เรื่องเสร็จที่ ๑๒ /๒๕๖๙[๑]

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง การส่งคำสั่งตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เทศบาล P มีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๙ ถึงอธิบดีกรมอนามัยเพื่อขอหารือเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รายละเอียดดังนี้

ด้วยเทศบาล P ได้ออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการหยุดดำเนินกิจการเนื่องจากประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เทศบาล P จึงมีการแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือโดยส่งคำสั่งฯ ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต่อมาปรากฏในสถานะทางไปรษณีย์ พบว่า “นำจ่ายไม่สำเร็จเนื่องจากย้ายหรือไม่ทราบที่อยู่ใหม่และมีการส่งคืนหนังสือคำสั่งฯ แก่ต้นทาง” เทศบาล P จึงขอหารือ ดังนี้

ประเด็นข้อหารือ : กรณีแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และปรากฏในสถานะทางไปรษณีย์ว่า “นำจ่ายไม่สำเร็จเนื่องจากย้ายหรือไม่ทราบที่อยู่ใหม่ และมีการส่งคืนหนังสือคำสั่งให้หยุดกิจการกลับมายังต้นทางนั้น” จะถือว่าผู้ประกอบกิจการได้รับทราบคำสั่งให้หยุดกิจการของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วหรือไม่ อย่างไร

กรมอนามัย ได้พิจารณาข้อหารือและวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๑๒-๙๑๓/๒๕๖๗ มีความเห็นดังนี้

ความเห็นข้อหารือ : พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๕ วรรคสอง[๒] กำหนดให้ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง กรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทันทีต้องทำคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไม่พบผู้ดำเนินกิจการหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของผู้ดำเนินกิจการและให้ถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้ว ตั้งแต่เวลาที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

---

[๑] ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/ ลงวันที่ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงเทศบาล P

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๒] **มาตรา ๔๕** ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าการดำเนินกิจการนั้น จะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควรแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทันทีและต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไม่พบผู้ดำเนินกิจการหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าว ให้ส่งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของผู้ดำเนินกิจการ และให้ถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้ว ตั้งแต่เวลาที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่เทศบาล P หารือมานี้ พบว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทันทีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และปรากฏในสถานะทางไปรษณีย์ว่า “นำจ่ายไม่สำเร็จ เนื่องจาก ย้าย/ไม่ทราบที่อยู่ใหม่และได้ส่งคืนต้นทาง” จึงมีประเด็นต้องตีความว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ และปรากฏในสถานะทางไปรษณีย์ว่านำจ่ายไม่สำเร็จ เนื่องจาก ย้าย/ไม่ทราบที่อยู่ใหม่และได้ส่งคืนต้นทาง จะถือว่าคำสั่งดังกล่าวไปถึงผู้ดำเนินกิจการแล้วหรือไม่ โดยเทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙๑๒-๙๑๓/๒๕๖๗ ได้วางแนวทางการพิจารณาไว้ว่า “...คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะมีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ โดยส่งทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ แต่พนักงานของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ไม่สามารถนำส่งหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีได้เนื่องจาก “บ้านปิด” และมีการส่งคืนหนังสือมายังสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓ จึงย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต้องดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยชอบด้วยกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการจนกระทั่งผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงเห็นว่าในขณะฟ้องคดีผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีจึงยังไม่มีผลทางกฎหมายใช้ยันต่อผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน...” ดังนั้น จากประเด็นที่หารือมานี้ เห็นว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นของเทศบาล P โดยออกคำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการหยุดดำเนินการทันทีเป็นคำสั่งที่ต้องให้ผู้ดำเนินกิจการต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบและเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ดำเนินกิจการ จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕[๓] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะมีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อเทศบาล P ได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ดำเนินกิจการหยุดดำเนินกิจการทันที โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่ไม่สามารถนำส่งคำสั่งดังกล่าวได้เนื่องจากปรากฏในสถานะทางไปรษณีย์ว่า “จำหน่ายไม่สำเร็จ เนื่องจาก ย้าย/ไม่ทราบที่อยู่ใหม่และมีการส่งคืนคำสั่งดังกล่าวกลับไปยังเทศบาล P ” กรณีนี้ย่อมเป็นหน้าที่ของเทศบาล P ที่จะต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบโดยชอบด้วยกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง โดยสามารถดำเนินการส่งคำสั่งให้เป็นไปตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้ “คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง กรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทันทีต้องทำคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไม่พบผู้ดำเนินกิจการหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าวให้ส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของผู้ดำเนินกิจการ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

[๓] **มาตรา ๕** ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๔] **มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง** คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

และให้ถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้ว ตั้งแต่เวลาที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี ” เมื่อเทศบาล P ไม่ได้ดำเนินการแจ้งคำสั่งดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายอีกครั้งหนึ่งและไม่ปรากฏหลักฐานใบแจ้งรับของไปรษณีย์อันเป็นเอกสารที่แสดงถึงการนำจ่ายพัสดุไม่สำเร็จและขาดหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า ณ วันที่ไปรษณีย์ไปนำจ่าย นั้น สถานประกอบกิจการได้ย้ายจริงหรือไม่ จึงเห็นว่าผู้ประกอบกิจการยังไม่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวที่จะถือว่าผู้นั้นได้ทราบคำสั่งแล้ว จึงยังไม่มีผลทางกฎหมายใช้ยันต่อผู้ประกอบกิจการได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กรมอนามัย
กองกฎหมาย
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๙

หมายเหตุ : - ความเห็นในประเด็นข้อหารือดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงความเห็นที่ยึดตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่สามารถใช้อ้างอิงเป็นหลักฐาน เพื่อดำเนินการคดีต่อศาลได้

- ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้