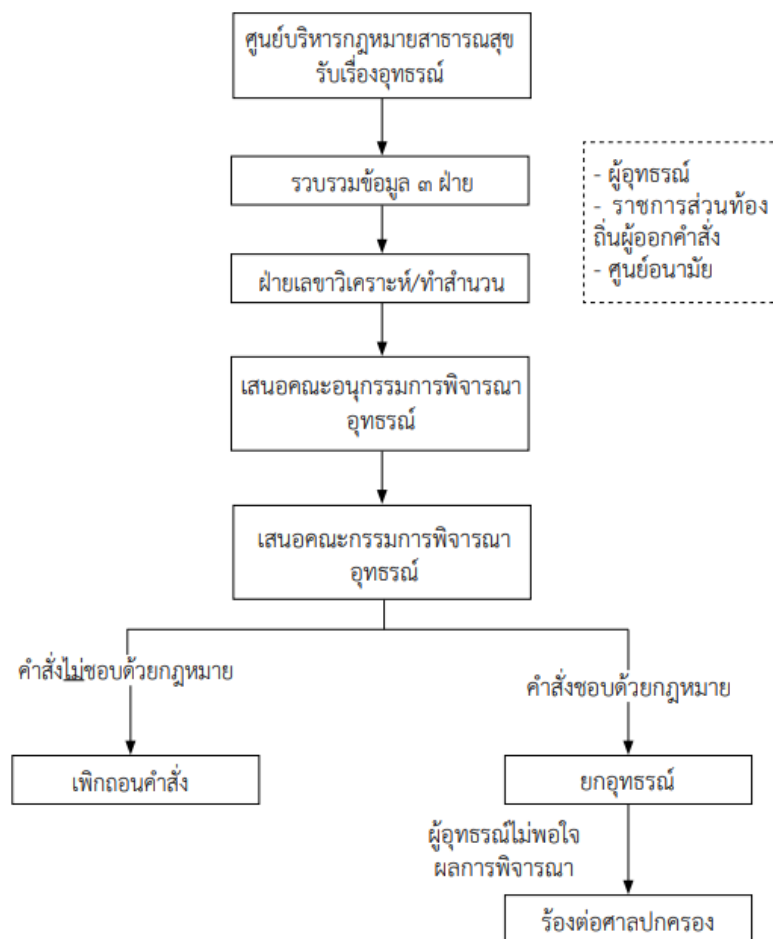
- คำสั่งตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง เป็นคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการ กรณีมีการค้างชำระ ค่าธรรมเนียมติดต่อกันเกินกว่า ๒ ครั้ง

๒) คำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

คำสั่งตามมาตรา ๔๔ เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานสาธารณสุข ในกรณีที่ตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืน ต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้วจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เป็นส่วนรวม ซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน

^๓ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๖๑), ๖๐

แผนภาพที่ ๔ ผังกระบวนการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม



หมายเหตุ. จาก “ขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์”, โดยศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, ๒๕๖๑, *คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม*, หน้า ๕๔.

๒.๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ หลักเกณฑ์บางอย่างก็มีการบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติต่าง ๆ และหลักเกณฑ์บางอย่างก็ถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principes generaux du droit) เช่น หลักการไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ หลักการให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการ เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโดยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครอง และมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินั้น เว้นแต่ในกรณี

ที่กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกัน ความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่วางไว้เพื่อให้เกิดความมั่นใจ ได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรมปราศจากความลำเอียงและถูกต้อง ตามกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ต่าง ๆ ของเอกชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และสร้างมาตรการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรม (Rules of law)

๒.๒.๑ หลักกฎหมายสำคัญในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเน้นที่กระบวนการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็น มาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้มากที่สุด และโดยที่คำสั่งทางปกครองคือ “การใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งกำหนดสิทธิหน้าที่อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ เช่น คำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียนซึ่งรวมถึงการปฏิเสธ สิทธิต่าง ๆ ด้วย” ฉะนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้จึงวางหลักกฎหมายที่สำคัญ ๆ ให้เจ้าหน้าที่ต้องถือปฏิบัติ ดังนี้

ก.องค์ประกอบสำคัญของ “เจ้าหน้าที่” ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองประกอบด้วย สารสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

- ๑) จะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น
- ๒) จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย
- ๓) จะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางในเรื่องนั้น

ข. การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ แบ่งเป็น

๑) หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองเรื่องใด เรื่องหนึ่งจะต้องจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ตามมาตรา ๑๒ ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่น ของรัฐหรือไม่ก็ตาม ตามมาตรา ๕ จากนิยามศัพท์ข้างต้น “เจ้าหน้าที่” อาจหมายถึงบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่องค์การมหาชน หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เช่น นายรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ขนส่งจังหวัด หรือ ที่ดินจังหวัด หรือหมายถึง คณะบุคคล เช่น คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา สภามหาวิทยาลัย หรือนิติบุคคล เช่น กระทรวง กรม จังหวัด รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือ นิติบุคคลอื่นที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย เช่น แพทยสภา สภานายความ มหาวิทยาลัยเอกชน จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะครอบคลุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย อย่างกว้างขวาง ฯลฯ

๒) หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเป็นผู้พิจารณา โดยกฎหมายได้บัญญัติไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ตนมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น และเป็นผู้ที่เคยพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณามาก่อน และได้แสดงทัศนคติ หรือแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะในทางที่เป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะพิจารณา หรือเป็นปฏิปักษ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอย่างขั้นตอนก่อนที่จะทำคำสั่งทางปกครองหรือภายหลังที่ได้มีคำสั่งทางปกครองแล้วก็ตาม ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖

ค. หลักความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องยึดหลักความเรียบง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ ถ้าคำขอมีข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่มีหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง ตามมาตรา ๒๗

ง. หลักการพิจารณาแบบไต่สวน ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ถูกต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีโดยเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙

จ. หลักการรับฟังผู้ที่ถูกระทบสิทธิ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งเพื่อแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐

ฉ. หลักการเข้าถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจง หรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนได้ เว้นแต่กรณีที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ ตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒

ช. หลักการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจะต้องชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้รับคำสั่งเข้าใจและปฏิบัติตาม ฉะนั้น คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือนอกจากจะต้องลงวันที่ลายมือชื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ระบุชื่อและตำแหน่งผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๖ แล้วจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาอ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ตามมาตรา ๓๗ และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดที่ต้องให้เหตุผลในคำสั่ง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองก็ต้องให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ซ. หลักการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ โดยหลักทั่วไปคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลนับแต่ผู้รับคำสั่งได้รับคำสั่งนั้น ฉะนั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้น ผู้รับคำสั่งย่อมใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวหรือขอทุเลาการบังคับใช้ เพราะการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง ย่อมมีมาตรการบังคับตามมาเสมอ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทราบ ว่า หากผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์ต่อใครภายในระยะเวลาเท่าใด และการไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์จะมีผลให้ระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดขยายไปเป็น ๑ ปี หากไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ใหม่ ตามมาตรา ๔๐

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ หลายประการในการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี โดยยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองมิใช่ผู้อยู่ใต้บังคับของฝ่ายปกครอง แต่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งคำว่า “คู่กรณี” หมายถึง เอกชนผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือน หรืออาจถูกระทบกระเทือน เนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕

ก. สิทธิของคู่กรณี

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

(๑) สิทธิคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๓

(๒) สิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปพร้อมกับตนได้ เพื่อให้คำแนะนำหรือช่วยตนชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ เช่น ทนายความ วิศวกร เกษษกร หรือผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพใด ๆ ตามมาตรา ๒๓ หรือแต่งตั้งตัวแทนกระทำการในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแทนตนเองได้ ตามมาตรา ๒๔

(๓) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและแจ้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในการติดต่อเจ้าหน้าที่กฎหมาย กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาให้คู่กรณีทราบ และหากคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องอันเกิดจากความไม่รู้ เจ้าหน้าที่ก็ต้องแนะนำให้ทราบเพื่อแก้ไข ตามมาตรา ๒๗

(๔) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยสมบูรณ์ ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ต้องหยิบยกประเด็นต่าง ๆ ขึ้นมาพิจารณาทั้งหมด ทั้งสิ่งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อเอกชน โดยไม่ผูกมัดอยู่กับคำขอ หรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาแสดงเพียงอย่างเดียว ตามมาตรา ๒๘ แต่เจ้าหน้าที่ต้องศึกษารวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ทุกวิถีทางตามความจำเป็น (มาตรา ๒๙) เพื่อให้การพิจารณาของตนได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน ชอบด้วยกฎหมาย และเกิดผลดีต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

(๕) สิทธิรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบหรืออาจกระทบสิทธิของตนและมีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๓๐

(๖) สิทธิในการขออุทธรณ์ที่จำเป็น คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสาร พยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน เว้นแต่เป็นเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัยหรือเป็นความลับ ตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ซึ่งหลักเกณฑ์ขอตรวจดูเอกสารได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐

(๗) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว คณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ตามมาตรา ๓๓

(๘) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการ คำสั่งทางปกครองจะต้องแสดงเหตุผลของคำสั่งไว้ เพื่อความชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งคำสั่ง ตามมาตรา ๓๗ เว้นแต่คำสั่งทางปกครองบางประเภทที่กฎหมายยกเว้นไว้ เช่น เป็นกรณีที่มีผลตามคำขอเหตุผลเป็นที่รู้อยู่แล้ว เป็นกรณีที่ต้องรักษาความลับ หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน ตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงยกเว้นคำสั่งทางปกครองบางประเภทที่ไม่ต้องให้เหตุผลในคำสั่ง

(๙) สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์โต้แย้ง เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องระบุถึงกรณีที่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งขั้นตอน การยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น ตามมาตรา ๔๐

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีคำแนะนำถึงหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ในคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ที่ ๑/๒๕๔๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวแล้ว

ข. สถานภาพของคู่กรณี คู่กรณีจะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล หรือบุคคลธรรมดาก็ได้ ตามมาตรา ๒๑ หากเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๒๒

คำสั่งทางปกครองจึงมีองค์ประกอบสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

(๑) องค์ประกอบในแง่ของผู้ออกคำสั่ง : “เจ้าหน้าที่”

คำสั่งทางปกครองโดยหลักต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่เอกชน เว้นแต่เอกชนนั้นจะได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการบางอย่าง การกระทำของเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจึงอาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้

(๒) องค์ประกอบในแง่ของการใช้อำนาจรัฐ : “อำนาจปกครอง”

มาตรการที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่อื่นจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐ และต้องเป็นอำนาจมหาชนประเภทการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง

(๓) องค์ประกอบในแง่วัตถุประสงค์ : “กฎเกณฑ์/นิติสัมพันธ์”

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กล่าวคือ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมาย ดังนั้น มาตรการใด ๆ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจปกครอง หากเป็นการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองแล้ว แม้จะส่งผลกระทบต่อบุคคลที่อาจจะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง ก็ยังไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

(๔) องค์ประกอบในแง่ของผลต่อผู้รับคำสั่ง : “ผลเฉพาะกรณี”

เป็นองค์ประกอบที่เป็นเครื่องแบ่งแยกคำสั่งทางปกครองออกจากรูปแบบการกระทำทางปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง คือ “กฎ” โดยคำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือกอนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลเฉพาะกรณี หรือกับบุคคลคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สามารถระบุตัวบุคคลได้ในขณะที่ “กฎ” เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ หรือกอนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลบังคับกับบุคคลทั่วไปไม่จำกัดจำนวน

(๕) องค์ประกอบในแง่การเกิดผลในระบบกฎหมาย : “ผลโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครอง”

คำสั่งทางปกครองเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง คือ มีผลเป็นการก่อตั้งเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่มีสถานะอยู่ภายนอกฝ่ายปกครอง องค์ประกอบข้อนี้เป็นเครื่องแบ่งแยกคำสั่งทางปกครองออกจากคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง คำสั่งที่ยังไม่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ไม่มีผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองกับบุคคล การมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองนี้ ไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นกรณีที่เป็นการออกคำสั่งกับประชาชนทั่วไปเท่านั้น แต่อาจจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของคำสั่งเป็นสำคัญ

ถ้าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติในฐานะที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแล้ว คำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง แต่ถ้าคำสั่งนั้นกระทบกับสถานะส่วนตัวหรือสิทธิหน้าที่ส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรงแล้ว คำสั่งนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง

๒.๒.๒ แบบของคำสั่งทางปกครอง

โดยทั่วไปการออกคำสั่งทางปกครองจะทำได้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นวาจาหรือรูปแบบอื่นก็ได้ ตามมาตรา ๓๔ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักการของแบบคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

ก. คำสั่งทางปกครองที่ทำโดยวาจา กรณีที่มีการทำคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาอาจเกิดในกรณีเร่งด่วนหรือโดยสภาพของคำสั่งไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานดับเพลิง หากผู้กรณีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่กระทบกระเทือนสิทธิของตนและประสงค์จะทราบเหตุผลในคำสั่ง ก็สามารถขอให้ผู้ออกคำสั่งนั้นยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือได้ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น (มาตรา ๓๕)

ข. คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือ อย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อผู้เป็นเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๓๖ นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้คำสั่งต้องมีเหตุผลประกอบ โดยจะต้องมีทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ตามมาตรา ๓๗

ค. คำสั่งโดยวิธีอื่น ๆ เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น เช่น สัญญา หรือป้ายประกาศต่าง ๆ ซึ่งหากผู้รับคำสั่งเห็นว่ากระทบสิทธิของตน ก็อาจใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าวได้ เป็นต้น

๒.๒.๓ ผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลเมื่อผู้กรณีได้รับแจ้ง และย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขเวลา หรือโดยเหตุอื่น ตามมาตรา ๔๒ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการรับทราบคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

ก. ได้รับรู้ทางเสียงและแสงขณะกระทำการ เช่น สัญญาณไฟจราจร สัญญาณเตือนภัย ฯลฯ

ข. ได้รับแจ้งเป็นวาจาขณะกระทำการ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร คำสั่งด้วยวาจาของเจ้าหน้าที่

ค. ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้

(๑) การส่งให้แก่ผู้รับแจ้งโดยตรงจะมีผลทันทีเมื่อผู้รับคำสั่งได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวด้วยตนเอง หรือเมื่อคำสั่งนั้นไปถึงภูมิลำเนาของผู้รับแม้ว่าจะเปิดอ่านภายหลัง ตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง

(๒) ประกาศ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอ ใช้ได้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นมีผู้รับคำสั่งในเรื่องเดียวกันเกิน ๕๐ คนขึ้นไป การแจ้งจะมีผลสมบูรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ประกาศ ตามมาตรา ๗๒

(๓) การประกาศทางหนังสือพิมพ์ ใช้ได้ในกรณีเกี่ยวข้องกับผู้รับคำสั่งในเรื่องเดียวกันเกินกว่า ๑๐๐ คน โดยที่ไม่รู้ตัวและภูมิลำเนาของผู้รับคำสั่งเป็นใคร การแจ้งคำสั่งดังกล่าวจะมีผลเมื่อพ้น ๑๕ วัน นับแต่วันที่ประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้น ตามมาตรา ๗๓

๒.๒.๔ การอุทธรณ์คำสั่ง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนหลังจากที่มีการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้มีผลเป็นการเพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า การอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครอง ซึ่งให้สิทธิประชาชนในการโต้แย้งคำสั่งที่ตนไม่เห็นด้วย ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสตรวจสอบคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ได้ทำไปแล้วว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากฝ่ายปกครองเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่สมเหตุสมผล ก็มีกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเยียวยาความเสียหายได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีจำนวนลดน้อยลง และเป็นคดีที่มีลักษณะเด่นชัดอีกด้วย

ก. ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ คู่กรณีที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่น ๆ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ หากเห็นว่าสิทธิของตนถูกระงับกระเทือน หรืออาจถูกระงับกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ข. อุทธรณ์ต่อใคร กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลักการว่า การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือต่อบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งของรัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจะต้องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในกำหนด ๙๐ วัน ตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๘ ในกรณีที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเปลี่ยนไปเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทน

ค. กำหนดเวลาอุทธรณ์ ระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้น ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง

ง. รูปแบบของคำอุทธรณ์ การอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือโดยมีเนื้อหาสาระทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ และระบุข้อโต้แย้งหรือข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองไว้ให้ชัดเจน ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง

จ. การพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๖ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๕

ฉ. ผลของการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์อาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระ หรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจในความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ ตามมาตรา ๔๖

๒.๒.๕ การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีใดกรณีหนึ่งหรือหลายกรณี ดังต่อไปนี้

๑) กระทำโดยไม่มีอำนาจ

๒) กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

- ๓) กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- ๔) กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น
- ๕) กระทำโดยไม่สุจริต
- ๖) กระทำโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- ๗) กระทำโดยมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น
- ๘) กระทำโดยมีลักษณะเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร
- ๙) กระทำโดยใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

๒.๒.๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นได้เสมอ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

ก. ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง การพิจารณาเพิกถอนคำสั่ง เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

ข. ระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่ง การเพิกถอนจะกระทำเมื่อใดก็ได้ แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์หรือมีการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาลแล้วก็ตาม และเจ้าหน้าที่สามารถเพิกถอนได้เอง โดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอ เพราะเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง

ค. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ เจ้าหน้าที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่ถ้าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้ทำขึ้นโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือมีการปกปิดข้อเท็จจริง หรือเกิดจากการข่มขู่หรือจูงใจโดยมิชอบ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่สามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ โดยไม่จำกัดระยะเวลา ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เจ้าหน้าที่สามารถเพิกถอนได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และจะเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคต ในขณะเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ ตามมาตรา ๕๐

ง. ผลจากการเพิกถอนคำสั่ง ในกรณีที่การเพิกถอนคำสั่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาจ่ายค่าทดแทนความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๕๒ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์และความสุจริตของผู้รับประโยชน์จากคำสั่งนั้นด้วย ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งผู้รับคำสั่งย่อมมีสิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้จ่ายค่าทดแทนความเสียหายได้ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันได้รับแจ้งการเพิกถอน

๒.๒.๗ การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง ที่คู่กรณีในฐานะผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองใหม่อีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าจะอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์หรือพ้นกำหนดการอุทธรณ์แล้วก็ตาม การขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองใหม่ ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ตามมาตรา ๕๔ ดังนี้

- ๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ
- ๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครอง

- ๓) เจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งไม่มีอำนาจ
- ๔) ข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี
- ๕) การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่ผู้ขอได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ ตามมาตรา ๕๔

๒.๒.๘ มาตรการบังคับทางปกครอง

เพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีการกำหนด มาตรการบังคับขึ้น ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ของเจ้าหน้าที่มีหลักการสำคัญว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น มีความชัดเจนแน่นอน ตามมาตรา ๕๖ วรรคสาม มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของคำสั่งทางปกครอง และมาตรการดังกล่าวจะต้องใช้โดยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด มาตรการบังคับ ทางปกครองแยกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

ก. คำสั่งให้ชำระเงิน เช่น สั่งให้ชำระค่าปรับ จ่ายเงินเข้ากองทุน ชำระค่าธรรมเนียม ฯลฯ หากไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับโดย การยึดอายัดเงิน หรือ ทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการชำระหนี้ตามคำสั่ง แต่ก่อนใช้มาตรการบังคับโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้ซึ่งอยู่ในบังคับ ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ตามมาตรา ๕๗

ข. คำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น สั่งให้ยุติการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย สั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะ สั่งปิดโรงงาน ฯลฯ เป็นต้นหากมีการฝ่าฝืนคำสั่ง ดังกล่าวเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับ ดังนี้

(๑) เข้าดำเนินการแทน เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เจ้าหน้าที่มอบหมายอาจเข้าดำเนินการ ตามที่สั่งให้กระทำนั้นเสียเอง และหากมีค่าใช้จ่ายใด จะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มร้อยละ ๒๕ ต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าว ตามมาตรา ๕๘ (๑)

(๒) ให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินวันละ ๒๐,๐๐๐ บาท ตามมาตรา ๕๘ (๒) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับใด ๆ เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้มีการกระทำ หรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองก่อนในระยะเวลาอันสมควร และในหนังสือเตือนจะต้องระบุ มาตรการบังคับให้ชัดเจน และระบุมาตรการบังคับไว้เพียงมาตรการเดียว รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายเข้าดำเนินการแทนหรือจำนวนค่าปรับ ตามมาตรา ๕๙

๒.๒.๙ ระยะเวลาและอายุความ

การนับอายุความในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยหลักจะไม่นับรวมวันแรก แห่งระยะเวลานั้น เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นการอื่นโดยเฉพาะ ส่วนการสิ้นสุดของระยะเวลาหากเป็นวันหยุดทำการงานของเจ้าหน้าที่ ให้นับวันหยุดนั้นเข้าไปด้วย หมายความว่า ถ้าครบกำหนดในวันนั้นแม้จะเป็นวันหยุดทำการ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ จะเลื่อนไปดำเนินการในวันเปิดทำการตามปกติไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ประชาชนต้องกระทำการ ไม่ว่าจะป็นระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมาย หรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการ

ของเจ้าหน้าที่กิติ หรือวันหยุดตามประเพณีของผู้รับคำสั่งกิติ ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำการปกติถัดจากวันหยุดนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ตามมาตรา ๖๔

ส่วนการขอขยายระยะเวลาสามารถกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะพิจารณาขยายระยะเวลา ก่อนหรือหลังระยะเวลาสิ้นสุดก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องยื่นคำขอภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุที่ไม่อาจกระทำได้สิ้นสุดลง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖) เมื่อมีการอุทธรณ์หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุด หรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทั้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย ตามมาตรา ๖๗

๒.๒.๑๐ คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

ปัจจุบันมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณา คำสั่งทางปกครอง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป เพื่อให้การพิจารณา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ มีความชัดเจน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

- (ก) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องระบุตัวบุคคล ตามมาตรา ๗๕
- (ข) กรณีพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ตามมาตรา ๗๖
- (ค) คณะกรรมการที่เข้ามาแทนหรือเพิ่มขึ้น ระหว่างวาระของคณะกรรมการ ตามมาตรา ๗๗
- (ง) การให้กรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทพ้นก่อนครบวาระ ตามมาตรา ๗๘
- (จ) การกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการ ตามมาตรา ๗๙
- (ฉ) วิธีการประชุม ตามมาตรา ๘๐
- (ช) อำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ ตามมาตรา ๘๑
- (ซ) การลงมติของคณะกรรมการ ตามมาตรา ๘๒
- (ณ) ต้องจัดทำรายงานการประชุมเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๘๓
- (ญ) การจัดทำคำวินิจฉัยและความเห็นแย้ง ตามมาตรา ๘๔

๒.๒.๑๑ คำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ความผิดพลาดของการกระทำทางปกครองส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวก่อนออกคำสั่งทางปกครอง หากสามารถสร้างวิธีการเพื่อป้องกันการกระทำที่ผิดพลาดในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน ซึ่งดีกว่ามาตรการทางศาลอันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อประชาชนในความมั่นคงของคำสั่งทางปกครองอีกด้วย

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบ ต่อสถานะทางสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ

การอนุญาต การอนุมัติการวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ^๔

คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งนั้น คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายบางครั้ง ก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ จึงอาจต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลของคำสั่งเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ก็อาจมีการเพิกถอนได้ เพียงแต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มีผลกระทบต่อผู้ใด หรือมีผลกระทบต่อบางคนแต่มีประโยชน์สาธารณะที่สำคัญมาเกี่ยวข้องอาจมีการเพิกถอนไปทั้งหมด ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจไม่ขัดต่อกฎหมายเสียทั้งหมด หรืออยู่ในดุลพินิจการใช้กฎหมายว่าจะสมควรปฏิบัติเช่นใด การเพิกถอนผลของคำสั่งทางปกครองเพียงบางส่วนก็อาจเกิดขึ้นได้^๕

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

๑) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

๑.๑) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

๑.๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

๑.๓) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

๒) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย บางกรณีนั้นมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญ จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ

๒.๑) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

๒.๒) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง

๒.๓) คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

๒.๓ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น^๖

^๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม, มาตรา ๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก (๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) : ๑ - ๒๔.

^๕ จูติพร ลิ่มแหลมทอง, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (เอกสารประกอบการสอนวิชา LW๔๖๑ (H)๕๐), (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐).

^๖ โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการสอน วิชา รศ ๒๖๐), เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้, วิทยาลัยบริหารศาสตร์, ๒๕๕๑).

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง การกระจายอำนาจเป็นการให้ท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ

๑. รูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

๒. รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

ความสัมพันธ์ของส่วนราชการทั้ง ๓ ส่วน มี ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคเป็นรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับ ดูแล และส่งเสริมส่วนท้องถิ่น

รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย แต่ละประเภท มีดังนี้

๑. กรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีขนาดใหญ่ระดับมหานคร และเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศ มีพื้นที่ปกครองครอบคลุมกรุงเทพมหานครและกรุงเทพมหานครทั้งหมด มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีความพิเศษอีกประการคือ นอกจากจะมีสภากรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีสภาเขตอีก ๕๐ เขต

๒. เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีพื้นที่ปกครองคือพื้นที่เมืองพัทยาทั้งหมด ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของประเทศมาช้านาน ในปัจจุบันเมืองพัทยามีลักษณะคล้ายเทศบาลนคร แต่คงความพิเศษไว้อย่างเดียว คือ ปลัดเมืองพัทยาหรือหัวหน้าข้าราชการมาจากการว่าจ้าง มีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของไทย ที่ปลัดหรือหัวหน้าข้าราชการเป็นข้าราชการ มีวาระดำรงตำแหน่งจนมีอายุของผู้ดำรงตำแหน่งครบ ๖๐ ปี

๓. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีมาช้านาน หลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทยเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ไม่นาน มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ปกครองเป็นของตนเอง จึงทำให้การดำเนินงานไม่มีความชัดเจน

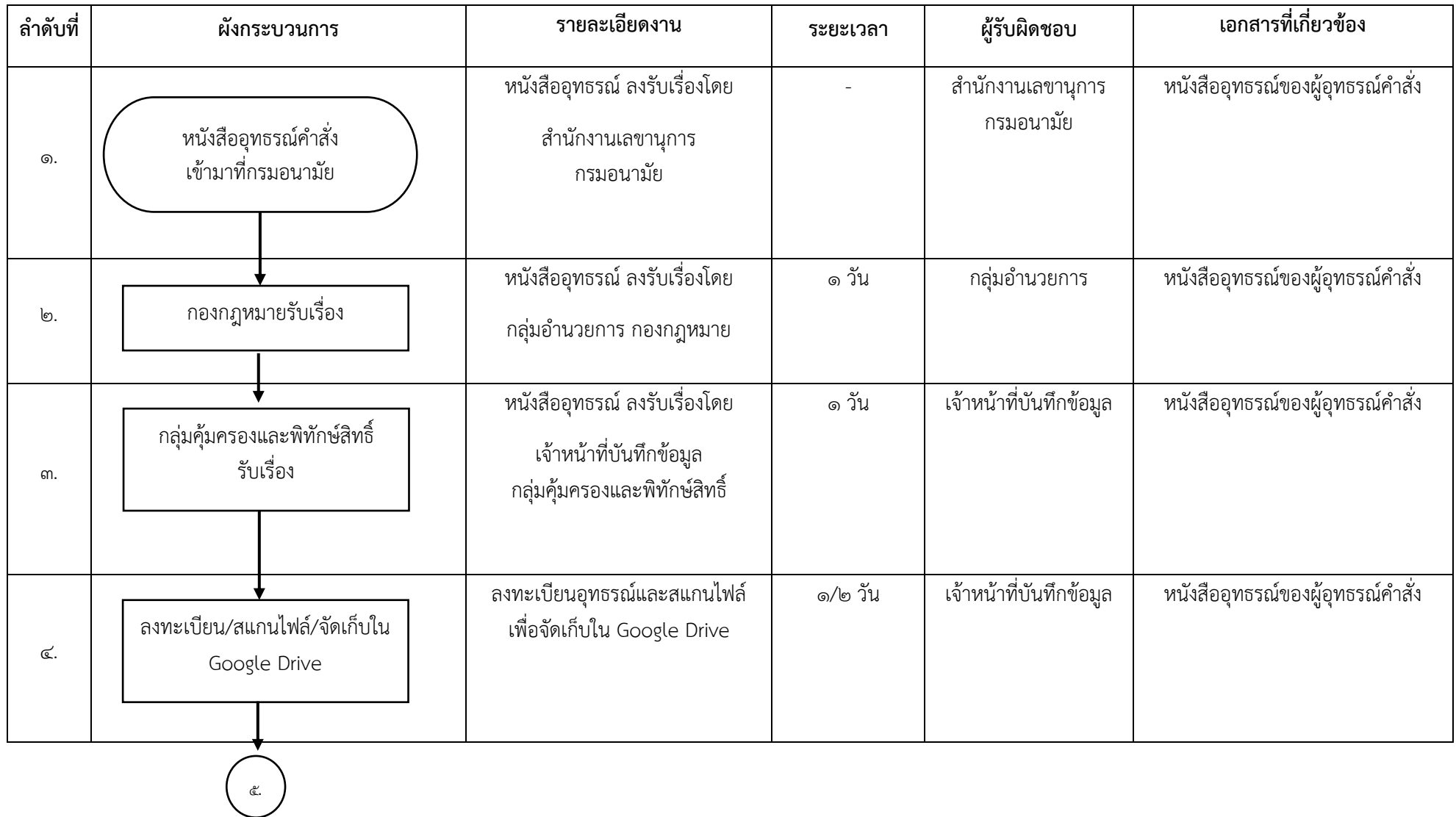
๔. เทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีมาช้านานที่สุดหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทยเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ เพียงปีเดียว และถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบที่สุุดประเภทแรกของไทย และยังคงใช้จนถึงปัจจุบัน มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยในปัจจุบันเทศบาลแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

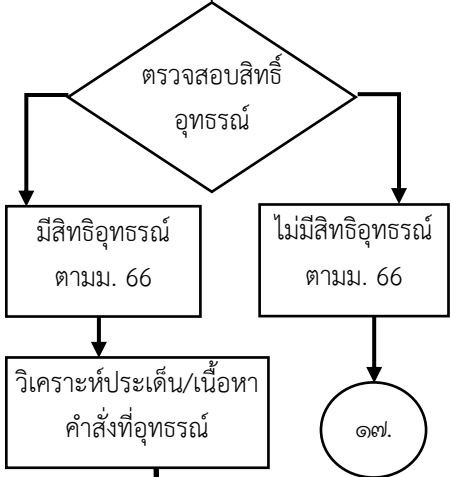
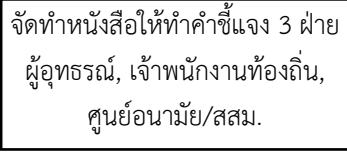
๕. องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่เกิดขึ้นหลังสุด และมีจำนวนมากที่สุดของไทย คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ประเทศไทยได้ยกระดับสภาตำบลและสุขาภิบาลเป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ได้เป็นหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไม่ได้เป็นหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับ ดูแล และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

สำหรับกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้

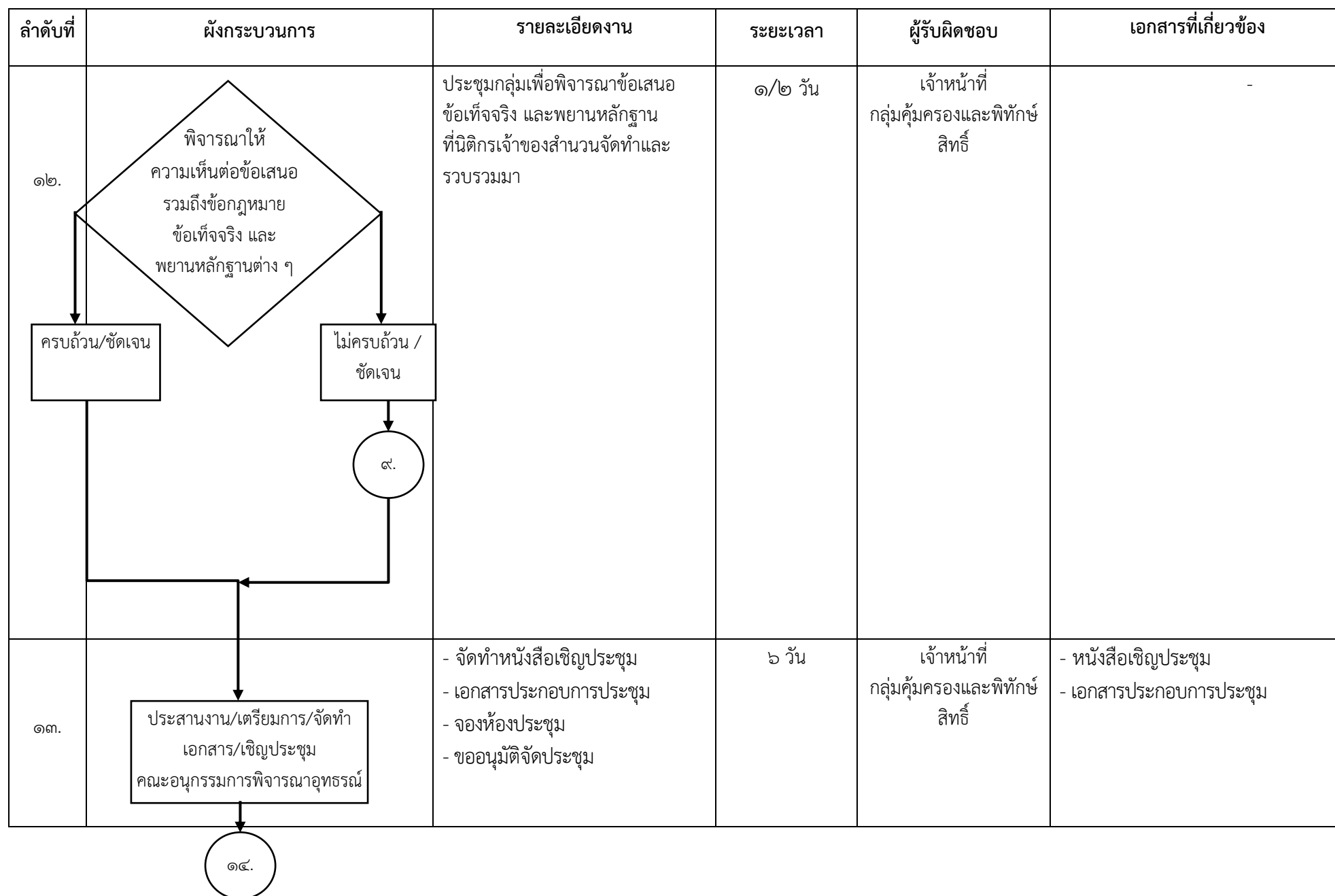
แผนภูมิที่ ๑ แผนภูมิกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข



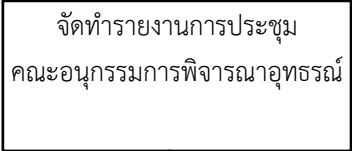
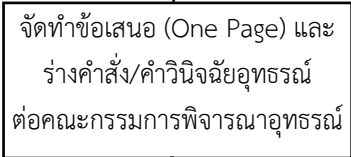
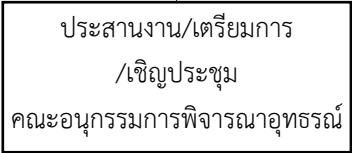
ลำดับที่	ผังกระบวนการ	รายละเอียดงาน	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ	เอกสารที่เกี่ยวข้อง
๕.		หัวหน้ากลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิพิจารณามอบหมายเรื่องอุทธรณ์ให้นิติกร	๑/๒ วัน	หัวหน้ากลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ	หนังสืออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์คำสั่ง
๖.		- ตรวจสอบสิทธิตามพรบ. การสาธารณสุข ม.๖๖ - หากมีสิทธิอุทธรณ์ นิติกรเจ้าของสำนวน วิเคราะห์ประเด็นคำสั่งที่อุทธรณ์	๒ วัน	นิติกรเจ้าของสำนวน	- หนังสืออุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์คำสั่ง - พรบ.การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
๗.		- นิติกรจัดทำหนังสือ ๓ ฝ่ายเพื่อให้ผู้อุทธรณ์ / เจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำคำชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ - ศูนย์อนามัย / สสม. รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง	๕ วัน	นิติกรเจ้าของสำนวน	- หนังสือ ๓ ฝ่ายเพื่อให้ผู้อุทธรณ์/เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการจัดทำคำชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ - หนังสือของศูนย์อนามัย / สสม. รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง

ลำดับที่	ผังกระบวนการ	รายละเอียดงาน	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ	เอกสารที่เกี่ยวข้อง
๘.	ส่งหนังสือให้ทำคำชี้แจงแก่ ผู้อุทธรณ์, เจ้าพนักงานท้องถิ่น, ศูนย์อนามัย/สสม.	- หนังสือแจ้งการพิจารณาอุทธรณ์ต่อผู้อุทธรณ์ - หนังสือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทำคำชี้แจงแก้ข้ออุทธรณ์คำสั่ง - หนังสือแจ้งศูนย์อนามัยหรือสถาบันพัฒนาสุขภาพเขตเมือง	๑ วัน	กลุ่มอำนวยการ	- ขอบจดหมาย - หนังสือ ๓ ฝ่าย
๙.	ประสานติดตาม รวบรวมข้อเท็จจริง/พยานหลักฐาน	- ประสานข้อเท็จจริงเพิ่มเติม - รวบรวมสำนวน , พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง	๑๐ วัน	นิติกร เจ้าของสำนวน	ประสานผ่านทางโทรศัพท์
๑๐.	วิเคราะห์และสังเคราะห์ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย	- วิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย	๓ วัน	นิติกร เจ้าของสำนวน	-
๑๑.	จัดทำข้อเสนอ (One Page) ต่อคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์	- ประเด็นที่ได้จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน - จัดทำ One page เปรียบเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์	๑ วัน	นิติกร เจ้าของสำนวน	One page เปรียบเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

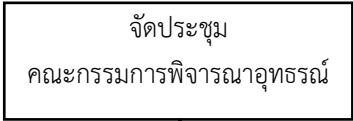
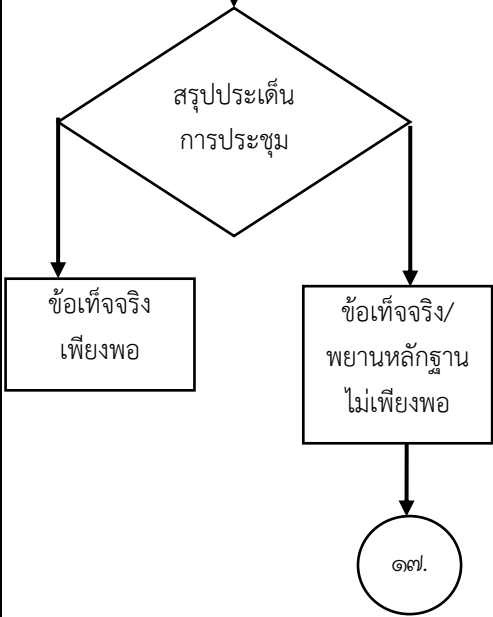
๑๒.

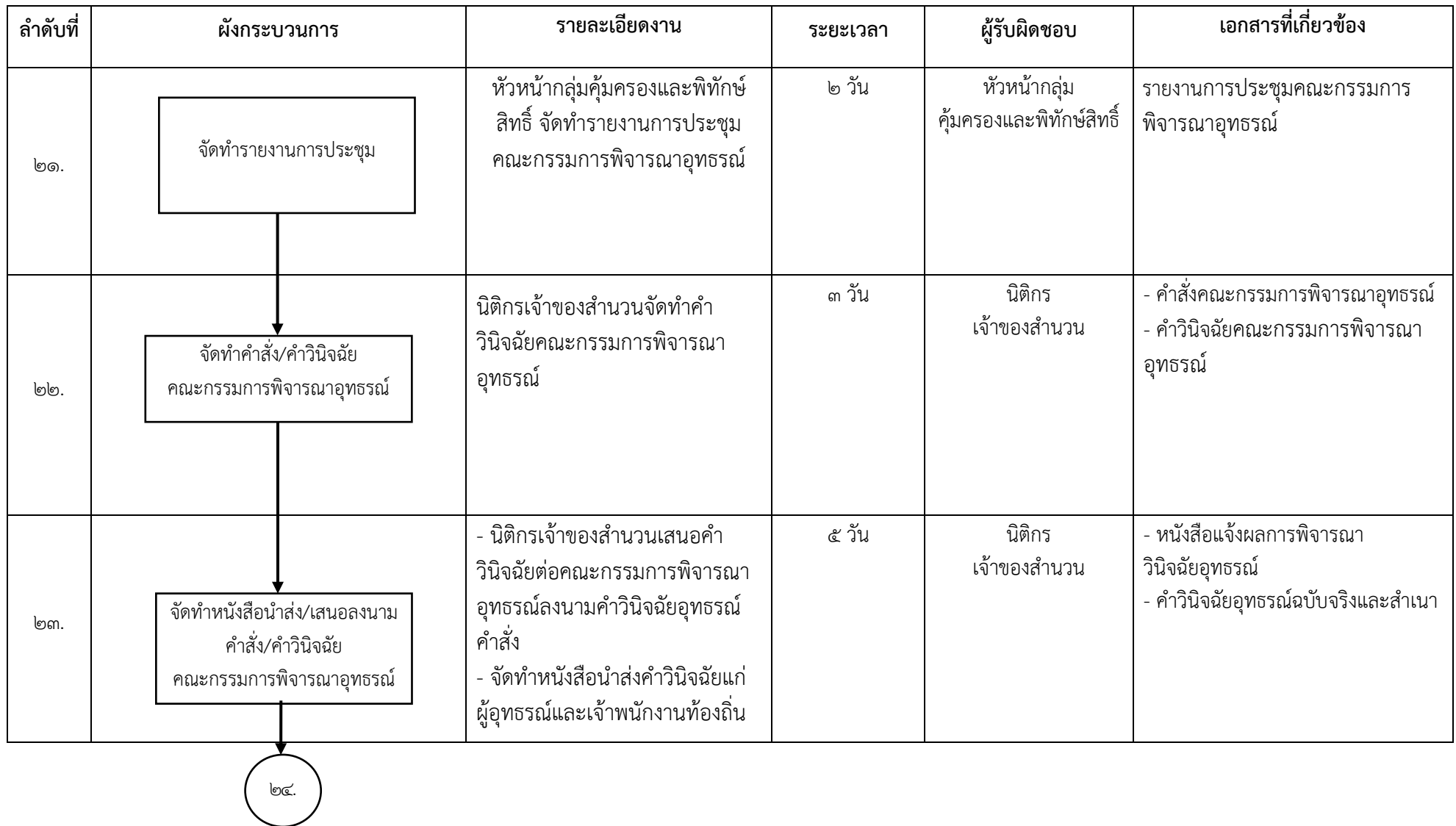


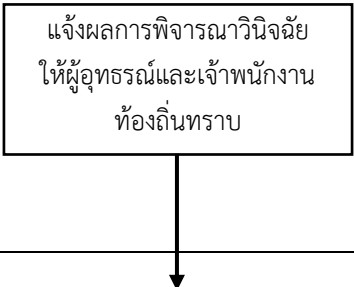
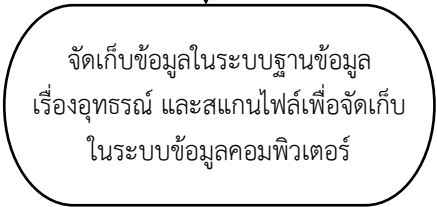
ลำดับที่	ผังกระบวนการ	รายละเอียดงาน	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ	เอกสารที่เกี่ยวข้อง
๑๔.		- ฝ่ายเลขานุการรายงานผลการประชุมที่ผ่านมาเพื่อขอมติรับรองรายงานการประชุม - นิติกรเจ้าของสำนวนนำเสนอข้อเสนอการพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งเป็น One Page ข้อเท็จจริง	๑ วัน	เจ้าหน้าที่กลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ	- เอกสารประกอบการประชุม - Power Point นำเสนอในที่ประชุม
๑๕.		- นิติกรเจ้าของสำนวนพิจารณามติของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ - หาก คณะอนุกรรมการฯ มีมติให้แสวงหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติม นิติกรเจ้าของสำนวนจะดำเนินการประสานงานและติดตามข้อเท็จจริงพร้อมพยานหลักฐานจากผู้ที่เกี่ยวข้อง	๒ วัน	นิติกรเจ้าของสำนวน	- เอกสารสรุปประเด็นการประชุม - หลักฐาน/ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม (ถ้ามี)

ลำดับที่	ผังกระบวนการ	รายละเอียดงาน	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ	เอกสารที่เกี่ยวข้อง
๑๖.		หัวหน้ากลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ จัดทำรายงานการประชุม คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์	๒ วัน	หัวหน้ากลุ่ม คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ	- เอกสารรายงานการประชุม
๑๗.		- นิติกรเจ้าของสำนวนจัดทำ ข้อเสนอการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง เป็น One Page - ร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยยึดมติ ของคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์	๓ วัน	นิติกร เจ้าของสำนวน	- One Page เรื่องอุทธรณ์ของ เจ้าของสำนวน - ยกร่างคำวินิจฉัยตามมติ คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
๑๘.		- จัดทำหนังสือเชิญประชุม - เอกสารประกอบการประชุม - จอห้องประชุม - ขออนุมัติจัดประชุม	๒ วัน	เจ้าหน้าที่ กลุ่มคุ้มครองและ พิทักษ์สิทธิ	- หนังสือเชิญประชุม - เอกสารประกอบการประชุม

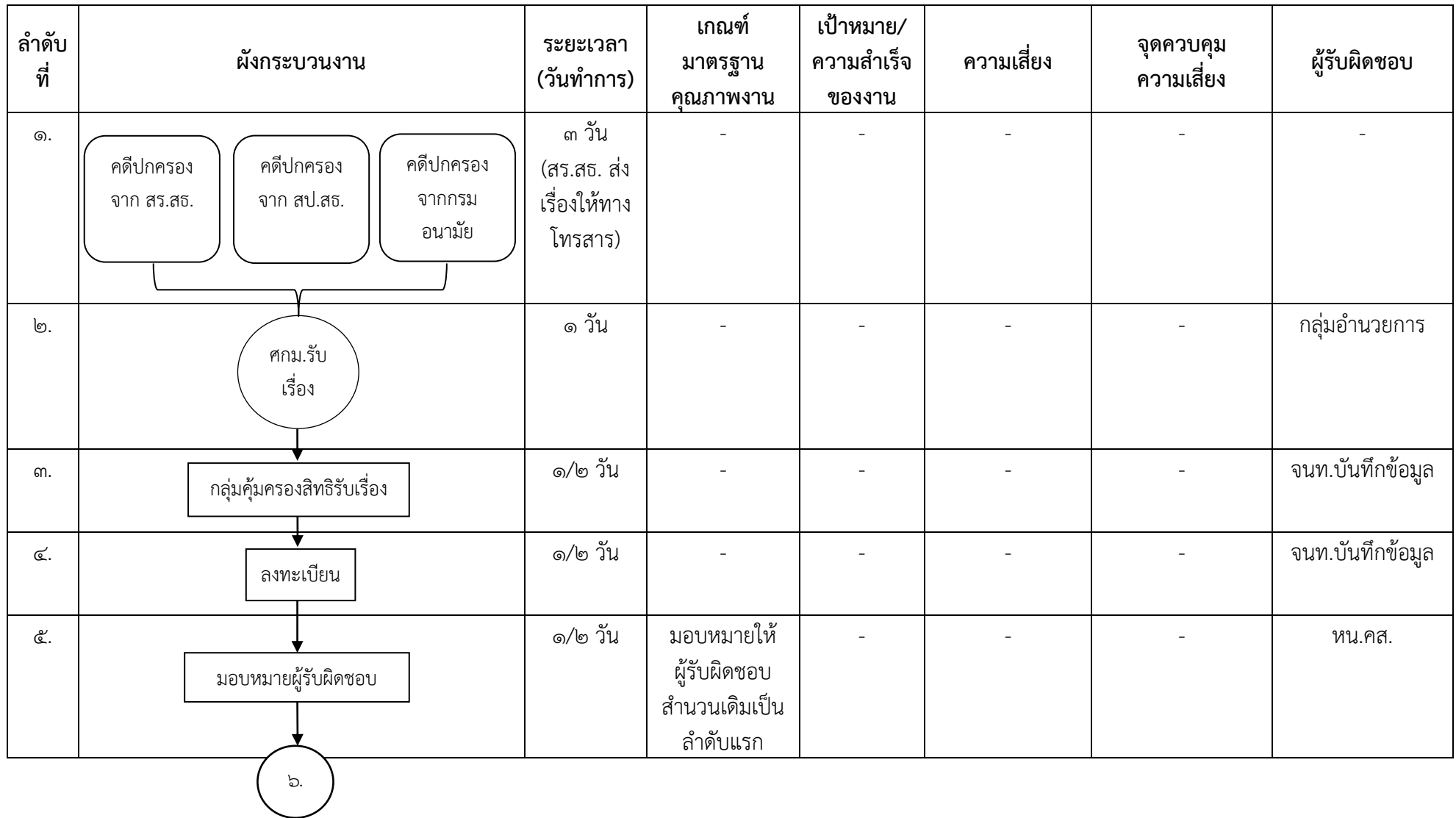
๑๙.

ลำดับที่	ผังกระบวนการ	รายละเอียดงาน	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ	เอกสารที่เกี่ยวข้อง
๑๙.		- ดำเนินการจัดประชุม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ - นิติกรเจ้าของสำนวนนำเสนอ ข้อเสนอการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง เป็น One Page ข้อเท็จจริง พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง	๑ วัน	เจ้าหน้าที่ กลุ่มคุ้มครองและ พิทักษ์สิทธิ	- เอกสารประกอบการประชุม - ไฟล์นำเสนอที่ประชุม - One Page ของนิติกรเจ้าของสำนวน
๒๐.		- นิติกรเจ้าของสำนวนดำเนินการ สรุปประเด็นจากมติของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์	๒ วัน	นิติกร เจ้าของสำนวน	ร่างสรุปประเด็นตามมติคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

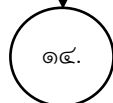


ลำดับที่	ผังกระบวนการ	รายละเอียดงาน	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ	เอกสารที่เกี่ยวข้อง
๒๔.	 แจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัย ให้ผูุ้ธรณ์และเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นทราบ	- นิติกรเจ้าของสำนวนดำเนินการจัดส่งหนังสือแจ้งผลคำวินิจฉัยแก่ผูุ้ธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น	๓ วัน	นิติกร เจ้าของสำนวน	หนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยผูุ้ธรณ์ ให้แก่ผูุ้ธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น
๒๕.	 จัดเก็บข้อมูลในระบบฐานข้อมูล เรื่องอุทธรณ์ และสแกนไฟล์เพื่อจัดเก็บ ในระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์	- เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลของกลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ์ดำเนินการสแกนเอกสารคำวินิจฉัย - จัดเก็บข้อมูลเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลเรื่องอุทธรณ์และคอมพิวเตอร์	๑ วัน	- เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล - นิติกรเจ้าของสำนวน	ระบบ Google Drive ของกลุ่มคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ์
รวม			๕๙ วัน		

แผนภูมิที่ ๒ แผนภูมิกระบวนการจัดทำคำให้การคดีปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข



ลำดับ ที่	ผังกระบวนการงาน	ระยะเวลา (วันทำการ)	เกณฑ์ มาตรฐาน คุณภาพงาน	เป้าหมาย/ ความสำเร็จ ของงาน	ความเสี่ยง	จุดควบคุม ความเสี่ยง	ผู้รับผิดชอบ
๖.	วิเคราะห์เนื้อหาคำสั่งศาล/คำให้การ	๑ วัน	-	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง
๗.	สืบค้นคำพิพากษา/ต้นเรื่อง	๒ วัน	-	-	ได้รับเรื่องล่าช้า	ขอรับเรื่องผ่าน Application ของ ศาลปกครอง	หน.คส.
๘.	สรุปประเด็นคำให้การของผู้ฟ้องคดี	๑/๒ วัน	-	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง/ หน.คส.
๙.	รวบรวมเนื้อหาคำให้การของผู้ฟ้องคดี	๑ วัน	-	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง
๑๐.	วิเคราะห์/สังเคราะห์ประเด็นข้อเท็จจริง	๑/๒ วัน	-	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง/ หน.คส.
๑๑.	ทบทวนพยานหลักฐาน/ข้อกฎหมาย	๑/๒ วัน	-	-	- ข้อมูลไม่ ครบถ้วน	- ขอย้ายเวลา - สืบค้นข้อมูลเพิ่ม	นิติกรเจ้าของเรื่อง/ หน.คส.
๑๒.	ทำข้อเสนอคำให้การ	๒ วัน	-	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง
๑๓.	ประชุมทีมพิจารณาประเด็นคำให้การ	๑/๒ วัน	-	-	-	-	จนท.กลุ่ม คส.



ลำดับ ที่	ผังกระบวนการงาน	ระยะเวลา (วันทำการ)	เกณฑ์ มาตรฐาน คุณภาพงาน	เป้าหมาย/ ความสำเร็จ ของงาน	ความเสี่ยง	จุดควบคุม ความเสี่ยง	ผู้รับผิดชอบ
๑๔.	ยกร่างคำให้การ	๒ วัน	-	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง
๑๕.	ทำหนังสือเสนอลงนาม	๑/๒ วัน	-	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง
๑๖.	ตรวจสอบเนื้อหาคำให้การ	๑/๒ วัน	-	-	-	-	หน.คส.
๑๗.	เสนอลงนาม/ประสานติดตาม	๒ วัน	ก่อนครบเวลา ไม่น้อยกว่า ๓ วันทำการ	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง
๑๘.	ส่งเรื่องให้ศาล	๒ วัน	ต้องไม่เกิน ระยะเวลาที่ศาล กำหนด	ทุกเรื่อง	-	-	จนท.บันทึกข้อมูล
๑๙.	จัดเก็บข้อมูลคำให้การ	๑/๒ วัน	-	-	-	-	จนท.บันทึกข้อมูล
๒๐.	สรุปเรื่อง/ลงทะเบียน	๑/๒ วัน	-	-	-	-	จนท.บันทึกข้อมูล
๒๑.	ติดตามผลคำพิพากษา	จนกว่าจะมี คำพิพากษา	-	-	-	-	นิติกรเจ้าของเรื่อง

๒๒.

ลำดับ ที่	ผังกระบวนการงาน	ระยะเวลา (วันทำการ)	เกณฑ์ มาตรฐาน คุณภาพงาน	เป้าหมาย/ ความสำเร็จ ของงาน	ความเสี่ยง	จุดควบคุม ความเสี่ยง	ผู้รับผิดชอบ
๒๒.			-	-	-	-	

หมายเหตุ : ระยะเวลาดำเนินการขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนดในคำสั่งเรียกให้ทำคำให้การว่าจะต้องส่งคำให้การภายในระยะเวลาใด ซึ่งมี ๒ ระยะเวลา คือ

- ๑) กรณีเป็นคำสั่งเรียกให้ทำคำให้การ ต้องส่งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่งฯ
- ๒) กรณีเป็นคำสั่งเรียกให้ทำคำให้การเพิ่มเติม ต้องส่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่งฯ

บทที่ ๓ วิธีการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาจากข้อมูลทะเบียนเรื่องอุทธรณ์ และเอกสารเรื่องอุทธรณ์ที่มีการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้ว โดยรวบรวมข้อมูลจากเรื่องอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ นำมาแจกแจงข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก เพื่อแสดงสถานการณ์การอุทธรณ์และค้นหาลักษณะของคำสั่งที่ถูกเพิกถอน

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ใช้เทคนิคการวิจัยแบบผสม (Mixed Method) ประกอบด้วย

๓.๑.๑ การศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Data) โดยศึกษาจากข้อมูลเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ถูกอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

๓.๑.๒ การศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Data) โดยนำข้อมูลในคำสั่งถูกเพิกถอนจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มาศึกษาเชิงลึกเพื่อค้นหาประเด็นปัญหาที่เป็นลักษณะของการถูกเพิกถอนคำสั่ง และนำมาจัดทำข้อเสนอในการพัฒนากระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

๓.๒ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

๓.๒.๑ ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ จำนวนคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่ถูกอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓

๓.๒.๒ กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓

๓.๓ ขั้นตอนการดำเนินงานและวิธีการเก็บข้อมูล

๓.๓.๑ รวบรวมข้อมูลเรื่องอุทธรณ์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ จากทะเบียนงานอุทธรณ์ของกลุ่มคุ้มครองสิทธิ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย

๓.๓.๒ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด จำแนกข้อมูลตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกคำสั่ง เขตรับผิดชอบของศูนย์อนามัย ประเด็นเนื้อหาของคำสั่งประเภทกิจการที่ออกคำสั่ง และผลการวินิจฉัยอุทธรณ์

๓.๓.๓ วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอน พิจารณาข้อมูลตามรูปแบบของคำสั่ง กระบวนการออกคำสั่ง และเนื้อหาของคำสั่ง เปรียบเทียบกับแบบตรวจสอบกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายที่กำหนด

๓.๔.๔ อภิปรายผลการศึกษาและสิ่งที่ค้นพบ

๓.๔.๕ จัดทำข้อเสนอเพื่อพัฒนาการออกคำสั่งทางปกครอง

๓.๔ การวิเคราะห์ข้อมูล

โดยการใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) นำเสนอประเด็นคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์และคำสั่งที่ถูกเพิกถอน โดยมีประเด็นการวิเคราะห์และประมวลผล ดังนี้

๓.๔.๑ สถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จำแนกตามระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ออกคำสั่ง เขตพื้นที่ศูนย์อนามัย ประเด็นของคำสั่ง ประเภทกิจการที่มีการออกคำสั่ง และผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ นำมาหาค่าความถี่ และร้อยละ

๓.๔.๒ คำสั่งที่ถูกเพิกถอน จำแนกตามระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกคำสั่ง เขตพื้นที่ศูนย์อนามัย ประเด็นของคำสั่ง ประเภทกิจการที่มีการออกคำสั่ง ผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และข้อมูลของเรื่องอุทธรณ์ที่มีการเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น นำมาหาค่าความถี่และร้อยละ และเปรียบเทียบกับเกณฑ์ตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง

๓.๔.๓ รวบรวมประเด็นปัญหาที่เป็นลักษณะของคำสั่งที่ถูกเพิกถอนมาจัดทำข้อเสนอเพื่อพัฒนากระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

บทที่ ๔ ผลการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ใช้ฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และศึกษาลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ ใช้เทคนิคการวิจัยแบบผสม โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากทะเบียนงานอุทธรณ์ของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย นำมาจัดทำข้อเสนอต่อการพัฒนากระบวนการใช้อำนาจและออกคำสั่งทางปกครองให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผลการศึกษา มีดังนี้

๔.๑ สถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งทางปกครองแก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยมีมูลเหตุมาจากการที่ผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือคำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ให้ไว้ รวมทั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนอันเข้าข่ายเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครองนั้น คือ ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งตามมาตรา ๖๖ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ จะดำเนินการตรวจสอบสิทธิของผู้อุทธรณ์ว่ามีสิทธิและยื่นภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ อย่างไร หากเป็นไปตามมาตรา ๖๖ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ จะทำหนังสือแจ้งผลการดำเนินการอุทธรณ์และให้ผู้อุทธรณ์ทราบและยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมได้ หนังสือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ชี้แจงแก้คำอุทธรณ์ และหนังสือแจ้งศูนย์อนามัยหรือสถาบันพัฒนาสุขภาวะเขตเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลการตรวจสอบเมื่อฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ ได้รับเอกสารและพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ จะนำเอกสารและพยานหลักฐานดังกล่าว เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๖/๓ ประกอบกับมาตรา ๑๖ แต่งตั้งขึ้น รวมทั้งให้ผู้แทนศูนย์อนามัยหรือสถาบันพัฒนาสุขภาวะเขตเมืองรายงานข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อพิจารณากลับกรองจากเอกสารและพยานหลักฐาน เมื่อคณะกรรมการมีมติให้ความเห็นต่อคำสั่งที่อุทธรณ์แล้ว ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ จะนำมติของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ พร้อมเอกสารและพยานหลักฐานเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อพิจารณาและวินิจฉัย และแจ้งผลคำวินิจฉัยแก่ผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง โดยการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง แต่ไม่ตัดสิทธิผู้อุทธรณ์ในการยื่นฟ้องศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขได้รับอุทธรณ์คำสั่งจำนวน ๒๙๓ เรื่อง เมื่อพิจารณาตามลักษณะการออกคำสั่งโดยจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า เทศบาลตำบลมีการออกคำสั่งมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๔๐ รองลงมาคือ องค์การบริหารส่วนตำบล

และกรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๓๘ และร้อยละ ๑๖.๗๒ ตามลำดับ โดยคำสั่งของเทศบาลนคร มีจำนวนน้อยที่สุดคือ คิดเป็นร้อยละ ๘.๕๓ และไม่ปรากฏว่ามีการอุทธรณ์คำสั่งของเมืองพัทยาแต่อย่างใด ซึ่งในแต่ละปีคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนเป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนคำสั่ง ๓ ใน ๔ ของคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์ เป็นของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกอุทธรณ์ มีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบครึ่งหนึ่งเมื่อเทียบกับ ๒ ปี ที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓) และเมื่อพิจารณาตามเขตพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์อนามัย และสถาบันพัฒนาสุขภาพะเขตเมือง สังกัดกรมอนามัย ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ พบว่า คำสั่งที่อุทธรณ์เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของสถาบันพัฒนาสุขภาพะเขตเมือง มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๑๖.๗๒ รองลงมาคือศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่ และศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี ที่มีจำนวนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๙๗ ส่วนศูนย์อนามัยที่ ๓ นครสวรรค์ มีจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๒.๐๕ ส่วนศูนย์อนามัยกลุ่มชาติพันธุ์ ชายขอบ และแรงงานข้ามชาติ สังกัดกรมอนามัยนั้น รับผิดชอบกลุ่มประชากรในพื้นที่สูง ประชากรชายขอบ และแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของศูนย์อนามัยที่ ๑ - ๑๒ และสถาบันพัฒนาสุขภาพะเขตเมืองอยู่แล้ว ซึ่งไม่มีบทบาทหน้าที่การดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมโดยตรง หากมีประเด็นการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะเป็นบทบาทภารกิจของศูนย์อนามัยที่ ๑ - ๑๒ และสถาบันพัฒนาสุขภาพะเขตเมืองที่รับผิดชอบพื้นที่นั้น ๆ

สำหรับประเด็นที่ออกคำสั่งทางปกครองที่มีการอุทธรณ์ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ พบว่า การออกคำสั่งให้ปรับปรุงและระงับเหตุรำคาญ มีการอุทธรณ์มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๐๓ รองลงมาเป็น การออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการและไม่ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ คิดเป็นร้อยละ ๒๖.๖๒ และร้อยละ ๒๐.๑๔ ตามลำดับ และที่น้อยที่สุด คือ การออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต คิดเป็นร้อยละ ๐.๖๘ เมื่อพิจารณาการออกคำสั่งตามประเภทของการประกอบกิจการ พบว่า คำสั่งเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ มีการอุทธรณ์มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๖๕.๘๗ โดยเฉพาะเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์มีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๓๒.๐๘ โดยเฉพาะการเลี้ยงสุกร มีมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๓๓ รองลงมาคือ คำสั่งเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญและกิจการตลาด คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๓๑ และร้อยละ ๖.๘๓ ตามลำดับ น้อยที่สุดคือ กิจการสถานที่สะสมอาหาร คิดเป็นร้อยละ ๒.๗๓ และไม่ปรากฏว่ามีการอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการประกอบกิจการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะแต่อย่างใด รายละเอียดดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ จำนวนและร้อยละของการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานที่ยื่นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เขตพื้นที่รับผิดชอบ ประเด็นที่ถูกต้องคำสั่ง และประเภทกิจการ/การกระทำ

รายการ	ปีงบประมาณ			รวม เรื่อง (ร้อยละ)
	พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๓ เรื่อง (ร้อยละ)	
ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	N=๙๑	N=๙๕	N=๑๐๗	N=๒๙๓
- เทศบาล				
- เทศบาลนคร	๕ (๗.๖๙)	๑๒ (๑๒.๖๓)	๘ (๗.๔๘)	๒๕ (๘.๕๓)
- เทศบาลเมือง	๑๒ (๘.๗๙)	๑๒ (๑๒.๖๓)	๑๔ (๑๓.๐๘)	๓๘ (๑๒.๙๗)
- เทศบาลตำบล	๓๓ (๓๗.๓๖)	๓๒ (๓๓.๖๙)	๒๗ (๒๕.๒๔)	๙๒ (๓๑.๔๐)
- องค์การบริหารส่วนตำบล	๒๒ (๒๔.๑๘)	๒๓ (๒๔.๒๑)	๔๔ (๔๑.๑๒)	๘๙ (๓๐.๓๘)
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ				
- กรุงเทพมหานคร	๑๙ (๒๑.๙๘)	๑๖ (๑๖.๘๔)	๑๔ (๑๓.๐๘)	๔๙ (๑๖.๗๒)
- เมืองพัทยา	๐	๐	๐	๐
เขตพื้นที่รับผิดชอบ	N=๙๑	N=๙๕	N=๑๐๗	N=๒๙๓
- ศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่	๑๕ (๑๖.๔๘)	๗ (๗.๓๗)	๑๖ (๑๔.๙๕)	๓๘ (๑๒.๙๗)
- ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก	๕ (๕.๔๙)	๒ (๒.๑๐)	๑ (๐.๙๓)	๘ (๒.๗๓)
- ศูนย์อนามัยที่ ๓ นครสวรรค์	๑ (๑.๑๐)	๑ (๑.๐๕)	๔ (๓.๗๔)	๖ (๒.๐๕)
- ศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี	๘ (๘.๗๙)	๑๔ (๑๔.๗๔)	๑๖ (๑๔.๙๕)	๓๘ (๑๒.๙๗)
- ศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี	๘ (๘.๗๙)	๗ (๗.๓๗)	๖ (๕.๖๑)	๒๑ (๗.๑๗)
- ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี	๕ (๕.๔๙)	๘ (๘.๔๒)	๑๓ (๑๒.๑๕)	๒๖ (๘.๘๗)
- ศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น	๕ (๕.๔๙)	๙ (๙.๔๗)	๔ (๓.๗๔)	๑๘ (๖.๑๔)
- ศูนย์อนามัยที่ ๘ อุดรธานี	๔ (๔.๔๐)	๕ (๕.๒๖)	๖ (๕.๖๑)	๑๕ (๕.๑๒)
- ศูนย์อนามัยที่ ๙ นครราชสีมา	๓ (๓.๓๐)	๘ (๘.๔๒)	๑๐ (๙.๓๕)	๒๑ (๗.๑๗)
- ศูนย์อนามัยที่ ๑๐ อุบลราชธานี	๕ (๕.๕๐)	๗ (๗.๓๗)	๓ (๒.๘๐)	๑๕ (๕.๑๒)
- ศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช	๑๐ (๑๐.๑๐)	๖ (๖.๓๒)	๘ (๗.๔๘)	๒๔ (๘.๑๙)
- ศูนย์อนามัยที่ ๑๒ ยะลา	๓ (๓.๓๐)	๕ (๕.๒๖)	๖ (๕.๖๑)	๑๔ (๔.๗๘)
- สถาบันพัฒนาสุขภาพเขตเมือง	๑๙ (๒๐.๘๘)	๑๖ (๑๖.๘๔)	๑๔ (๑๓.๐๘)	๔๙ (๑๖.๗๒)
ประเด็นที่ออกคำสั่งทางปกครอง	N=๙๑	N=๙๕	N=๑๐๗	N=๒๙๓
- ให้ปรับปรุงและระงับเหตุรำคาญ	๔๓ (๔๗.๒๕)	๓๙ (๔๑.๐๕)	๔๗ (๔๓.๙๓)	๑๒๙ (๔๔.๐๓)
- หยุดดำเนินกิจการ	๒๔ (๒๖.๓๗)	๒๓ (๒๔.๒๑)	๓๑ (๒๘.๙๘)	๗๘ (๒๖.๖๒)
- ไม่ต่ออายุใบอนุญาต	๔ (๔.๔๐)	๗ (๗.๓๗)	๗ (๖.๕๔)	๑๘ (๖.๑๔)
- ไม่ออกใบอนุญาต	๑๙ (๒๐.๘๘)	๒๒ (๒๓.๑๖)	๑๘ (๑๖.๘๒)	๕๙ (๒๐.๑๔)
- เพิกถอนใบอนุญาต	๑ (๑.๑๐)	๓ (๓.๑๖)	๓ (๒.๘๐)	๗ (๒.๓๙)
- พักใช้ใบอนุญาต	๐	๑ (๑.๐๕)	๑ (๐.๙๓)	๒ (๐.๖๘)

รายการ	ปีงบประมาณ			รวม เรื่อง (ร้อยละ)
	พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๓ เรื่อง (ร้อยละ)	
<u>ประเภทของกิจการ/การกระทำ</u>	N=๙๑	N=๙๕	N=๑๐๗	N=๒๙๓
- การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	๓ (๓.๒๙)	๑ (๑.๐๕)	๑๓ (๑๒.๑๕)	๑๗ (๕.๘๐)
- กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	๖๑ (๖๗.๐๓)	๖๖ (๖๙.๔๗)	๖๖ (๖๑.๖๘)	๑๙๓ (๖๕.๘๗)
๑. การเลี้ยงสัตว์	๓๕ (๓๘.๔๖)	๒๖ (๒๗.๓๗)	๓๓ (๓๐.๘๔)	๙๔ (๓๒.๐๘)
■ สุกร	๑๗ (๑๘.๖๘)	๘ (๘.๔๒)	๑๗ (๑๕.๘๙)	๔๒ (๑๔.๓๓)
■ สุนัข	๔ (๔.๔๐)	๓ (๓.๑๖)	๘ (๗.๔๘)	๑๕ (๕.๑๒)
■ สัตว์ปีก	๑๑ (๑๒.๐๙)	๑๑ (๑๑.๕๖)	๔ (๓.๗๔)	๒๖ (๘.๘๗)
■ อื่น ๆ	๓ (๓.๓๐)	๔ (๔.๒๑)	๔ (๓.๗๔)	๑๑ (๓.๗๕)
๒. สัตว์และผลิตภัณฑ์	๐	๐	๑ (๐.๙๓)	๑ (๐.๓๔)
๓. อาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม	๐	๒ (๒.๑๑)	๔ (๓.๗๔)	๖ (๑.๗๘)
๔. ยาเวชภัณฑ์ อุปกรณ์การแพทย์	๐	๐	๐	๐
๕. การเกษตร	๓ (๓.๓๐)	๓ (๓.๑๖)	๔ (๓.๗๔)	๑๐ (๓.๔๑)
๖. โลหะหรือแร่	๑๐ (๑๐.๙๙)	๔ (๔.๒๑)	๕ (๔.๖๗)	๑๙ (๖.๔๘)
๗. ยานยนต์ เครื่องกล เครื่องจักร	๓ (๓.๓๐)	๑๐ (๑๐.๕๓)	๑ (๐.๙๓)	๑๔ (๔.๗๘)
๘. ไม้ หรือกระดาษ	๑ (๑.๑๐)	๓ (๓.๑๖)	๕ (๔.๖๗)	๙ (๓.๐๗)
๙. การบริการ	๓ (๓.๓๐)	๔ (๔.๒๑)	๑ (๐.๙๓)	๘ (๒.๗๓)
๑๐. สิ่งทอ	๑ (๑.๑๐)	๐	๐	๑ (๐.๓๔)
๑๑. หิน ดิน ทราย ซีเมนต์	๐	๕ (๕.๒๖)	๕ (๔.๖๗)	๑๐ (๓.๔๑)
๑๒. ปิโตรเลียม ปิโตรเคมี สารเคมี	๑ (๑.๑๐)	๖ (๖.๓๒)	๔ (๓.๗๔)	๑๑ (๓.๗๕)
๑๓. อื่น ๆ	๔ (๔.๔๐)	๓ (๓.๑๖)	๓ (๒.๘๐)	๑๐ (๓.๔๑)
- ตลาด	๓ (๓.๓๐)	๙ (๙.๔๗)	๘ (๗.๔๘)	๒๐ (๖.๘๓)
- สถานที่จำหน่ายอาหาร	๐	๘ (๘.๔๒)	๘ (๗.๔๘)	๑๖ (๕.๔๖)
- สถานที่สะสมอาหาร	๗ (๗.๗๐)	๐	๑ (๐.๙๓)	๘ (๒.๗๓)
- การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	๐	๐	๐	๐
- เหตุรำคาญ	๑๗ (๑๘.๖๙)	๑๑ (๑๒.๐๙)	๑๑ (๑๐.๒๘)	๓๙ (๑๓.๓๑)

ในกระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่ประกอบด้วย อธิบดีกรมอนามัยเป็นประธาน ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ ผู้แทนกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งโดยคำแนะนำคณะกรรมการสาธารณสุข ด้านการสาธารณสุขและการอนามัยสิ่งแวดล้อม อีกไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และให้รองอธิบดีกรมอนามัยเป็นเลขานุการ และให้อธิบดีกรมอนามัยแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกรมอนามัยจำนวนสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ จำแนกตามลักษณะการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ พบว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๕๐ รองลงมาเป็นคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๒๔.๙๑ และมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๕๘ ซึ่งระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการส่วนใหญ่อยู่ภายใน กำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คิดเป็นร้อยละ ๗๙.๕๒ และเกินระยะเวลา ๙๐ วัน คิดเป็น ร้อยละ ๒๐.๔๘ รายละเอียดดังตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ จำนวนและร้อยละของเรื่องอุทธรณ์ที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ จำแนกตาม ผลการพิจารณาวินิจฉัยและระยะเวลาที่ใช้พิจารณา

รายการ	ปีงบประมาณ			รวม เรื่อง (ร้อยละ)
	พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๓ เรื่อง (ร้อยละ)	
ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์	N=๙๑	N=๙๕	N=๑๐๗	N=๒๙๓
- ไม่รับอุทธรณ์	๕ (๑.๗๑)	๖ (๒.๐๕)	๒๐ (๖.๘๒)	๓๑ (๑๐.๕๘)
- จำหน่ายอุทธรณ์	๑๒ (๔.๑๐)	๑๒ (๔.๑๐)	๒๐ (๖.๘๒)	๔๔ (๑๕.๐๒)
- ยกอุทธรณ์	๔๘ (๑๖.๓๘)	๕๓ (๑๘.๐๙)	๔๔ (๑๕.๐๓)	๑๔๕ (๔๙.๕๐)
- เพิกถอนคำสั่ง	๒๖ (๘.๘๗)	๒๔ (๘.๑๙)	๒๓ (๗.๘๕)	๗๓ (๒๔.๙๑)
ระยะเวลาที่ใช้พิจารณาเสร็จสิ้น	N=๙๑	N=๙๕	N=๑๐๗	N=๒๙๓
- ไม่เกิน ๙๐ วัน	๖๖ (๒๒.๕๓)	๗๑ (๒๔.๒๓)	๙๖ (๓๒.๗๖)	๒๓๓ (๗๙.๕๒)
- เกิน ๙๐ วัน	๒๕ (๘.๕๓)	๒๔ (๘.๑๙)	๑๑ (๓.๗๕)	๖๐ (๒๐.๔๘)

๔.๒ คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

๔.๒.๑ สถานการณ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

เมื่อพิจารณาสถานการณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ พบว่า ร้อยละ ๖๓.๘๘ เป็นคำสั่งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเมื่อพิจารณาในองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสอง ประเภทดังกล่าว พบว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกเพิกถอน มีจำนวนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๙๔ รองลงมาเป็นกรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๘๔ เมื่อพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเขตพื้นที่ รับผิดชอบของศูนย์อนามัยและสถาบันพัฒนาสุขภาพะเขตเมือง พบว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในเขตพื้นที่สถาบันพัฒนาสุขภาพะเขตเมือง คือ กรุงเทพมหานคร ถูกเพิกถอนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๕๕ หรือ ๑ ใน ๔ ของคำสั่งที่ถูกเพิกถอนทั้งหมด รองลงมา คือ ศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่ และศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี คิดเป็นร้อยละ ๑๓.๗ และร้อยละ ๑๒.๓๓ ตามลำดับ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลกนั้น คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีการถูกเพิกถอนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๒.๗๔

สำหรับประเด็นในคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ถูกเพิกถอน พบว่า เป็นคำสั่งที่ให้ปรับปรุง และระงับเหตุรำคาญ คิดเป็นร้อยละ ๔๗.๔๕ รองลงมาเป็นคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตและไม่ต่อใบอนุญาต ให้ประกอบกิจการที่มีจำนวนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๐๗ และคำสั่งที่ถูกเพิกถอนน้อยที่สุดคือ คำสั่งพักใช้ ใบอนุญาต คิดเป็นร้อยละ ๑.๓๗ เมื่อพิจารณาตามลักษณะการประกอบกิจการ พบว่า เป็นคำสั่งเกี่ยวกับ

การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ คิดเป็นร้อยละ ๗๖.๗๑ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นการประกอบกิจการเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๔๗ โดยเฉพาะกิจการเลี้ยงสุกร คิดเป็นร้อยละ ๒๐.๕๕ รองลงมาเป็นคำสั่งเกี่ยวกับเหตุรำคาญ คิดเป็นร้อยละ ๙.๕๙ ส่วนคำสั่งเกี่ยวกับกิจการสถานที่สะสมอาหารพบว่า ไม่ถูกเพิกถอนเลย รายละเอียดตามตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ จำนวนและร้อยละของการอุทธรณ์คำสั่งที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่ง
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เขตพื้นที่รับผิดชอบ ประเด็นที่ถูกออกคำสั่ง และประเภทกิจการ/การกระทำ

รายการ	ปีงบประมาณ			รวม เรื่อง (ร้อยละ)
	พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๓ เรื่อง (ร้อยละ)	
<u>ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>	N=๒๖	N=๒๔	N=๒๓	N=๗๓
- เทศบาล				
- เทศบาลนคร	๑ (๓.๘๕)	๕ (๒๐.๘๓)	๑ (๔.๓๕)	๗ (๙.๗๒)
- เทศบาลเมือง	๒ (๗.๗๐)	๑ (๔.๑๗)	๑ (๔.๓๕)	๔ (๕.๕๖)
- เทศบาลตำบล	๖ (๒๓.๐๗)	๙ (๓๗.๕๐)	๘ (๓๔.๗๘)	๒๓ (๓๑.๙๔)
- องค์การบริหารส่วนตำบล	๘ (๓๐.๗๗)	๖ (๒๕.๐๐)	๙ (๓๙.๑๓)	๒๓ (๓๑.๙๔)
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ				
- กรุงเทพมหานคร	๙ (๓๔.๖๑)	๓ (๑๒.๕๐)	๓ (๑๓.๐๔)	๑๕ (๒๐.๘๔)
<u>เขตพื้นที่รับผิดชอบ</u>	N=๒๖	N=๒๔	N=๒๓	N=๗๓
- ศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่	๔ (๑๕.๓๘)	๑ (๔.๑๗)	๕ (๒๑.๗๔)	๑๐ (๑๓.๗)
- ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก	๑ (๓.๘๕)	๑ (๔.๑๗)	๐	๒ (๒.๗๔)
- ศูนย์อนามัยที่ ๓ นครสวรรค์	๐	๐	๐	๐
- ศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี	๑ (๓.๘๕)	๖ (๒๕.๐๐)	๒ (๘.๗๐)	๙ (๑๒.๓๓)
- ศูนย์อนามัยที่ ๕ ราชบุรี	๐	๐	๐	๐
- ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี	๒ (๗.๗๐)	๑ (๔.๑๗)	๔ (๑๗.๓๙)	๗ (๙.๕๙)
- ศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น	๒ (๗.๖๙)	๓ (๑๒.๕๐)	๒ (๘.๗๐)	๗ (๙.๕๙)
- ศูนย์อนามัยที่ ๘ อุดรธานี	๑ (๓.๘๕)	๒ (๘.๓๔)	๑ (๔.๓๕)	๔ (๕.๔๘)
- ศูนย์อนามัยที่ ๙ นครราชสีมา	๐	๒ (๘.๓๔)	๑ (๔.๓๕)	๓ (๔.๑๑)
- ศูนย์อนามัยที่ ๑๐ อุบลราชธานี	๓ (๑๑.๕๓)	๓ (๑๒.๕๐)	๑ (๔.๓๕)	๗ (๙.๕๙)
- ศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช	๒ (๗.๖๙)	๒ (๘.๓๔)	๒ (๘.๗๐)	๖ (๘.๒๒)
- ศูนย์อนามัยที่ ๑๒ ยะลา	๑ (๓.๘๕)	๐	๒ (๘.๗๐)	๓ (๔.๑๑)
- สถาบันพัฒนาสุขภาพเขตเมือง	๙ (๓๔.๖๑)	๓ (๑๒.๕๐)	๓ (๑๓.๐๔)	๑๕ (๒๐.๕๕)
<u>ประเด็นที่ออกคำสั่งทางปกครอง</u>	N=๒๖	N=๒๔	N=๒๓	N=๗๓
- ให้ปรับปรุงและระงับเหตุรำคาญ	๑๕ (๕๗.๗๐)	๙ (๓๗.๕๐)	๑๑ (๔๗.๘๓)	๓๕ (๔๗.๔๕)
- หยุดดำเนินกิจการ	๓ (๑๑.๕๓)	๑ (๔.๑๗)	๖ (๒๖.๐๗)	๑๐ (๑๓.๗๐)

รายการ	ปีงบประมาณ			รวม เรื่อง (ร้อยละ)
	พ.ศ. ๒๕๖๑ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง (ร้อยละ)	พ.ศ. ๒๕๖๓ เรื่อง (ร้อยละ)	
- ไม่ต่ออายุใบอนุญาต	๒ (๗.๗๐)	๘ (๓๓.๓๓)	๑ (๔.๓๕)	๑๑ (๑๕.๐๗)
- ไม่ออกใบอนุญาต	๖ (๒๓.๐๗)	๓ (๑๒.๕๐)	๒ (๘.๗๐)	๑๑ (๑๕.๐๗)
- เพิกถอนใบอนุญาต	๐	๓ (๑๒.๕๐)	๒ (๘.๗๐)	๕ (๖.๘๕)
- พักใช้ใบอนุญาต	๐	๐	๑ (๔.๓๕)	๑ (๑.๓๗)
<u>ประเภทของกิจการ/การกระทำ</u>	N=๒๖	N=๒๔	N=๒๓	N=๗๓
- การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย	๒ (๗.๖๙)	๐	๐	๒ (๒.๗๔)
- กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	๑๘ (๖๙.๒๓)	๑๙ (๗๙.๑๗)	๑๙ (๘๒.๖๑)	๕๖ (๗๖.๗๑)
๑. การเลี้ยงสัตว์	๑๐ (๓๘.๔๖)	๑๑ (๔๕.๘๓)	๑๐ (๔๓.๔๘)	๓๑ (๔๒.๔๗)
■ สุนัข	๗ (๒๖.๙๒)	๓ (๑๒.๕๐)	๕ (๒๑.๗๔)	๑๕ (๒๐.๕๕)
■ สุนัข	๒ (๗.๖๙)	๑ (๔.๑๗)	๔ (๑๕.๓๘)	๗ (๙.๕๙)
■ สัตว์ปีก	๐	๖ (๒๕.๐๐)	๐	๖ (๘.๒๒)
■ อื่น ๆ	๑ (๓.๘๕)	๑ (๔.๑๗)	๑ (๔.๓๕)	๓ (๔.๑๑)
๒. สัตว์และผลิตภัณฑ์	๐	๐	๑ (๔.๓๕)	๑ (๑.๓๗)
๓. อาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม	๐	๑ (๔.๑๗)	๑ (๔.๓๕)	๒ (๒.๗๔)
๔. ยาเวชภัณฑ์ อุปกรณ์การแพทย์	๐	๐	๐	๐
๕. การเกษตร	๒ (๗.๖๙)	๑ (๔.๑๗)	๒ (๘.๗๐)	๕ (๖.๘๕)
๖. โลหะหรือแร่	๒ (๗.๖๙)	๔ (๑๖.๖๗)	๑ (๔.๓๕)	๗ (๙.๕๙)
๗. ยานยนต์ เครื่องกล เครื่องจักร	๑ (๓.๘๕)	๐	๐	๑ (๑.๓๗)
๘. ไม้ หรือกระดาษ	๐	๑ (๔.๑๗)	๒ (๘.๗๐)	๓ (๔.๑๑)
๙. การบริการ	๒ (๗.๖๙)	๐	๐	๒ (๒.๗๔)
๑๐. สิ่งทอ	๐	๐	๐	๐
๑๑. หิน ดิน ทราย ซีเมนต์	๐	๑ (๔.๑๗)	๑ (๔.๓๕)	๒ (๒.๗๔)
๑๒. ปิโตรเลียม ปิโตรเคมี สารเคมี	๐	๐	๑ (๔.๓๕)	๑ (๑.๓๗)
๑๓. อื่น ๆ	๑ (๓.๘๕)	๐	๐	๑ (๑.๓๗)
- ตลาด	๐	๒ (๘.๓๓)	๒ (๘.๗๐)	๔ (๕.๔๘)
- สถานที่จำหน่ายอาหาร	๒ (๗.๖๙)	๑ (๔.๑๗)	๑ (๔.๓๕)	๔ (๕.๔๘)
-				
- สถานที่สะสมอาหาร	๐	๐	๐	๐
- เหตุรำคาญ	๔ (๑๕.๓๘)	๒ (๘.๓๓)	๑ (๔.๓๕)	๗ (๙.๕๙)

๔.๒.๒ สาเหตุและลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอน

เมื่อวิเคราะห์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ถูกเพิกถอนในส่วนของรายละเอียดของคำสั่ง พบว่าคำสั่งที่ถูกเพิกถอนส่วนใหญ่ ไม่มีรายละเอียดในส่วนของการชี้แจงจริงที่เป็นสาระสำคัญของเรื่องหรือเหตุการณ์ คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๒๑ รองลงมาคือ ไม่อ้างอิงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจ และไม่มีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๑๔ และร้อยละ ๑๒.๓๓ ตามลำดับ ส่วนรายละเอียดที่เป็นการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ แม้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะไม่ได้กำหนดให้คำสั่งนั้นไม่ชอบ เพียงแต่ให้ระยะเวลาในการใช้สิทธิการอุทธรณ์ขยายเป็น ๑ ปี จึงไม่เป็นสาเหตุที่ทำให้คำสั่งถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ก็ตาม ซึ่งส่วนใหญ่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ในคำสั่งถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนด คิดเป็นร้อยละ ๖๔.๓๘ แต่ยังคงพบว่า มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้อง โดยส่วนใหญ่เป็นการแจ้งสิทธิให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๔๐ และไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ คิดเป็นร้อยละ ๘.๒๒ รายละเอียดดังตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ จำนวนและร้อยละของคำสั่งทางปกครอง ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ถูกเพิกถอน โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จำแนกตามสาเหตุที่ถูกเพิกถอน

สาเหตุที่ถูกเพิกถอนคำสั่ง	พ.ศ. ๒๕๖๑	พ.ศ. ๒๕๖๒	พ.ศ. ๒๕๖๓	รวม
	เรื่อง (ร้อยละ)	เรื่อง (ร้อยละ)	เรื่อง (ร้อยละ)	เรื่อง (ร้อยละ)
เนื้อหาของคำสั่ง	N=๒๖	N=๒๔	N=๒๓	N=๗๓
- ไม่มีข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของเรื่องหรือเหตุการณ์	๑๔ (๕๓.๘๕)	๑๒ (๕๐.๐๐)	๗ (๓๐.๔๓)	๓๓ (๔๕.๒๑)
- ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจ	๓ (๑๑.๕๓)	๑ (๔.๑๗)	๒ (๘.๗๐)	๖ (๘.๒๒)
- ไม่อ้างอิงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจ	๗ (๒๖.๙๒)	๗ (๒๙.๑๖)	๘ (๓๔.๗๘)	๒๒ (๓๐.๑๔)
- ไม่มีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง	๑ (๓.๘๕)	๓ (๑๒.๕๐)	๕ (๒๑.๗๔)	๙ (๑๒.๓๓)
- ผู้อุทธรณ์ไม่มีสิทธิอุทธรณ์	๑ (๓.๘๕)	๑ (๔.๑๗)	๑ (๔.๓๕)	๓ (๔.๑๑)
การแจ้งสิทธิอุทธรณ์	N=๒๖	N=๒๔	N=๒๓	N=๗๓
- ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด	๑๖ (๖๑.๕๓)	๙ (๓๗.๕๐)	๒๒ (๙๕.๖๕)	๔๗ (๖๔.๓๘)
- ไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด (แจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข)	๘ (๓๐.๗๗)	๑๑ (๔๕.๘๓)	๑(๔.๓๕)	๒๐ (๒๗.๔๐)
- ไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์	๒ (๗.๗๐)	๔ (๑๖.๖๗)	๐	๖ (๘.๒๒)

โดยจากข้อมูลข้างต้นสามารถยกตัวอย่างกรณีที่คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นถูกเพิกถอนได้ดังนี้

กรณีที่ ๑ นายกเทศมนตรีตำบล ก. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้อุทธรณ์ที่มาดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการเลี้ยงสุกร โดยมีมูลเหตุว่า ระยะห่างของสถาประกอบกิจการไม่เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก.

เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งจากข้อเท็จจริงในทางพิจารณาของ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พบว่า การประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพ ประเภท การเพาะพันธุ์ เลี้ยง และการอนุบาลสัตว์ทุกชนิด ตามข้อ ๓ ๑. (๑) แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ว่า “สถานประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในกรณีที่ สถานประกอบกิจการที่ไม่เข้าข่ายโรงงาน สถานประกอบกิจการนั้นจะต้องมีสถานที่ตั้งตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขประกาศกำหนด...” ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกาศกำหนดเรื่องระยะห่างของสถานประกอบกิจการไว้แต่อย่างใด จึงยังไม่ถือว่า ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเทศบัญญัติเทศบาลตำบล ก. เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่อย่างใด ซึ่งการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอ้างเหตุผล เรื่องระยะห่างของสถานประกอบกิจการมาเป็นเหตุผลในการไม่ออกใบอนุญาต โดยไม่มีเหตุตามที่พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวจึงเป็นคำสั่ง ที่ปราศจากเหตุผลอันประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ ประกอบคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง ไม่เป็นไปตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว

กรณีที่ ๒ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ก. อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมออกคำสั่งแก่ผู้อุทธรณ์ ให้แก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญฝุ่นละอองแกลบดำที่มาจากการประกอบกิจการโรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวล ขนาด ๙.๙๕ เมกะวัตต์ ของผู้อุทธรณ์ ซึ่งจากข้อเท็จจริงในทางพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ พบว่า บริเวณสถานประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์มีสถานประกอบกิจการในลักษณะเดียวกันคือ โรงไฟฟ้า ที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวลอีกจำนวน ๒ แห่ง และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่สามารถจะพิสูจน์หรือมีหลักฐานบ่งชี้ได้ว่า เหตุเดือดร้อนรำคาญจากฝุ่นละอองแกลบดำเกิดมาจากการประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ อันจะเข้าข่ายเป็นเหตุรำคาญ ตามมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๒๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว

กรณีที่ ๓ รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ก. ปฏิบัติราชการแทนนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ก. เจ้าพนักงานท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้ผู้อุทธรณ์หยุดดำเนินการและห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใด ใช้สถานที่เพื่อระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากการประกอบกิจการรับซื้อเศษยางพาราของผู้อุทธรณ์ ซึ่งจากข้อเท็จจริง ในทางพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พบว่า การมอบอำนาจของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ก. ให้รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ก. ปฏิบัติราชการแทน ไม่ปรากฏว่ามีการมอบอำนาจให้รองนาย กองค้การบริหารส่วนตำบล ก. ลงนามในคำสั่งดังกล่าว รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ก. ย่อมไม่มีอำนาจ ออกคำสั่งดังกล่าว จึงถือว่า ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ดังนั้น คำสั่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จึงมีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ดังกล่าว

บทที่ ๕

การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งการออกคำสั่งจะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งในส่วนพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากผู้ได้รับคำสั่งเห็นว่า คำสั่งนั้นไม่เป็นธรรมต่อตนเอง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีบทบัญญัติกำหนดให้สิทธิโต้แย้งคำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และขอขอขระระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คือ ผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า คือ ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับเรื่อง รวมทั้งกำหนดให้ผลการพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นที่สุดแก่ทางฝ่ายหน่วยงานรัฐ แต่หากผู้รับคำสั่งยังไม่พึงพอใจผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น การเพิกถอนนั้นไม่ได้ตัดสิทธิของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งแต่อย่างใด โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องกลับมาพิจารณาทบทวนถึงข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุแห่งการออกคำสั่ง ตลอดจนกระบวนการและอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่ง หากพิจารณาแล้วเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้อาศัยมูลเหตุเดิมตามที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัย และหรือปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนยังคงมีอยู่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีออกคำสั่งได้ แต่ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดอย่างถูกต้องและครบถ้วน คำสั่งนั้นจึงจะใช้บังคับได้อย่างสมบูรณ์ เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่คุ้มครองสิทธิประชาชน และเป็นการอภิบาลระบบอนามัยสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๑ การอภิปรายผล

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ และมีการถูกเพิกถอนคำสั่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และอธิบายถึงลักษณะของคำสั่งที่ถูกเพิกถอน เพื่อนำมาจัดทำข้อเสนอต่อการพัฒนาการดำเนินงานในการเพิ่มประสิทธิภาพการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยใช้เทคนิคการวิจัยแบบผสมทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประชากรที่ศึกษาและกลุ่มตัวอย่างนำมาจากข้อมูลทะเบียนงานอุทธรณ์ของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย ผลการศึกษามีข้อค้นพบที่สำคัญ ดังนี้

๑. คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ถูกอุทธรณ์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะคำสั่งในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวนเพิ่มขึ้นและมากที่สุด รองลงมาคือเทศบาลตำบล เนื่องจากในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นสภาวะเมืองและอุตสาหกรรมมากขึ้น ได้แก่ การขยายตัวทางสถานะเศรษฐกิจ จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และการขยายขยายสถานประกอบกิจการ ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่มาแต่เดิม สังเกตได้จากในเขตพื้นที่ของศูนย์อนามัยและสถาบันพัฒนาสุขภาพเขตเมือง พบว่า จำนวนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีการออกคำสั่งมาก จะอยู่ในเขตพื้นที่

ที่มีความเป็นเมืองและอุตสาหกรรม ได้แก่ เขตพื้นที่ศูนย์อนามัยที่ ๑ เชียงใหม่ ศูนย์อนามัยที่ ๔ สระบุรี ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี และสถาบันพัฒนาสุขภาพเขตเมืองที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้ง ๕๐ เขต ซึ่งในบรรดาคำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจออกคำสั่งไปนั้น มักจะเป็นคำสั่งที่เกี่ยวกับกิจการอันตรายต่อสุขภาพเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะกิจการเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ รองลงมาเป็นเหตุรำคาญ และคำสั่งที่ออกมาเหล่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นคำสั่งที่ให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ และเป็นคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต โดยเมื่อพิจารณาจากประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการออกคำสั่งมากขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้น ก็จะสอดคล้องกัน อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ณ ปัจจุบัน มีหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจในการตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนมากขึ้น ทั้งในส่วนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนถึงการแก้ไขปัญหา ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ทำให้การตรากฎหมาย ช่องทางการร้องเรียนแก่ประชาชน และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกตรวจสอบเพิ่มมากขึ้นไปด้วย สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผลให้ประชาชนตื่นตัวที่จะพิทักษ์สิทธิของตนมากขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความตื่นตัวในการดำเนินการ โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายที่ต้อง มีความชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน มีการประสานงาน และบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๓ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีการยื่นอุทธรณ์ ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีแนวโน้มที่สูงขึ้น ซึ่งในขณะเดียวกันจำนวนคำสั่งที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับไว้พิจารณาเหล่านั้น มีการถูกเพิกถอนที่ลดลง แต่แนวโน้มการลดลงยังไม่แตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลที่พบว่าการออกคำสั่งมากที่สุดนั้น กลับเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมากที่สุดเช่นกัน รองลงมาคือ เทศบาลตำบล สาเหตุสำคัญคือ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลมีอัตราการกำลังบุคลากรน้อย และมีส่วนหนึ่งที่ไม่มีส่วนงานภายในที่ทำหน้าที่ดูแล ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบางส่วนมีองค์ความรู้ทางวิชาการด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม และความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ไม่เพียงพอ รวมทั้งการบริหารจัดการที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อมีความจำเป็นต้องออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย ย่อมส่งผลให้เกิดความผิดพลาดได้มาก ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และกรุงเทพมหานคร จะมีปัญหาเรื่องอัตราการกำลังบุคลากรและความรู้ความเชี่ยวชาญน้อยกว่า คำสั่งของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์น้อยตามลงไปด้วย

๓. เมื่อพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เขตเมือง พื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่เป้าหมาย ที่จะพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมออกคำสั่งมากกว่าพื้นที่อื่น และมีคำสั่งที่ถูกเพิกถอนมากกว่าพื้นที่อื่น เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้เริ่มมีลักษณะเป็นสังคมเมืองมากขึ้น มีประชากรจากพื้นที่อื่นเคลื่อนย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐาน เพื่อประกอบอาชีพต่าง ๆ ขณะที่ประชากรที่อาศัยอยู่เดิมต้องการให้มีความเป็นอยู่แบบเดิมตามที่ตนเอง เคยเป็นมาในอดีต มีวิถีชีวิตและลักษณะความเป็นอยู่แตกต่างกัน จนเกิดการกระทบกระทั่งระหว่างกัน ดังจะเห็นได้จากการมีข้อร้องเรียนต่าง ๆ เกิดขึ้นผ่านสื่อเป็นจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ ตามกฎหมายโดยตรง จึงต้องบริหารจัดการแก้ไขปัญหา แต่ด้วยข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ จึงอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาด จากความรู้ ไม่เข้าใจ หรือใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไม่ถูกต้อง ครบถ้วน จนนำไปสู่การถูกเพิกถอน คำสั่ง และอาจต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจที่ผิดพลาดดังกล่าวด้วย

๔. ประเด็นที่ออกคำสั่งและมีการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และคณะกรรมการ มีคำสั่งให้เพิกถอนมากที่สุด คือ คำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ

การประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยเฉพาะกิจการเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ ประเภทยุทธการเลี้ยงสุกร พบว่า มีการออกคำสั่งมากกว่ากิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทอื่น ๆ รวมถึงกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เหตุที่เป็นเช่นนี้สืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล โดยสมาคมผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติได้จัดทำยุทธศาสตร์สุกรไทย ๕ ปี (๒๕๖๓-๒๕๖๘) ให้เป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางด้านอาหารและเป็นครัวโลก^๗ จึงเกิดการขยายการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและสินค้าทางการเกษตรเพื่อผลิตวัตถุดิบป้อนตลาดที่มีความต้องการสูง อย่างรวดเร็วและเพียงพอ ทำให้ต้องมีการขยายพื้นที่เลี้ยงสัตว์มากขึ้น กิจการการเลี้ยงสัตว์โดยเฉพาะการเลี้ยงสุกร มักจะเกิดปัญหาด้านสุขลักษณะและส่งผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงค่อนข้างมาก ทั้งในเรื่องกลิ่น เสียง การปนเปื้อนในแหล่งน้ำ ซึ่งการจัดการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องใช้งบประมาณลงทุนเพื่อจัดทำระบบบำบัดค่อนข้างสูง ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงมักเลือกวิธีการย้ายสถานที่ไปยังที่ตั้งแห่งใหม่ แต่ก็มักถูกต่อต้านจากชุมชนที่มีอยู่เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาใช้อำนาจทางปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างรัดกุม รอบคอบ และวางแผนเตรียมการรองรับปัญหาอย่างเป็นระบบ

๕. สาเหตุของการเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่พบว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ อันเป็นมูลเหตุในการออกคำสั่ง และไม่อ้างอิงข้อกฎหมายที่ให้อำนาจออกคำสั่ง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองที่บ่งบอกถึงมูลเหตุในการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจออก และฐานอำนาจตามกฎหมายที่ใช้ในการออกคำสั่ง และหากพิจารณาจากข้อมูลจะพบว่า อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คำสั่งถูกเพิกถอน แม้ว่าจะเป็นส่วนน้อยที่สุดก็ตาม คือ ผู้ที่ลงนามในคำสั่งไม่มีอำนาจ แต่ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด โดยหากผู้ที่ลงนามในคำสั่งเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมทำให้คำสั่งเสียไปทั้งหมด แม้ส่วนอื่นของคำสั่งถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดก็ตาม ซึ่งการออกคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข มีทั้งให้สิทธิและจำกัดสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะการประกอบอาชีพซึ่งถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ถูกกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และคำสั่งดังกล่าวเป็นมาตรการทางปกครองอย่างหนึ่ง ดังนั้น กฎหมายทั้งทางปกครองและกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดให้ปฏิบัติอย่างถูกต้องและครบถ้วน แต่ด้วยข้อจำกัดทั้งด้านความรู้ความเข้าใจ ระยะเวลา แรงกดดันจากชุมชน หรือประเด็นอื่น ๆ ทำให้ต้องรีบเร่งพิจารณาเลือกใช้มาตรการในออกคำสั่ง จนเกิดความไม่รอบคอบ รัดกุม และไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด อันส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนที่เป็นฝ่ายได้รับคำสั่ง นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ผู้นำไปใช้ ต้องมีความรู้ความเข้าใจในองค์ความรู้ด้านการจัดการสุขลักษณะ หรือการอนามัยสิ่งแวดล้อม และนำมาประยุกต์ใช้กับหลักกฎหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงต้องใช้ทักษะการจัดการภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไป การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเจตนารมณ์ จึงจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจ และพิจารณาตีความบทบัญญัติในกฎหมายอย่างถี่ถ้วน มีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ถูกต้อง และใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ ทั้งด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ไม่เกิดปัญหา

^๗ สมาคมผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ, **สถานการณ์ สุกรและแนวโน้ม** , เข้าถึงเมื่อ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๐, เข้าถึงได้จาก <https://www.swinethailand.com>

ที่เรียกว่า “ใช้กฎหมายตามอำเภอใจ” ซึ่งรวมถึงเมื่อคำสั่งถูกเพิกถอนอาจก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่จำเป็น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้รับคำสั่งหรือฝ่ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม

๗. การแจ้งสิทธิอุทธรณ์แม้ว่าจะไม่เป็นสาเหตุที่ทำให้คำสั่งถูกเพิกถอนโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้กำหนดให้คำสั่งนั้นถึงขั้นเสียไป คือไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาลักษณะแจ้งสิทธิในคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น พบว่ามีคำสั่งจำนวนหนึ่ง ที่แจ้งสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งไม่ถูกต้อง ตลอดจนไม่แจ้งสิทธิการอุทธรณ์เลย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า มีแนวโน้มที่ลดลง แสดงให้เห็นถึงความตระหนัก และใส่ใจต่อกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลง ส่วนการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ตามกรอบระยะเวลาที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ คือ ๙๐ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับอุทธรณ์ พบว่าเกินกว่าครึ่ง (ร้อยละ ๗๙.๕๒) ของจำนวนเรื่องที่อุทธรณ์ คณะกรรมการสามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ยังมีการอุทธรณ์คำสั่งบางเรื่อง ที่คณะกรรมการใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณา และวินิจฉัยเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว โดยมีสาเหตุมาจากความซับซ้อนของประเด็นการอุทธรณ์คำสั่ง ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่ทั้งนี้พบว่า มีแนวโน้มที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน

๕.๒ ข้อเสนอที่ได้จากการวิจัย

จากผลการศึกษาและทบทวนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ถูกเพิกถอนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง พบว่าการดำเนินการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เป็นปัญหามักมีผลทำให้คำสั่งนั้นถูกเพิกถอน มาจากความไม่สมบูรณ์ทั้งในกระบวนการออกคำสั่ง รูปแบบของคำสั่ง และเนื้อหาของตัวคำสั่ง ซึ่งผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอ ดังนี้

๕.๒.๑ ข้อเสนอต่อผู้ออกคำสั่ง

๑) การใช้อำนาจออกคำสั่ง ผู้ออกคำสั่งควรพัฒนาความรู้ความเข้าใจในหลักของกฎหมายอย่างถูกต้อง และนำมาอ้างอิงประกอบการออกคำสั่ง โดยพิจารณาในข้อกฎหมายอย่างเคร่งครัด ใช้อำนาจให้พิจารณาตามขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด และตีความอย่างรอบคอบ หากไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน จะไม่สามารถนำมาอ้างอิงประกอบการออกคำสั่งได้

๒) ผู้ออกคำสั่งต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน และหากปัญหาในเรื่องที่ออกคำสั่งมีข้อเท็จจริงที่ต้องอ้างอิงกับหลักเกณฑ์มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด ควรต้องทำการตรวจวัดโดยเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ทั้งภาคสนาม และหรือทางห้องปฏิบัติการที่มีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือ ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่ง

๓) ผู้ออกคำสั่งต้องใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งอย่างถูกต้อง เที่ยงธรรม มีคุณธรรม จริยธรรม และยึดหลักธรรมาภิบาลในการพิจารณา

๔) ก่อนออกคำสั่ง ต้องตรวจสอบกระบวนการออกคำสั่งว่าเป็นไปตามขั้นตอน และมีองค์ประกอบที่สำคัญในการออกคำสั่งอย่างครบถ้วน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความไม่สมบูรณ์ของเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองฉบับนั้น

๕.๒.๒ ข้อเสนอสำหรับหน่วยงานและภาคีเครือข่าย

๑) กรมอนามัย ควรสร้างรูปแบบตัวอย่างคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ง่ายต่อการนำไปใช้โดยให้มีความครอบคลุมในทุก ๆ กรณีที่ต้องมีการใช้อำนาจในการออกคำสั่ง รวมทั้งการวางระบบการกำกับติดตาม และประเมินผลการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ แสดงระดับความเข้มแข็งและประสิทธิภาพของการทำหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นปัจจุบัน เช่น ระบบ GIS เป็นต้น รวมถึงเสนอผลการดำเนินงานผ่านคณะกรรมการสาธารณสุข เพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ให้มีการกำกับดูแล และประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ศูนย์อนามัยแต่ละแห่ง จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับหน่วยงาน ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นจุดคานงัดสำคัญของการอภิบาลระบบอนามัยสิ่งแวดล้อม ขับเคลื่อนการใช้มาตรการเชิงกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนเสริมสร้างองค์ความรู้ด้านกฎหมาย ด้านวิชาการอนามัยสิ่งแวดล้อม และด้านการบริหารจัดการภาครัฐแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกระดับ โดยจัดทำเป็นหลักสูตรฝึกอบรมที่เข้าถึงได้สะดวกและมีประสิทธิภาพ และกำหนดให้นำผลการพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบ มาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลปฏิบัติการปฏิบัติงาน ขณะที่หน่วยงานส่วนกลาง ต้องวางระบบส่งเสริมการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การสนับสนุน และมีส่วนร่วมรับผลจากการดำเนินงานของหน่วยงานระดับพื้นที่ด้วย

๒) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ต้องจัดโครงสร้างและระบบบริหารจัดการสนับสนุนการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเฉพาะ และผลักดันการดำเนินงานผ่านกลไกคณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด ทั้งด้านการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข การสนับสนุนองค์ความรู้ที่จำเป็นให้แก่หน่วยงานที่มีข้อจำกัดด้านบุคลากร ตลอดจนออกเยี่ยมเสริมพลัง เสริมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นทุกแห่งอย่างเข้มแข็ง นอกจากนี้ ควรมีการประเมินเชิงคุณภาพและจัดระดับผลการดำเนินงานเป็นระยะ โดยพิจารณาจากการออกคำสั่งทางปกครอง

๓) หน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมปศุสัตว์ กรมควบคุมมลพิษ กรมควบคุมโรค เป็นต้น ควรจัดทำแผนการดำเนินงานในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลักดันให้เกิดการบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรมในการดำเนินงานทางปกครอง ทั้งด้านองค์ความรู้ ทรัพยากร งบประมาณ รวมถึงประเมินความสำเร็จร่วมกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองดูแลด้านสุขภาพ และสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๔) ควรมีการอบรมศักยภาพให้แก่เจ้าพนักงานผู้ใช้อำนาจออกคำสั่ง ให้เข้าใจในหลักของกฎหมายอย่างถูกต้อง และต้องมีทักษะในการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางวิชาการ เช่น การตรวจวัดโดยเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ที่มีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือ ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่ง

๕.๓ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

จากการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อการทำวิจัยเกี่ยวกับการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งต่อไป ดังนี้

๑) ควรศึกษาเปรียบเทียบศูนย์อนามัยที่มีปัญหาเกี่ยวกับเหตุรำคาญ และการส่งเรื่องนำเข้าพิจารณา ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ กับศูนย์อนามัยที่ไม่มีเรื่องนำเข้า มีการบริหารจัดการอย่างไรกับพื้นที่ และการบริหารเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงาน

๒) ควรศึกษาการประเมินประสิทธิภาพการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ของพื้นที่ที่ศูนย์อนามัยที่ ๑ - ๑๒ และสถาบันพัฒนาสุขภาวะเขตเมืองรับผิดชอบ

๓) ควรศึกษาประเด็นด้านวิชาการทางอนามัยสิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนมีการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

บรรณานุกรม

- กลุ่มคุ้มครองสิทธิ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. เอกสารทะเบียนงานอุทธรณ์ ปีงบประมาณ ๒๕๖๑-๒๕๖๓. นนทบุรี: กรมอนามัย; ๒๕๖๓.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายการสาธารณสุข Standard Operating Procedure (SOP). พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ๒๕๕๕.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม Standard Operating Procedure (SOP). พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด; ๒๕๖๑.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. คู่มือพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด; ๒๕๖๑.
- กองนิติการ กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน; c2017. หลักการใช้ดุลพินิจ; (ม.ป.ป.). [เข้าถึงเมื่อ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐]; [น. 60-65]. เข้าถึงได้จาก: http://legal.labour.go.th/index.php?option=com_attachments&task=download&id=723
- ฉัตรสุมน พฤทธิญาณ. กฎหมายสำหรับการบริหารงานสาธารณสุข. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล, คณะสาธารณสุขศาสตร์; ๒๕๕๘
- ฐิติพร ลิ่มแหลมทอง. เอกสารประกอบการสอนวิชา LW๔๖๑ (H)๕๐: กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ [อินเทอร์เน็ต]. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง; ๒๕๕๐ [เข้าถึงเมื่อ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐]. เข้าถึงได้จาก: [http://e-book.ram.edu/ebook/inside/html/dlbook.asp?code=LW461\(H\)50](http://e-book.ram.edu/ebook/inside/html/dlbook.asp?code=LW461(H)50)
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย; ๒๕๕๘.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย [อินเทอร์เน็ต]. นนทบุรี: สำนักงาน; c2017. ประวัติ บทบาท และพันธกิจ; ๒๕๖๐ [เข้าถึงเมื่อ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐]; [ประมาณ ๒ น.]. เข้าถึงได้จาก: http://laws.anamai.moph.go.th/main.php?filename=History_Laws2016
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย [อินเทอร์เน็ต]. นนทบุรี: สำนักงาน; c2017. ระบบตรวจสอบสถานะการอุทธรณ์ [เข้าถึงเมื่อ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๓]. เข้าถึงได้จาก: <https://appeal.anamai.moph.go.th/>
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน; c2017 [เข้าถึงเมื่อ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๐]. เข้าถึงได้จาก: <http://ftpi.or.th>
- โกวิทย์ พวงงาม. เอกสารประกอบการสอน วิชา รศ ๒๖๐ การปกครองท้องถิ่น [อินเทอร์เน็ต]. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้, วิทยาลัยบริหารศาสตร์; 2551 [เข้าถึงเมื่อ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐]. เข้าถึงได้จาก: <http://lms.mju.ac.th/courses/183/locker/การปกครองท้องถิ่นของไทย.doc>

วัชรินทร์ อินทรพรหม, วณิฏา แซ่มลำเจียก, พัลลภ สิ้นหนัง, รวิกานต์ อำนวย, เฉินถิปีกถาว. รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบกับเวียดนาม. วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) [อินเทอร์เน็ต]. ม.ค. – มิ.ย. ๒๕๕๘ [เข้าถึงเมื่อ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐]; เล่มที่ ๑๐ No ๑: ๑๘๘-๒๐๕. เข้าถึงได้จาก: https://so05.tci-thaijo.org/index.php/P_NRU_JHSS/article/view/42146/34816

สมาคมผู้เลี้ยงสุกรแห่งชาติ [อินเทอร์เน็ต]. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน; c2015 [เข้าถึงเมื่อ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๐]. เข้าถึงได้จาก: <https://www.swinethailand.com>