

ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
กรณีเพิกถอนคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

(ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
(กรณีศึกษาการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น))

โดย

นายเมธี ชุ่มศิริ

นักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ

กลุ่มกฎหมายสาธารณสุข

กรมอนามัย

คำนำ

การออกคำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการหนึ่ง ในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อการควบคุม กำกับให้ผู้นหนึ่งผู้ใดดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจากการออกคำสั่งนั้น หากผู้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันรับทราบคำสั่ง ใน การนี้กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ และคำวินิจฉัยถือเป็นที่สุด ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชน แต่จากผลการดำเนินงานพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ผ่านมา ได้มีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง เนื่องจากความไม่ถูกต้อง สมบูรณ์ในกระบวนการออกคำสั่งและตัวคำสั่ง จึงอาจทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นต่อการใช้อำนาจทางกฎหมาย ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และหากผู้รับคำสั่งเกิดความเสียหาย จะนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เรียกร้อง ค่าเสียหายจากกรณีการออกคำสั่งนั้นได้

คณะผู้ศึกษาวิจัยหวังว่า การศึกษาครั้งนี้จะทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ทราบถึงประเด็นปัญหาของ การออกคำสั่งทางปกครอง และนำไปสู่การพัฒนากระบวนการออกคำสั่งทางปกครองให้มีประสิทธิภาพต่อไป

คณะผู้ศึกษาวิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้เกิดขึ้นและสำเร็จได้ด้วยความกรุณาของผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ที่ได้ให้โอกาสการทำงานในกลุ่มคุ้มครองสิทธิ ของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ซึ่งรับผิดชอบในฐานะฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงได้เห็นปัญหาของการออกคำสั่งทางปกครองที่บังคับใช้กฎหมายทำให้เกิดความคิดที่จะศึกษาและหาคำตอบในปัญหาต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรสุมน พงษ์ภิญโญ ที่ได้สละเวลาในการให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะและแก้ไขข้อบกพร่องในการศึกษานี้ให้สำเร็จลุล่วง รวมทั้งผู้ร่วมทำการศึกษา นางสาวปจรรย์ สรรายจิตต์ และนางสาวภัทรรัช เทศถนอม ที่ได้ร่วมค้นคว้าหาข้อมูลเพื่อศึกษาวิเคราะห์ด้วยความตั้งใจ รวมถึงพี่น้องเพื่อนร่วมงานผู้มีส่วนร่วมให้การสนับสนุนข้อมูล คำแนะนำและกำลังใจ

ท้ายที่สุดนี้คุณค่าและประโยชน์ใด ๆ อันเกิดจากการศึกษาครั้งนี้ ขอมอบเป็นคุณความดีของ บิดามารดา คณาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณของผู้วิจัยทุกท่าน

เมธี ชุ่มศิริ

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
บทคัดย่อ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	1
1.3 ขอบเขตการศึกษา	1
1.4 กรอบแนวคิด	2
1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
2.1 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	4
2.2 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย	4
2.3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	5
2.3.1 หลักกฎหมายสำคัญในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	6
2.3.2 แบบของคำสั่งทางปกครอง	9
2.3.3 ผลของคำสั่งทางปกครอง	10
2.3.4 การอุทธรณ์คำสั่ง	10
2.3.5 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	11
2.3.6 การขอให้พิจารณาใหม่	12
2.3.7 มาตรการบังคับทางปกครอง	12
2.3.8 ระยะเวลาและอายุความ	13
2.3.9 คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง	13
2.3.10 คำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	13
2.4 กระบวนการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	14
2.5 กระบวนการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535	16
2.6 ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข	17
บทที่ 3 วิธีดำเนินการ	19
3.1 รูปแบบการวิจัย	19

สารบัญ

	หน้า
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	19
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	19
3.4 ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการเก็บข้อมูล	19
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	20
บทที่ 4 ผลการศึกษา	21
บทที่ 5 การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ	29
ภาคผนวก	35
บรรณานุกรม	39

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
ตารางที่ 1	แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามปีงบประมาณ โดยนับรายเรื่อง และนับกลุ่มเป็น 1 ราย	21
ตารางที่ 2	แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามระดับของหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครอง	22
ตารางที่ 3	แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามเขตพื้นที่ศูนย์อนามัย	23
ตารางที่ 4	ตารางที่ 4 แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามประเภทกิจการ	24
ตารางที่ 5	แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามประเด็นคำสั่ง	25
ตารางที่ 6	แสดงข้อมูลจำนวนและร้อยละของผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จำแนกตามปีงบประมาณ	26
ตารางที่ 7	แสดงข้อมูลจำนวนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอน จำแนกตามเหตุผลการเพิกถอนคำสั่ง	27
ตารางที่ 8	แสดงข้อมูลจำแนกตามเหตุผลการเพิกถอนคำสั่ง ในเรื่องเนื้อหาของคำสั่ง	28

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ		หน้า
แผนภาพที่	ผังกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข	15
2.1	พ.ศ. 2535	
แผนภาพที่	ผังกระบวนการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข	17
2.2	พ.ศ. 2535	

ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
(กรณีศึกษาการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น)

เมธี ชุ่มศิริ* ปาจารย์ย์ สำราญจิตต์**

ภัทรรัช เทศถนอม** ฉัตรสุมน พงศ์มิถิโย***

บทคัดย่อ

การศึกษาได้นี้ทำการรวบรวมข้อมูลจากเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสารและการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2557 – 2559 และนำมาวิเคราะห์กระบวนการออกคำสั่งและเนื้อหาของคำสั่ง เพื่อค้นหาปัญหาของคำสั่งจากเรื่องที่ถูกเพิกถอน และนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยมีเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด 417 เรื่อง ในปี 2557 – 2559 มีจำนวน 141 เรื่อง 55 เรื่อง และ 221 เรื่อง ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองสูงขึ้น สถานการณ์การอุทธรณ์ตามระดับของหน่วยงานที่ออกคำสั่ง พบว่าหน่วยงานมีการใช้อำนาจออกคำสั่งทุกระดับ แต่หน่วยงานที่มีขนาดใหญ่จะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมากกว่าหน่วยงานขนาดเล็ก เมื่อแยกตามเขตพื้นที่ที่มีการออกคำสั่ง พบว่าจะจะไปตามสภาพของสังคม มีการออกคำสั่งในสังคมเมืองมากกว่าสังคมชนบท และในส่วนที่เป็นเขตอุตสาหกรรมมากกว่าเขตการเกษตร การออกคำสั่งและการอุทธรณ์ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและภาคกลางจะมีมากกว่าภาคอื่น เมื่อแยกตามประเภทกิจการแล้ว มากที่สุดจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจการการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ 212 เรื่อง (ร้อยละ 50.8) รองลงมาเป็นเรื่องของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 139 เรื่อง (ร้อยละ 33.3) และเหตุรำคาญ 43 เรื่อง (ร้อยละ 10.3) ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการประกอบกิจการของผู้ประกอบการที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อม และจะพบในชุมชนเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อแยกตามประเด็นคำสั่งแล้ว จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีระดับการออกคำสั่งที่เป็นการแก้ไขเบื้องต้นมากกว่ามาตรการบังคับอย่างจริงจัง อาจเป็นเพราะแนวทางการบริหารจะเน้นในเชิงรัฐศาสตร์มากกว่านิติศาสตร์ ผลการพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งทางปกครอง จะมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ (ร้อยละ 70.3) แสดงถึงผู้ออกคำสั่งได้ออกคำสั่งโดยชัดเจนถูกต้องแล้ว ส่วนที่ถูกเพิกถอนคำสั่ง (ร้อยละ 13.1) พบว่าคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนคำสั่ง จะมีปัญหาของการใช้กฎหมายไม่ถูกต้องถึงร้อยละ 80 และเมื่อมีการศึกษาข้อมูลเชิงลึกของผลการพิจารณาคำสั่งที่มีการเพิกถอน จำนวน 55 เรื่อง เหตุผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมากที่สุด คือ ประเด็นข้อกฎหมาย มีทั้งหมด 44 เรื่อง ประกอบด้วย การอ้างมาตรา/ตีความไม่ถูกต้อง หรือไม่มีกฎหมายระบุไว้ และคำสั่งเกินกว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และเหตุผลผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเด็นข้อเท็จจริง มีทั้งหมด 9 เรื่อง ประกอบด้วย การไม่พบข้อเท็จจริง และข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1. ผู้ออกคำสั่งควรศึกษาให้มีความรู้กฎหมายอย่างถูกต้องและตรวจสอบข้อเท็จจริงรอบด้าน 2. ผู้ออกคำสั่งต้องใช้ดุลพินิจให้เหมาะสม 3. ตรวจสอบกระบวนการออกคำสั่งตามแบบขั้นตอนของกฎหมาย เพื่อพัฒนากระบวนการออกคำสั่งให้มีผลสัมฤทธิ์ต่อไป

คำสำคัญ : การออกคำสั่งทางปกครอง / เจ้าพนักงานท้องถิ่น / การอุทธรณ์คำสั่ง / คำสั่งที่ถูกเพิกถอน / พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

* นักวิชาการ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

** นักศึกษาหลักสูตร วท.ม. (สาธารณสุขศาสตร์) วิชาเอกบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข (ภาคพิเศษ)

คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

*** คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล Corresponding author, e-mail: chardsumon@gmail.com

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองประชาชนด้านสุขภาพ โดยได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมดูแลด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อม ให้มีเจ้าพนักงานสาธารณสุขในการตรวจตรา แนะนำ เป็นที่ปรึกษาด้านวิชาการแก่เจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการสาธารณสุข กำกับดูแล ให้การสนับสนุน กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครอง และในมาตรา 66 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่ง หากไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานไม่เหมาะสม ผู้ที่ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 3) สุขภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ทราบคำสั่ง จากข้อมูลข้างต้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ เจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีการออกคำสั่งทางปกครอง อาจเกิดปัญหาในการออกคำสั่งโดยมิชอบได้ นำมาซึ่งการอุทธรณ์ เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและดุลพินิจในการออกคำสั่ง หากการใช้กฎหมายหรือดุลพินิจไม่ถูกต้องก็อาจส่งผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับคำสั่งได้

การดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มีคณะกรรมการสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น กรมอนามัยในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสาธารณสุข จึงมีพันธกิจในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อย่างมีประสิทธิภาพถูกต้อง และเที่ยงธรรม เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย

และตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องทำตามกระบวนการที่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดทั้งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ดังนั้นกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการทุกขั้นตอน เพื่อให้คำสั่งที่ออกมาสมบูรณ์ที่สุด และมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย โดยกระบวนการในการจัดทำคำสั่งจะมีขั้นตอนที่เป็นหลักตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่สมบูรณ์ของคำสั่ง เป็นผลให้คำสั่งถูกเพิกถอนได้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และจัดทำข้อเสนอร่างคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จึงมีหน้าที่ในการพัฒนากลไกด้านกฎหมายสาธารณสุขโดยดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เป็นปัญหาของการออกคำสั่ง เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้และทักษะของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อไป

จากข้อมูลการดำเนินงาน 3 ปี ที่ผ่านมา มีเรื่องที่ยื่นอุทธรณ์ทั้งหมด 417 เรื่อง มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น จำนวน 44 เรื่อง (ทะเบียนงานอุทธรณ์ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข, 2560) เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลทันทีนับตั้งแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ ทำให้สูญเสียรายได้และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจชุมชน (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย, 2560) และกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นถูกเพิกถอน ไม่มีผลบังคับใช้ แต่การปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ดำเนินการไปแล้ว ซึ่งบางเรื่องจะมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อผู้รับคำสั่ง จึงอาจนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองกรณีออกคำสั่งโดยมิชอบได้

จากกรณีดังกล่าวข้างต้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลในระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 และวิเคราะห์ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ส่งผลทำให้เกิดการเพิกถอนคำสั่ง เพื่อเป็นข้อมูลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งได้รับทราบ และทบทวนกระบวนการออกคำสั่งให้ถูกต้องสมบูรณ์ รวมถึงจัดทำข้อเสนอในการพัฒนากระบวนการออกคำสั่งให้รอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้นต่อไป

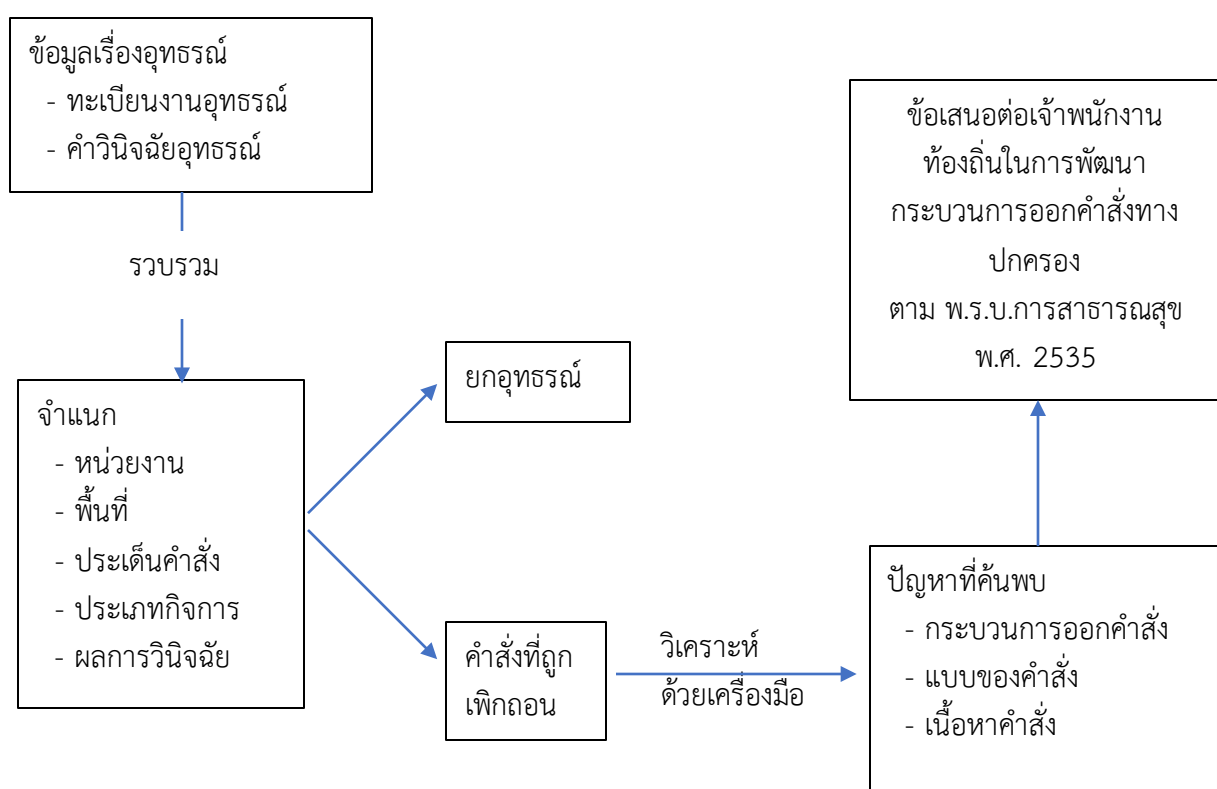
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น จากการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอต่อการพัฒนากระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.3 ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่มีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในระหว่างปี 2557 ถึง ปี 2559 โดยศึกษาจากข้อมูลเอกสาร และทะเบียนอุทธรณ์ ของกลุ่มคุ้มครองสิทธิ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย

1.4 กรอบแนวคิด



1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

“คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะ ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็น การถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ในที่นี้จะเป็คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

“การอุทธรณ์” หมายถึง การให้สิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองโต้แย้งคำสั่งที่ไม่พอใจ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสตรวจสอบคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ได้ทำไปแล้วว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากฝ่ายปกครองเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมเหตุสมผล ก็มีกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเยียวยาความเสียหายได้ ในที่นี้จะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่ผู้รับคำสั่งได้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
2. สภาพปัญหาการเพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น
3. ได้ข้อเสนอต่อการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การออกคำสั่งทางปกครอง เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีกฎหมายหลายเรื่องรองรับ รวมถึงกำหนดขั้นตอน รูปแบบการดำเนินการไว้ ดังนั้น เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการทบทวนกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อมูลที่จะนำมาประกอบในการดำเนินการออกคำสั่ง ซึ่งจะมีเรื่องที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2551)

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง การกระจายอำนาจเป็นการให้ท้องถิ่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

2.2 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองของไทยแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (วัชรินทร์ อินทรพรหม, วนิญา แซ่มลำเจียก, พัลมล สิ้นหนัง, รวิگانต์ อำนวย และ เฉินถิ่บีกถาว, 2558)

การบริหารราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงต่าง ๆ ทบวง และสำนักนายกรัฐมนตรี

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ และหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในภูมิภาค โดยมีหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

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

2. รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา

ความสัมพันธ์ของส่วนราชการทั้ง 3 ส่วน มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคเป็นรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับ ดูแล และส่งเสริมส่วนท้องถิ่น

รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย แต่ละประเภท มีดังนี้

1. กรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีขนาดใหญ่ระดับมหานคร และเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศ มีพื้นที่ปกครองครอบคลุมกรุงเทพมหานครและกรุงเทพมหานครทั้งหมด มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีความพิเศษอีกประการคือนอกจากจะมีสภากรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีสภาเขตอีก 50 เขต

2. เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีพื้นที่ปกครองคือพื้นที่เมืองพัทยาทั้งหมด ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของประเทศมาช้านาน ในปัจจุบันเมืองพัทยามีลักษณะคล้ายเทศบาลนคร แต่คงความพิเศษไว้อย่างเดียว คือ

ปลัดเมืองพญาหรือหัวหน้าข้าราชการมาจากการว่าจ้าง มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของไทย ที่ปลัดหรือหัวหน้าข้าราชการเป็นข้าราชการมีวาระดำรงตำแหน่งจนมีอายุของผู้ดำรงตำแหน่งครบ 60 ปี

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีมายาวนานหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทยเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 ได้ไม่นาน มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ปกครองเป็นของตนเอง จึงทำให้การดำเนินงานไม่มีความชัดเจน

4. เทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีมายาวนานที่สุดหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของไทยเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 เพียงปีเดียวและถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบที่สุภาพแรกของไทย และยังคงใช้จนถึงปัจจุบัน มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยในปัจจุบันเทศบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

5. องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่เกิดขึ้นหลังสุดและมีจำนวนมากที่สุดของไทย คือในปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยได้ยกระดับสภาตำบลและสุขาภิบาลเป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ได้เป็นหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไม่ได้เป็นหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีหน้าที่กำกับ ดูแล และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะต้องดำเนินการตั้งแต่การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในท้องถิ่น และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบรวมทั้งถือปฏิบัติ และหลังจากนั้นก็จะมีกระบวนการควบคุมกำกับ ให้ประชาชนและผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ตั้งแต่การแจ้ง หรือการขออนุญาตในการดำเนินการ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมและความถูกต้องตามหลักกฎหมายก่อน จึงอนุญาตให้ดำเนินกิจการได้ รวมถึงการตรวจสอบและให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่บกพร่องและเกิดผลกระทบต่อบุคคลอื่น และหากมีการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามคำแนะนำก็จะสามารถมีมาตรการบังคับด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อบังคับให้เป็นไปตามที่กำหนดได้

2.3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ หลักเกณฑ์บางอย่างก็มีการบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติต่าง ๆ และหลักเกณฑ์บางอย่างก็ถือได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principes generaux du droit) เช่น หลักการไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ หลักการให้เหตุผลประกอบกรวินิจฉัยสั่งการ เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าโดยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครอง และมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ

และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่วางไว้เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรมปราศจากความลำเอียงและถูกต้องตามกฎหมาย อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ต่าง ๆ ของเอกชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และสร้างมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรม (Rules of law)

2.3.1 หลักกฎหมายสำคัญในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติฉบับนี้จะเน้นที่กระบวนการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้มากที่สุด และโดยที่คำสั่งทางปกครองคือ “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งกำหนดสิทธิหน้าที่อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ เช่น คำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียนซึ่งรวมไปถึงการปฏิเสธสิทธิต่าง ๆ ด้วย” ฉะนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้จึงวางหลักกฎหมายที่สำคัญ ๆ ให้เจ้าหน้าที่ต้องถือปฏิบัติ ดังนี้

ก. หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น (มาตรา 12) ซึ่งคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 5) จากนิยามศัพท์คำว่า “เจ้าหน้าที่” จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะครอบคลุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมถึงผู้ที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ อันได้แก่ สภาวิชาชีพต่าง ๆ เช่น สภานายความ แพทยสภา ฯลฯ หรือแม้เอกชนในบางกิจกรรมที่มีกฎหมายให้อำนาจ เช่น ช่างรังวัดเอกชน กรรมการเลือกตั้ง ฯลฯ

ข. หลักการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเป็นผู้พิจารณา โดยกฎหมายได้บัญญัติไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ตนมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น และจัดกระบวนการให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นอย่างขั้นตอนก่อนที่จะทำคำสั่งทางปกครองหรือภายหลังที่ได้มีคำสั่งทางปกครองแล้วก็ตาม (มาตรา 13 ถึงมาตรา 16)

ค. หลักความรีบง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องยึดหลักความรีบง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบ ถ้าคำขอมีข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่มีหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง (มาตรา 27)

ง. หลักการพิจารณาแบบไต่สวน ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีโดยเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง (มาตรา 28 และมาตรา 29)

จ. หลักการรับฟังผู้ที่ถูกระทบสิทธิ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งเพื่อแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา 30)

ฉ. หลักการเข้าถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจงหรือเพื่อป้องกันสิทธิของตนได้ เว้นแต่กรณีที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับ (มาตรา 31 และมาตรา 32)

ช. หลักการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจะต้องชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้รับคำสั่งเข้าใจและปฏิบัติตาม ฉะนั้น คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือนอกจากจะต้อง ลงวันที่ ลายมือชื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ระบุชื่อและตำแหน่งผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 36) แล้ว จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาอ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 37) และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดที่ต้องให้เหตุผลในคำสั่ง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองก็จะต้องให้เหตุผลของคำสั่ง ทางปกครองไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ซ. หลักการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ โดยหลักทั่วไปคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลนับแต่ผู้รับคำสั่งได้รับคำสั่งนั้น ฉะนั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นผู้รับคำสั่งย่อมใช้สิทธิอุทธรณ์เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวหรือขอทุเลาการบังคับใช้ เพราะการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของฝ่ายปกครองย่อมมีมาตรการบังคับตามมาเสมอพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทราบว่า หากผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์ต่อใครภายในระยะเวลาเท่าใด และการไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์จะมีผลให้ระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดขยายไปเป็น 1 ปี หากไม่มีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ใหม่ (มาตรา 40)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ หลายประการในการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีโดยยอมรับหลักการที่ว่า ผู้ที่เข้ามามีนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองมิใช่ผู้อยู่ใต้บังคับของฝ่ายปกครองแต่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งคำว่า “คู่กรณี” หมายถึง เอกชนผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ผู้ยื่นคำขอผู้คัดค้านคำขอ ผู้ที่สิทธิถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนเนื่องจากการออกคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 5)

ก. สิทธิของคู่กรณี

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ไว้ในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) สิทธิคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 13)

(2) สิทธิในการมีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน ในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำบุคคลใดบุคคลหนึ่งไปพร้อมกับตนได้เพื่อให้คำแนะนำหรือช่วยตนชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ เช่น ทนายความ วิศวกร เกษัชกร หรือผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพใด ๆ (มาตรา 23) หรือแต่งตั้งตัวแทนกระทำการในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองแทนตนเองได้ (มาตรา 24)

(3) สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและแจ้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในการติดต่อเจ้าหน้าที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในกระบวนการพิจารณาให้คู่กรณีทราบ และหากคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องอันเกิดจากความไม่รู้ เจ้าหน้าที่ก็ต้องแนะนำให้ทราบเพื่อแก้ไข (มาตรา 27)

(4) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยสมบูรณ์ ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ต้องหยิบยกประเด็นต่าง ๆ ขึ้นมาพิจารณาทั้งหมด ทั้งสิ่งที่เป็นคุณและเป็นโทษต่อเอกชนโดยไม่ผูกมัดอยู่กับคำขอ หรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาแสดงเพียงอย่างเดียว (มาตรา 28) แต่เจ้าหน้าที่ต้องศึกษารวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ทุกวิถีทางตามความจำเป็น (มาตรา 29) เพื่อให้การพิจารณาของตนได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน ชอบด้วยกฎหมายและเกิดผลดีต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง

(5) สิทธิรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองที่กระทบหรืออาจกระทบสิทธิของตน และมีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่ (มาตรา 30)

(6) สิทธิในการขออุทธรณ์ที่จำเป็น คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจเอกสาร พยานหลักฐาน ที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน เว้นแต่เป็นเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัยหรือเป็นความลับ (มาตรา 31 และมาตรา 32) ซึ่งหลักเกณฑ์ขอตรวจเอกสารได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540

(7) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว คณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 (มาตรา 33)

(8) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการ คำสั่งทางปกครองจะต้องแสดงเหตุผลของคำสั่งไว้เพื่อความชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งคำสั่ง (มาตรา 37) เว้นแต่คำสั่งทางปกครองบางประเภทที่กฎหมายยกเว้นไว้ เช่น เป็นกรณีที่มีผลตามคำขอเหตุผลเป็นที่รู้อยู่แล้ว เป็นกรณีที่ต้องรักษาความลับ หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน (มาตรา 37) และมาตรา 38 ได้ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงยกเว้นคำสั่งทางปกครองบางประเภทที่ไม่ต้องให้เหตุผลในคำสั่ง

(9) สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์โต้แย้ง เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องระบุถึงกรณีที่อาจอุทธรณ์โต้แย้งขั้นตอน การยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา 40)

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีคำแนะนำถึงหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ในคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ที่ 1/2540 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวแล้ว

ข. สถานภาพของคู่กรณี คู่กรณีจะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล หรือบุคคลธรรมดาก็ได้ (มาตรา 21) หากเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 22)

คำสั่งทางปกครองจึงมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

(1) องค์ประกอบในแง่ของผู้ออกคำสั่ง : “เจ้าหน้าที่”

คำสั่งทางปกครองโดยหลักต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่เอกชน เว้นแต่เอกชนนั้นจะได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการบางอย่าง การกระทำของเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจึงอาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้

(2) องค์ประกอบในแง่ของการใช้อำนาจรัฐ : “อำนาจปกครอง”

มาตรการที่กระทำลงโดยเจ้าหน้าที่อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐและต้องเป็นอำนาจมหาชนประเภทการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง

(3) องค์ประกอบในแง่วัตถุประสงค์ : “กฎเกณฑ์/นิติสัมพันธ์”

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือ นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กล่าวคือ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมาย ดังนั้น มาตรการใดๆ ของฝ่ายปกครองซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจปกครอง หากเป็นการเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองแล้ว แม้จะส่งผลกระทบต่อบุคคลที่อาจจะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครอง ก็ยังไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

(4) องค์ประกอบในแง่ของผลต่อผู้รับคำสั่ง : “ผลเฉพาะกรณี”

เป็นองค์ประกอบที่เป็นเครื่องแบ่งแยกคำสั่งทางปกครองออกจากรูปแบบการกระทำทางปกครอง อีกรูปแบบหนึ่ง คือ “กฎ” โดยคำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกอนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลเฉพาะกรณี หรือกับบุคคลคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สามารระบุตัวบุคคลได้ ในขณะที่ “กฎ” เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครองกำหนดกฎเกณฑ์หรือกอนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลบังคับกับบุคคลทั่วไป ไม่จำกัดจำนวน

(5) องค์ประกอบในแง่การเกิดผลในระบบกฎหมาย : “ผลโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครอง”

คำสั่งทางปกครองเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง คือ มีผลเป็นการก่อตั้งเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่มีสถานะอยู่ภายนอกฝ่ายปกครอง องค์ประกอบข้อนี้เป็นเครื่องแบ่งแยกคำสั่งทางปกครองออกจากคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง คำสั่งที่ยังไม่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง ไม่มีผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองกับบุคคล การมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองนี้ ไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นกรณีที่เป็นการออกคำสั่งกับประชาชนทั่วไปเท่านั้น แต่อาจจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งกับผู้ใดบ้างก็บัญชาก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของคำสั่งเป็นสำคัญ ถ้าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้ผู้ใดบ้างก็บัญชาปฏิบัติในฐานะที่ผู้ใดบ้างก็บัญชาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแล้ว คำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง แต่ถ้าคำสั่งนั้นกระทบกับสถานะส่วนตัวหรือสิทธิหน้าที่ส่วนบุคคลของผู้ใดบ้างก็บัญชาที่ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรงแล้ว คำสั่งนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง

2.3.2 แบบของคำสั่งทางปกครอง

โดยทั่วไปการออกคำสั่งทางปกครองจะกลายเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นวาจาหรือรูปแบบอื่นก็ได้ (มาตรา 34) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักการของแบบคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

ก. คำสั่งทางปกครองที่ทำโดยวาจา กรณีที่มีการทำคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาอาจเกิดในกรณีเร่งด่วน หรือโดยสภาพของคำสั่งไม่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรได้ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจรหรือเจ้าพนักงานดับเพลิง หากคู่กรณีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่กระทบกระเทือนสิทธิของตนและประสงค์จะทราบเหตุผลในคำสั่งก็สามารถขอให้ผู้ออกคำสั่งนั้นยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น (มาตรา 35)

ข. คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือ คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือ อย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อผู้เป็นเจ้าหน้าที่ (มาตรา 36) นอกจากนี้กฎหมายกำหนดให้คำสั่งต้องมีเหตุผลประกอบโดยจะต้องมีทั้งข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 37)

ค. คำสั่งโดยวิธีอื่น ๆ เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น เช่น สัญญาอนุญาตหรือป้ายประกาศต่าง ๆ ซึ่งหากผู้รับคำสั่งเห็นว่ากระทบสิทธิของตนก็อาจใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าวได้ เป็นต้น

2.3.3 ผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลเมื่อคู่กรณีได้รับแจ้ง และย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลง โดยเงื่อนไข หรือโดยเหตุอื่น (มาตรา 42) พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครอง ไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการรับทราบคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็น ปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

- ก. ได้รับรู้ทางเสียงและแสงขณะกระทำการ เช่น สัญญาณไฟจราจร สัญญาณเตือนภัย ฯลฯ
- ข. ได้รับแจ้งเป็นวาจาขณะกระทำการ เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานจราจร คำสั่งด้วยวาจาของเจ้าหน้าที่
- ค. ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญ ดังนี้
 - (1) การส่งให้แก่ผู้รับแจ้งโดยตรงจะมีผลทันทีเมื่อผู้รับคำสั่งได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวด้วยตนเองหรือเมื่อคำสั่งนั้นไปถึงภูมิลำเนาของผู้รับแม้ว่าจะเปิดอ่านภายหลัง (มาตรา 69 วรรคสอง)
 - (2) ประกาศ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอ ใช้ได้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นมีผู้รับคำสั่งในเรื่องเดียวกันเกิน 50 คนขึ้นไป การแจ้งจะมีผลสมบูรณ์เมื่อล่วงพ้นระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ประกาศ (มาตรา 72)
 - (3) การประกาศทางหนังสือพิมพ์ ใช้ได้ในกรณีเกี่ยวข้องกับผู้รับคำสั่งในเรื่องเดียวกันเกินกว่า 100 คน โดยที่ไม่รู้ตัวและภูมิลำเนาของผู้รับคำสั่งเป็นใคร การแจ้งคำสั่งดังกล่าวจะมีผลเมื่อพ้น 15 วัน นับแต่วันประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้น (มาตรา 73)

2.3.4 การอุทธรณ์คำสั่ง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนหลังจากที่มีการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้มีผลเป็นการเพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าการอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครอง ซึ่งให้สิทธิประชาชนในการโต้แย้งคำสั่งที่ตนไม่เห็นด้วย ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสตรวจสอบคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ได้ทำไปแล้วว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือไม่ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากฝ่ายปกครองเห็นว่าเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมเหตุผล ก็มีกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเยียวยาความเสียหายได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คดีที่ขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง มีจำนวนลดน้อยลงและเป็นคดีที่มีลักษณะเด่นชัดอีกด้วย

ก. ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ คู่กรณีที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้ที่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่น ๆ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ หากเห็นว่าสิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ข. อุทธรณ์ต่อใคร กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลักการว่า การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือต่อบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งของรัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจะต้องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในกำหนด 90 วัน (มาตรา 44 และ มาตรา 48) (ในกรณีที่ศาลปกครองเปิดทำการแล้ว การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเปลี่ยนไปเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทน)

ค. กำหนดเวลาอุทธรณ์ ระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้น (มาตรา 44 วรรคหนึ่ง)

ง. รูปแบบของคำอุทธรณ์ การอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือโดยมีเนื้อหาสาระทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ และระบุข้อโต้แย้งหรือข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองไว้ให้ชัดเจน (มาตรา 44 วรรคสอง)

จ. การพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 46) ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ (มาตรา 45)

ฉ. ผลของการพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์อาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระ หรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจในความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา 46)

2.3.5 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นได้เสมอ พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

ก. ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง การพิจารณาเพิกถอนคำสั่ง เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ที่ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น (มาตรา 49 วรรคหนึ่ง)

ข. ระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่ง การเพิกถอนจะกระทำเมื่อใดก็ได้ แม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์หรือมีการฟ้องร้องเป็นคดีความต่อศาลแล้วก็ตาม และเจ้าหน้าที่สามารถเพิกถอนได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องขอ เพราะเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 49 วรรคหนึ่ง)

ค. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ เจ้าหน้าที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่ถ้าเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะได้ทำขึ้นโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือมีการปกปิดข้อเท็จจริง หรือเกิดจากการข่มขู่ หรือจูงใจโดยมิชอบเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่สามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา (มาตรา 49 วรรคสอง) การเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเจ้าหน้าที่สามารถเพิกถอนได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนและจะเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตในขณะใดเวลาหนึ่งก็ได้ (มาตรา 50)

ง. ผลจากการเพิกถอนคำสั่ง ในกรณีที่การเพิกถอนคำสั่งที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาจ่ายค่าทดแทนความเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 52) ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์และความสุจริตของผู้รับประโยชน์จากคำสั่งนั้นด้วย ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งผู้รับคำสั่งย่อมมีสิทธิร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้จ่ายค่าทดแทนความเสียหายได้ภายใน 180 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งการเพิกถอน

2.3.6 การขอให้พิจารณาใหม่

การขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองใหม่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองที่ คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองใหม่อีกครั้งหนึ่งไม่ว่าจะ อยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์หรือพ้นกำหนดการอุทธรณ์แล้วก็ตามการขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทาง ปกครองใหม่ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังนี้ (มาตรา 54)

- มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ
- คู่กรณีที่แท้จริงมิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครอง
- เจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งไม่มีอำนาจ
- ข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี
- การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่ผู้ขอได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณา ใหม่ได้ (มาตรา 54)

2.3.7 มาตรการบังคับทางปกครอง

เพื่อให้คู่กรณีปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีการกำหนดมาตรการ บังคับขึ้นในกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองโดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองอาจ ใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่มีหลักการ สำคัญว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น มีความชัดเจนแน่นอน (มาตรา 56 วรรคสาม มาตรา 59 และมาตรา 60) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง และมาตรการดังกล่าว จะต้องใช้โดยให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด มาตรการบังคับทางปกครองแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. คำสั่งให้ชำระเงิน เช่น สั่งให้ชำระค่าปรับ จ่ายเงินเข้ากองทุน ชำระค่าธรรมเนียม ฯลฯ หากไม่มีการ ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ฝ่ายปกครองอาจใช้มาตรการบังคับโดย การยึด आयัดเงิน หรือทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการชำระหนี้ตามคำสั่ง แต่ก่อนใช้มาตรการบังคับโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้อง มีหนังสือเตือนให้ผู้ซึ่งอยู่ในบังคับ ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน (มาตรา 57)

ข. คำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น สั่งให้ยุติการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย สั่งให้ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะ สั่งปิดโรงงาน ฯลฯ เป็นต้นหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ อาจใช้มาตรการบังคับ ดังนี้

(๑) เข้าดำเนินการแทน เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เจ้าหน้าที่มอบหมายอาจเข้าดำเนินการตามที่สั่งให้ กระทำนั้นเสียเอง และหากมีค่าใช้จ่ายใด จะต้องชดใช้ค่าใช้จ่าย และเงินเพิ่มร้อยละ 25 ต่อปีของค่าใช้จ่าย ดังกล่าว (มาตรา 58 (1))

(๒) ให้ชำระค่าปรับทางปกครอง ตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินวันละ 20,000 บาท (มาตรา 58 (2)) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับใด ๆ เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนให้มีการกระทำ หรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองก่อนในระยะเวลาอันสมควร และในหนังสือเตือนจะต้องระบุมาตรการ บังคับให้ชัดเจน และระบุมาตรการบังคับไว้เพียงมาตรการเดียว รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่หรือบุคคล ที่ได้รับมอบหมายเข้าดำเนินการแทนหรือจำนวนค่าปรับ (มาตรา 59)

2.3.8 ระยะเวลาและอายุความ

การนับอายุความในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยหลักจะไม่นับรวมวันแรกแห่งระยะนั้น เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือเจ้าหน้าที่กำหนดไว้เป็นการอื่นโดยเฉพาะ ส่วนการสิ้นสุดของระยะเวลา หากเป็นวันหยุดทำการงานของเจ้าหน้าที่ ให้นับวันหยุดนั้นเข้าไปด้วย หมายความว่า ถ้าครบกำหนดในวันนั้นแม้จะเป็นวันหยุดทำการ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ จะเลื่อนไปดำเนินการในวันเปิดทำการตามปกติไม่ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ประชาชนต้องกระทำการไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการของเจ้าหน้าที่ก็ตีหรือวันหยุดตามประเพณีของผู้รับคำสั่งก็ดี ให้อายุความนั้นสิ้นสุดในวันทำการปกติถัดจากวันหยุดนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดเป็นอย่างอื่น (มาตรา 64)

ส่วนการขอยายระยะเวลาสามารถกระทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะพิจารณาขยายระยะเวลา ก่อนหรือหลังระยะเวลาสิ้นสุดก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องยื่นคำขอภายใน 15 วัน นับแต่เหตุที่ไม่อาจกระทำได้สิ้นสุดลง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (มาตรา 65 และมาตรา 66) เมื่อมีการอุทธรณ์หรือยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอให้ถือว่าอายุความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย (มาตรา 67)

2.3.9 คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

ปัจจุบันมีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้บัญญัติหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป เพื่อให้การพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ไว้ดังนี้

- (ก) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องระบุตัวบุคคล (มาตรา 75)
- (ข) กรณีพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ (มาตรา 76)
- (ค) คณะกรรมการที่เข้ามาแทนหรือเพิ่มขึ้น ระหว่างวาระของคณะกรรมการ (มาตรา 77)
- (ง) การให้กรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทพ้นก่อนครบวาระ (มาตรา 78)
- (จ) การกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการ (มาตรา 79)
- (ฉ) วิธีการประชุม (มาตรา 80)
- (ช) อำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการ (มาตรา 81)
- (ช) การลงมติของคณะกรรมการ (มาตรา 82)
- (ฉ) ต้องจัดทำรายงานการประชุมเป็นหนังสือ (มาตรา 83)
- (ญ) การจัดทำคำวินิจฉัยและความเห็นแย้ง (มาตรา 84)

2.3.10 คำสั่งทางปกครองและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ความผิดพลาดของการกระทำทางปกครองส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวก่อนออกคำสั่งทางปกครอง หากสามารถสร้างวิธีการเพื่อ

ป้องกันการกระทำที่ผิดพลาดในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นมาตรการป้องกันการความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน ซึ่งดีกว่ามาตรการทางศาลอันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อประชาชนในความมั่นคงของคำสั่งทางปกครองอีกด้วย

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งนั้น คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายบางครั้งก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ จึงอาจต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลของคำสั่งเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ก็อาจมีการเพิกถอนได้ เพียงแต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าไม่มีผลกระทบต่อผู้ใด หรือมีผลกระทบต่อบางคน แต่มีประโยชน์สาธารณะที่สำคัญมาเกี่ยวข้องอาจมีการเพิกถอนไปทั้งหมด ในบางกรณีคำสั่งทางปกครองอาจไม่ขัดต่อกฎหมายเสียทั้งหมด หรืออยู่ในดุลพินิจการใช้กฎหมายว่าจะสมควรปฏิบัติเช่นใด การเพิกถอนผลของคำสั่งทางปกครองเพียงบางส่วนก็อาจเกิดขึ้นได้ (ฐิติพร ลิมแหลมทอง, 2550)

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

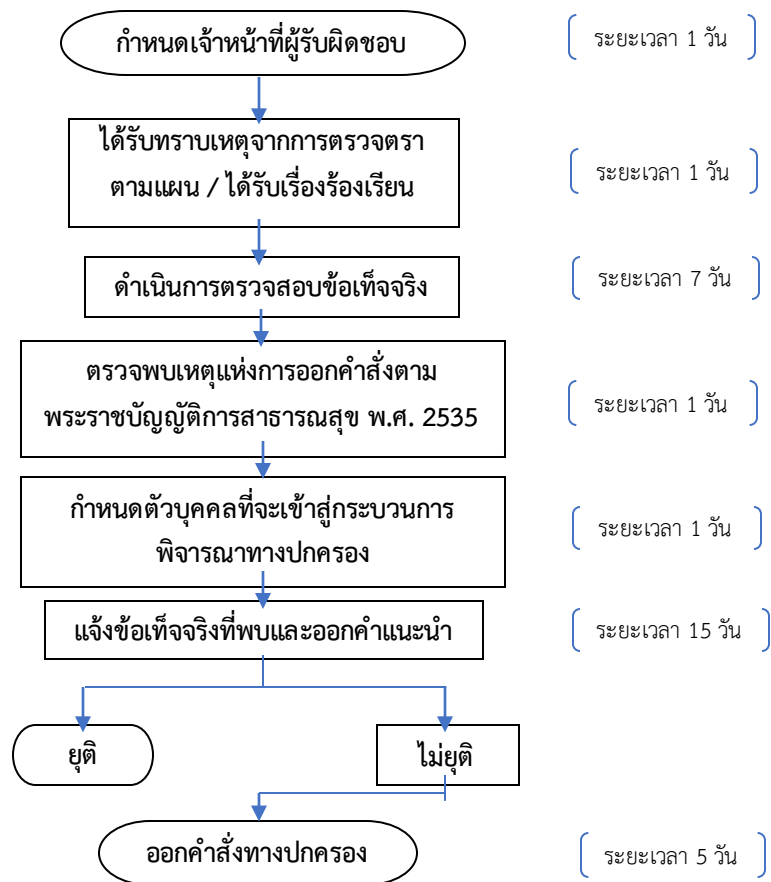
1. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ
 - 1.1. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง
 - 1.2. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง
 - 1.3. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง
2. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย บางกรณีนั้นมีผลบังคับที่ไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์หรือมีเหตุการณ์สำคัญ จึงจำเป็นต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น 3 กรณี คือ
 - 2.1. คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง
 - 2.2. คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง
 - 2.3. คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน ให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่แบ่งแยกได้

2.4 กระบวนการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนด้านสุขภาพอนามัย โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาท ในการใช้อำนาจแห่งกฎหมายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการออก“คำสั่งทาง

ปกครอง” เพื่อบังคับต่อประชาชน เป็นการป้องกันการกระทำที่ผิดพลาดในขั้นตอนก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่น ครอบคลุมการดำเนินงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง ตั้งแต่การพบข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือได้รับคำร้อง หรือคำขอจากประชาชนคู่กรณี การเข้าดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง การออกคำแนะนำ ตลอดจนกระบวนการจัดทำคำสั่งทางปกครอง

แผนภาพที่ 2.1 ผังกระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535



(ที่มา: กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2555)

2.5 กระบวนการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ คู่กรณีโต้แย้งคำสั่ง และขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนและเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือเพิกถอนคำสั่ง เป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายของคู่กรณีในขั้นต้นก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป

คำสั่งทางปกครองที่มีสิทธิอุทธรณ์ ตามมาตรา 66 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้แก่ (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2558)

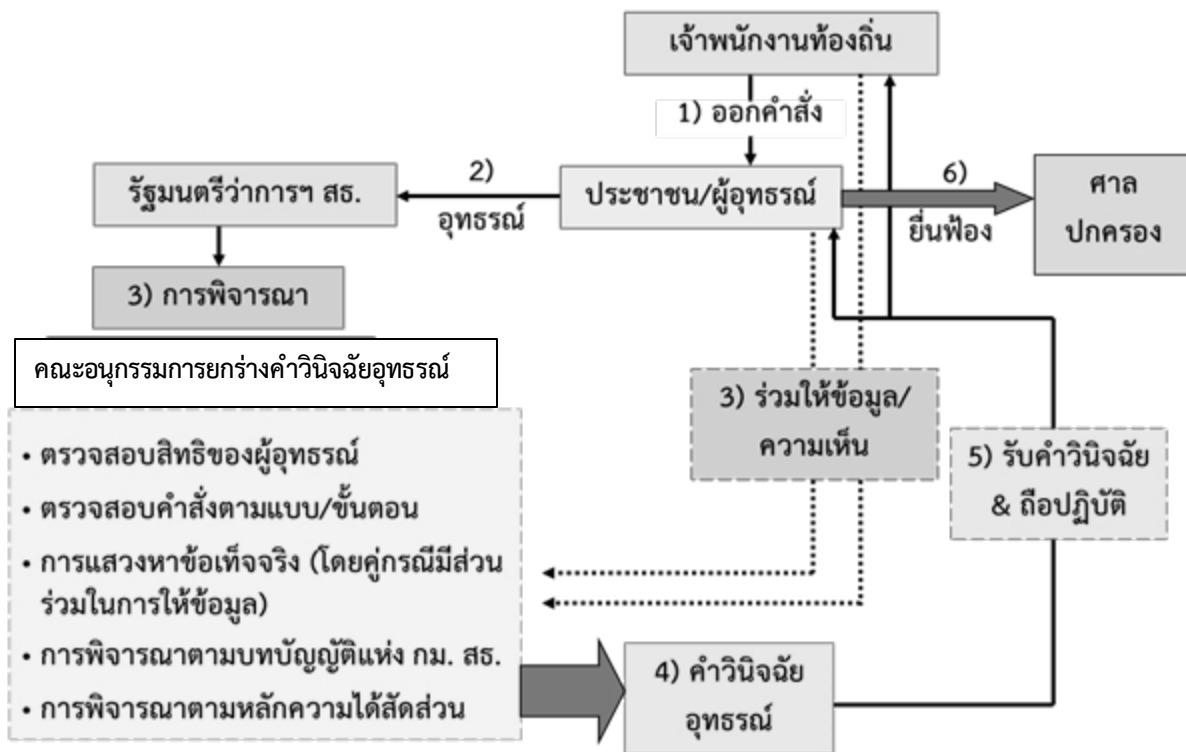
1. คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

- คำสั่งตามมาตรา 21 และมาตรา 22 เกี่ยวกับเรื่องสุขลักษณะของอาคาร
- คำสั่งตามมาตรา 27 วรรคหนึ่ง และมาตรา 28 วรรคหนึ่ง หรือวรรคสาม เกี่ยวกับเรื่องเหตุรำคาญ
- คำสั่งตามมาตรา 45 เป็นคำสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้แก้ไข หรือปรับปรุงให้ถูกต้อง หรือให้หยุดดำเนินกิจการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราว
- คำสั่งตามมาตรา 48 วรรคห้า และมาตรา 52 เกี่ยวกับเรื่องหนังสือรับรองการแจ้ง
- คำสั่งตามมาตรา 65 วรรคสอง เป็นคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการกรณีมีการค้างชำระค่าธรรมเนียมติดต่อกันเกินกว่า 2 ครั้ง
- คำสั่งตามมาตรา 56 วรรคสอง ในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุ ใบอนุญาต
- คำสั่งตามมาตรา 60 ในเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาต

2. คำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

ตามมาตรา 46 วรรคสอง ในกรณีที่ตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดของท้องถิ่นแล้ว จะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนหรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน

แผนภาพที่ 2.2 ผังกระบวนการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535



(ที่มา: กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2555)

2.6 ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มีพันธกิจในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพถูกต้อง และเที่ยงธรรม ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย กลุ่มคุ้มครองสิทธิศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข จึงมีหน้าที่ในการพัฒนากลไกด้านกฎหมายสาธารณสุขโดยดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์และเสนอข้อวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการสาธารณสุข ซึ่งมีอธิบดีกรมอนามัยเป็นกรรมการและเลขานุการ กรมอนามัยจึงได้จัดตั้ง "ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข" ขึ้นมาเป็นหน่วยงานภายใน โดยมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้ (ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2535)

- 1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ประยุกต์เกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการให้เป็นข้อบัญญัติทางกฎหมาย และพัฒนากฎหมาย รูปแบบการบังคับใช้ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติงานตามกฎหมาย
- 2) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมาย และพัฒนาศักยภาพเจ้าพนักงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้มาตรการทางกฎหมายสาธารณสุข

3) ให้คำปรึกษาแนะนำ ตอบข้อหารือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานสาธารณสุข ผู้บริหาร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4) ปฏิบัติงานเลขานุการกิจของคณะกรรมการสาธารณสุขและร่วมกับหรือสนับสนุนการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย เพื่อการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทาง กฎหมาย

5) ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์และเสนอข้อวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามกฎหมาย การสาธารณสุขต่อ รัฐมนตรี

6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือที่อธิบดีกรมอนามัยมอบหมาย

บทที่ 3 วิธีดำเนินการ

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาที่ดำเนินการจากข้อมูลทะเบียนเรื่องอุทธรณ์ และเอกสารที่มีการดำเนินการแล้ว โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเรื่องอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก เพื่อค้นหาปัญหาของคำสั่งที่ถูกเพิกถอน

3.1 รูปแบบการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Method) ประกอบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่มีการอุทธรณ์ และศึกษาคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กรณีที่มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น นำมาศึกษาเชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูล เพื่อค้นหาประเด็นปัญหาที่เป็นเหตุแห่งการเพิกถอน และนำมาจัดทำข้อเสนอ ในการพัฒนากระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ เรื่องที่ยื่นอุทธรณ์จากทะเบียนงานอุทธรณ์ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 นำมาจำแนก วิเคราะห์สถานการณ์ ตามประเด็นดังนี้

1. ระดับของหน่วยงานที่ออกคำสั่ง
2. เขตพื้นที่ที่มีการออกคำสั่ง
3. ประเด็นของคำสั่ง
4. ประเภทกิจการที่มีการออกคำสั่ง
5. ผลการพิจารณาวินิจฉัย

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เรื่องอุทธรณ์ที่มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ในปีงบประมาณ 2557 – 2559

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

3.3.1 แบบตรวจสอบความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่เป็นไปตามกฎหมาย

3.3.2 ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอธิบาย (Descriptive Method) โดยนำข้อมูลที่รวบรวมได้มา เปรียบเทียบเชิงสถิติ

3.4 ขั้นตอนการดำเนินงาน และวิธีการเก็บข้อมูล

3.4.1 รวบรวมข้อมูลเรื่องอุทธรณ์ ในปี 2557 – 2559 จากทะเบียนงานอุทธรณ์ของกลุ่มคุ้มครองสิทธิ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย

3.4.2 จำแนกข้อมูลจากเอกสารเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด โดยแบ่งตาม ระดับของหน่วยงานที่ออกคำสั่ง เขตพื้นที่ ประเด็นของคำสั่ง ประเภทกิจการที่มีการออกคำสั่ง และผลการวินิจฉัยอุทธรณ์

3.4.3 นำเรื่องอุทธรณ์จากการจำแนก เฉพาะที่ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ถูกเพิกถอนคำสั่ง มาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับเครื่องมือแบบตรวจสอบกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายที่กำหนด

3.4.4 อภิปรายผลการศึกษาและสิ่งที่ค้นพบ

3.4.5 จัดทำข้อเสนอในการพัฒนากระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์เป็นการใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) เพื่อคำนวณหาค่าจำนวนความถี่ และร้อยละ เพื่อใช้ในการพรรณนาประเด็นของคำสั่งที่อุทธรณ์และถูกเพิกถอน โดยมีประเด็นการประมวลผล และวิเคราะห์ ดังนี้

3.5.1 ข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามระดับของหน่วยงาน เขตพื้นที่ ประเด็นของคำสั่ง ประเภทกิจการที่มีการออกคำสั่ง และผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ นำมาหาค่าจำนวน และร้อยละ

3.5.2 ข้อมูลของเรื่องอุทธรณ์ที่ถูกเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น นำมาหาค่าจำนวน และร้อยละ และเปรียบเทียบกับเกณฑ์ตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง

3.5.3 รวบรวมประเด็นปัญหาของคำสั่งที่ทำให้คำสั่งถูกเพิกถอน มาวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอ การพัฒนากระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

บทที่ 4 ผลการศึกษา

การศึกษานี้ได้รวบรวมข้อมูลเรื่องอุทธรณ์ของผู้รับคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 โดยศึกษาจากข้อมูลของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ระหว่างปีงบประมาณ 2557 – 2559 โดยนำข้อมูลมาศึกษาและวิเคราะห์ ใน 2 ประเด็น ได้แก่ สถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อสะท้อนถึงสถานการณ์ประเด็นปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น และศึกษาประเด็นปัญหาของคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ถูกเพิกถอน เพื่อนำมาพัฒนาการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยมีผลของการศึกษา ดังนี้

1. สถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น
2. ปัจจัยที่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีการอุทธรณ์ถูกเพิกถอน

ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลเรื่องอุทธรณ์ที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่า มีจำนวนเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด 417 เรื่อง และในปีงบประมาณ 2559 มีเรื่องอุทธรณ์เข้ามามากที่สุด แต่จากข้อมูลพบว่าการออกคำสั่งมีโอกาสที่หน่วยงานเดียวมีการออกคำสั่งกับผู้รับคำสั่งเป็นกลุ่มในกรณีเดียวกันพร้อมกันหลายราย ซึ่งจะมีคำสั่งลักษณะนี้ได้ ดังนี้ ในปี 2557 นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งเกี่ยวกับกิจการสถานที่จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะเป็นกลุ่ม จำนวน 87 ราย และผู้อำนวยการเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีคำสั่งเกี่ยวกับกิจการรถบรรทุกขนส่งสินค้าอีกกลุ่มหนึ่ง จำนวน 20 ราย ในปี 2559 นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีการออกคำสั่งต่อกิจการสถานที่จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะเป็นกลุ่ม จำนวน 123 ราย นายกเทศมนตรีเมืองคลองแห จังหวัดสงขลา เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินกิจการโรงฆ่าสัตว์ เป็นกลุ่ม จำนวน 8 ราย และมีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินกิจการเลี้ยงสุกร เป็นกลุ่ม จำนวน 18 ราย ดังนั้นหากพิจารณาทางสถิติแล้ว การนับกลุ่มที่เป็นกรณีเดียวกัน นับรวมเป็น 1 ราย จะมีจำนวนเรื่องอุทธรณ์ในปี 2557 จำนวน 34 ราย จำนวนเรื่องอุทธรณ์ในปี 2558 จำนวน 55 ราย และมีจำนวนเรื่องอุทธรณ์ในปี 2559 จำนวน 75 ราย ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามปีงบประมาณ โดยนับรายเรื่อง และนับกลุ่มเป็น 1 ราย

ปีงบประมาณ	เรื่องอุทธรณ์			รวม	
	รายเดี่ยว	กลุ่ม	จำนวนราย ของกลุ่ม	นับ รายเดี่ยว	นับ กลุ่มเป็น 1 ราย
2557	34	2	107	141	36
2558	55	0	0	55	55
2559	72	3	149	221	75
รวม	161	5	256	417	166

การออกคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแล ความเป็นอยู่ในพื้นที่ให้มีสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของประชาชน เนื่องจากมีการดำเนินการไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือมีการดำเนินกิจกรรมที่ก่อผลกระทบต่อบุคคลอื่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ออกคำแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว แต่ไม่ดำเนินการตามคำแนะนำ ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลบังคับตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะมีบทกำหนดโทษต่อผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้นการออกคำสั่งทางปกครอง จึงขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ของสภาพพื้นที่และการใช้อำนาจทางปกครองเป็นหลัก มีข้อมูลการออกคำสั่งที่จำแนกตามระดับของหน่วยงานที่ออกคำสั่ง ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามระดับของหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครอง

ปีงบประมาณ	หน่วยงานที่ออกคำสั่ง					รวม
	อบต.	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร	กทม.	
2557	9	11	0	90	31	141
2558	16	14	2	6	17	55
2559	18	23	32	128	20	221
รวม	43	48	34	224	68	417

จากการจำแนกข้อมูลการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ด้วยการแบ่งตามพื้นที่เขตในการแบ่งส่วนราชการของกรมอนามัย ซึ่งแบ่งเป็น 12 เขต เป็นศูนย์อนามัยที่ 1 – 12 ทั่วประเทศ และรวมกับศูนย์อนามัยที่ 13 หรือปัจจุบัน คือสถาบันพัฒนาสุขภาพภาวะเขตเมือง ซึ่งดูแลเขตกรุงเทพมหานครอีก 1 เขต มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามเขตพื้นที่ศูนย์อนามัย

เขตพื้นที่	ปีงบประมาณ			รวม	หมายเหตุ
	2557	2558	2559		
1. ศูนย์อนามัยที่ 1 เชียงใหม่	94	5	127	226*	*มีรายกลุ่ม 2 กลุ่ม 210 ราย
2. ศูนย์อนามัยที่ 2 พิษณุโลก	0	2	7	9	
3. ศูนย์อนามัยที่ 3 นครสวรรค์	0	0	0	0	
4. ศูนย์อนามัยที่ 4 สระบุรี	3	8	10	21	
5. ศูนย์อนามัยที่ 5 ราชบุรี	1	4	6	11	
6. ศูนย์อนามัยที่ 6 ชลบุรี	5	6	7	18	
7. ศูนย์อนามัยที่ 7 ขอนแก่น	1	4	2	7	
8. ศูนย์อนามัยที่ 8 อุตรธานี	2	1	1	4	
9. ศูนย์อนามัยที่ 9 นครราชสีมา	3	1	2	6	
10. ศูนย์อนามัยที่ 10 อุบลราชธานี	0	1	2	3	
11. ศูนย์อนามัยที่ 11 นครศรีธรรมราช	1	6	5	12	
12. ศูนย์อนามัยที่ 12 ยะลา	0	0	33	33	*มีรายกลุ่ม 2 กลุ่ม 26 ราย
13. สถาบันพัฒนาสุขภาพระดับเขตเมือง กทม.	31	17	19	67	*มีรายกลุ่ม 1 กลุ่ม 20 ราย
รวม	141	55	221	417	

จากข้อมูลที่แสดง เห็นได้ว่าเขตพื้นที่ศูนย์อนามัยที่ 1 เชียงใหม่ สถาบันพัฒนาสุขภาพระดับเขตเมือง และศูนย์อนามัยที่ 12 ยะลา มีจำนวนเรื่องอุทธรณ์เป็นจำนวน 226 เรื่อง 67 เรื่อง และ 33 เรื่อง ตามลำดับ ซึ่งเมื่อตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดเชิงลึกแล้ว พบว่าทั้ง 3 พื้นที่ มีเรื่องอุทธรณ์ที่มีการออกคำสั่งลักษณะเดียวกันเป็นกลุ่มอยู่ 5 กลุ่ม ทำให้จำนวนเรื่องอุทธรณ์ที่แสดงมีมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งหากนับกลุ่มที่เป็นกรณีเดียวกัน นับเป็น 1 เรื่อง จะมีจำนวนเรื่องอุทธรณ์ในพื้นที่เขตศูนย์อนามัยที่ 1 เชียงใหม่ จำนวน 18 เรื่อง ศูนย์อนามัยที่ 12 ยะลา จำนวน 9 เรื่อง และสถาบันพัฒนาสุขภาพระดับเขตเมือง มีจำนวนเรื่องอุทธรณ์เป็น 48 เรื่อง

จากการจำแนกข้อมูลการอุทธรณ์ จำแนกตามกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามกลุ่มประเภทกิจการหลักที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด ไว้ 13 ประเภท มีการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการดังกล่าว ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามประเภทกิจการ

ประเภทกิจการ	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
1. กิจการเกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย	0	1	0	1
2. เหตุรำคาญ	25	5	13	43
3. กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ				
1 กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์เลี้ยง	7	8	30	45
2 กิจการที่เกี่ยวกับสัตว์และผลิตภัณฑ์	1	0	10	11
3 กิจการที่เกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม น้ำดื่ม	0	4	4	8
4 กิจการที่เกี่ยวกับยา เวชภัณฑ์	0	0	0	0
5 กิจการเกี่ยวกับการเกษตร	2	3	3	8
6 กิจการที่เกี่ยวกับโลหะ หรือแร่	1	2	7	10
7 กิจการที่เกี่ยวกับยานยนต์ เครื่องจักร หรือเครื่องกล	3	4	3	10
8 กิจการที่เกี่ยวกับไม้หรือกระดาษ	0	1	1	2
9 กิจการที่เกี่ยวกับการบริการ	1	7	11	19
10 กิจการที่เกี่ยวกับสิ่งทอ	0	0	0	0
11 กิจการที่เกี่ยวกับหิน ดิน ทราย ซีเมนต์ หรือวัตถุที่คล้ายคลึง	4	4	4	12
12 กิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม ปิโตรเคมี ถ่านหิน ถ่านโค้ก และสารเคมีต่าง ๆ	2	3	5	10
13 กิจการอื่น ๆ	0	3	1	4
4. ตลาด	2	2	2	6
5. สถานที่จำหน่ายอาหาร สวมอาหาร	5	7	4	16
6. การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ	88	1	123	212
รวม	141	55	221	417

จากข้อมูลเรื่องอุทธรณ์ เมื่อดูจากประเด็นของการออกคำสั่งทางปกครอง ในลักษณะของการกำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาที่พบ หรือคำขอของผู้รับคำสั่งเอง ที่อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะออกคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แสดงได้ ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 แสดงข้อมูลจำนวนเรื่องอุทธรณ์ จำแนกตามประเด็นคำสั่ง

ประเภทคำสั่ง	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
แก้ไข/ปรับปรุง	126	23	180	329 (78.9%)
หยุดดำเนินการ	6	15	20	41 (9.8%)
ไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต	0	4	4	8 (1.9%)
ไม่ออกใบอนุญาต	9	12	14	35 (8.4%)
เพิกถอนใบอนุญาต	0	1	2	3 (0.7%)
พักใช้ใบอนุญาต	0	0	1	1 (0.2%)
รวม	141	55	221	417

และเมื่อจำแนกข้อมูลเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ในช่วงระยะเวลาที่ศึกษา ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 นั้น สามารถแสดงข้อมูลผลการวินิจฉัยได้ ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 แสดงข้อมูลจำนวนและร้อยละของผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จำแนกตามปีงบประมาณ

ผลคำวินิจฉัย	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
ไม่รับอุทธรณ์	3	7	6	16 (3.8%)
จำหน่ายอุทธรณ์	14	6	33	53 (12.7%)
ยกอุทธรณ์	96	24	173	293 (70.3%)
เพิกถอนคำสั่ง	28	18	9	55 (13.1%)
รวม	141	55	221	417

สำหรับเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่ง ตามคำวินิจฉัยในรอบ 3 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 มีจำนวนเรื่องอุทธรณ์ที่มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จำนวน 55 เรื่อง สามารถจำแนกและวิเคราะห์ผลตามประเด็นที่เป็นสาเหตุของการเพิกถอนคำสั่งได้ ตามตารางที่ 7

ตารางที่ 7 แสดงข้อมูลจำนวนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอน จำแนกตามเหตุผลการเพิกถอนคำสั่ง

เหตุที่ถูกเพิกถอนคำสั่ง	ปีงบประมาณ			รวม
	2557	2558	2559	
๑. กระบวนการออกคำสั่ง/ขั้นตอนการออกคำสั่ง				
ก. การตรวจสอบข้อเท็จจริง	0	0	0	0
ข. การออกคำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุง	0	0	0	0
ค. ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่ง	0	0	0	0
๒. รูปแบบของคำสั่งที่เป็นหนังสือ				
ก. วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง	0	0	0	0
ข. ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง	0	0	0	0
ค. ลายมือชื่อผู้เป็นเจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่ง	0	0	0	0
๓. เนื้อหาของคำสั่ง				
ก. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องหรือเหตุการณ์	3	3	3	9 (16.4%)
ข. ข้อกฎหมายที่อ้างอิงหรือที่ให้อำนาจนั้น	25	14	5	44 (80.0%)
ค. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง	0	1	1	2 (3.6%)
๔. การแจ้งสิทธิอุทธรณ์				
ก. ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้	0	0	0	0
ข. การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งต่อใคร	0	0	0	0
ค. ระยะเวลาสำหรับการขออุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่ง	0	0	0	0
รวม	28	18	9	55

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลคำสั่งที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีมีผู้อุทธรณ์คำสั่งระหว่างปีงบประมาณ 2557 ถึง 2559 พบว่า มีเรื่องที่ถูกเพิกถอนทั้งฉบับและเพิกถอนบางส่วนจำนวน 55 เรื่อง เหตุผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนมากที่สุดคือ ประเด็นข้อกฎหมาย ทั้งหมด 44 เรื่อง ประกอบด้วย การอ้างมาตรา/ตีความไม่ถูกต้อง 10 เรื่อง ไม่มีกฎหมายระบุไว้ จำนวน 7 เรื่อง และคำสั่งเกินกว่าเหตุ จำนวน 21 เรื่อง และเหตุผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในประเด็นข้อเท็จจริง ทั้งหมด 9 เรื่อง

ประกอบด้วย การไม่พบข้อเท็จจริง 3 เรื่อง และข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ 5 เรื่อง ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง 1 เรื่อง ประเด็นการพิจารณาและสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งมี จำนวน 2 เรื่อง เป็นกรณีที่ออกคำสั่งใน มาตรการที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ ตามตารางที่ 8

ตารางที่ 8 แสดงข้อมูลจำแนกตามเหตุผลการเพิกถอนคำสั่ง ในเรื่องเนื้อหาของคำสั่ง

เหตุที่ถูกเพิกถอนคำสั่ง	รวม
เนื้อหาของคำสั่ง	
ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องหรือเหตุการณ์	9 (16.4%)
1 ข้อเท็จจริงอ้างโดยปราศจากเหตุผล	3 (5.5%)
2 ข้อเท็จจริงไม่มีผลตรวจรองรับ	5 (9.0%)
3 ข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง	1 (1.8%)
ข้อกฎหมายที่อ้างอิงหรือที่ให้อำนาจนั้น	44 (80.0%)
1 ใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายกำหนด	21 (38.1%)
2 ตีความข้อกฎหมายไม่ถูกต้อง	10 (18.2%)
3 อ้างอิงโดยไม่มีข้อกฎหมายกำหนด	7 (12.7%)
4 ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย	4 (2.8%)
ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง	2 (3.6%)
1 มาตรการไม่เหมาะสม ปฏิบัติไม่ได้	1 (1.8%)
2 มาตรการไม่เหมาะสม	1 (1.8%)
รวม	55

บทที่ 5

การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการออกคำสั่งนั้น หากผู้ได้รับคำสั่งไม่พอใจ เนื่องจากเห็นว่าไม่เป็นธรรมต่อตนเอง ก็มีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขถือเป็นที่สุด และตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการไว้ จึงต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างเคร่งครัด หากไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายแล้ว ผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยมีประชากรและกลุ่มตัวอย่าง นำมาจากข้อมูลเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ระหว่างปีงบประมาณ 2557 – 2559 จำนวน 417 เรื่อง นำมาจำแนกและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อแสดงสถานการณ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จากการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถอภิปรายผลได้ ดังนี้

จากข้อมูลของเรื่องที่มีการขออุทธรณ์ จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี สืบเนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเริ่มมีการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้มีการออกคำสั่งทางปกครองมากขึ้น และเมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครอง และแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งไปด้วยนั้น ทำให้ผู้รับคำสั่งรู้สิทธิของตนเอง และปกป้องสิทธิของตนเองมากขึ้น จึงคาดว่าจำนวนเรื่องอุทธรณ์จะมีเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางทะเบียนรับเรื่องอุทธรณ์

จากข้อมูลของการจำแนกเรื่องที่มีการอุทธรณ์ ตามระดับของหน่วยงาน จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ทั้งหมด มีจำนวนของการออกคำสั่งและการอุทธรณ์ในหน่วยงานทุกระดับ พบได้ทั้งหน่วยงานขนาดใหญ่และเล็ก แต่จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนคร และ กรุงเทพมหานคร จะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมากกว่าหน่วยงานเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เมื่อเทียบสัดส่วนแล้วจะมีจำนวนของหน่วยงานน้อยกว่า แสดงถึงชุมชนเมืองหรือชุมชนที่มีขนาดใหญ่และมีประชากรมากกว่า จะมีสภาพปัญหาด้านที่เกิดขึ้นและต้องมีการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าชุมชนขนาดเล็กหรือชนบท

จากตารางที่ 3 จะเห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองเมื่อแยกตามเขตพื้นที่ เรื่องที่อุทธรณ์ของพื้นที่ตามศูนย์อนามัยเขต โดยรวมแล้วจำนวนแตกต่างกันไม่มาก เป็นไปตามสภาพของสังคม จะเห็นได้ว่ามีการออกคำสั่งในสังคมเมือง มากกว่าสังคมชนบท และในส่วนที่เป็นเขตอุตสาหกรรม มากกว่าเขตการเกษตร จึงพบจำนวนของการออกคำสั่งและการอุทธรณ์ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและภาคกลางมากกว่าภาคอื่น ๆ

จากตารางที่ 4 จะเห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองเมื่อแยกตามประเภทกิจการแล้ว เรื่องที่อุทธรณ์มากที่สุดจะเป็น เรื่องเกี่ยวกับกิจการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ 212 เรื่อง (ร้อยละ 50.8) รองลงมาเป็นเรื่องของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 139 เรื่อง (ร้อยละ 33.3) และเหตุรำคาญ 43 เรื่อง (ร้อยละ 10.3) ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการประกอบกิจการของผู้ประกอบการที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อม และจะพบในชุมชนเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ

จากตารางที่ 5 จะเห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองเมื่อแยกตามประเด็นคำสั่งแล้ว จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีระดับการออกคำสั่งไม่แก้ไขปัญหาย่างชัดเจน จะใช้ระดับของการออกคำสั่งที่เป็น

การแก้ไขเบื้องต้นมากกว่าการบังคับอย่างจริงจัง อาจเป็นเพราะแนวทางการบริหาร จะเน้นในเชิงรัฐศาสตร์ มากกว่านิติศาสตร์

จากตารางที่ 6 จะเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์ ส่วนใหญ่จะมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ (ร้อยละ 70.3) แสดงถึงผู้ออกคำสั่งได้ออกคำสั่งโดยชัดเจน ถูกต้องแล้ว แต่ส่วนของคำสั่งที่ถูกเพิกถอนคำสั่ง จะมีจำนวนน้อย (ร้อยละ 13.1) มีการจำหน่ายอุทธรณ์ เนื่องจากคู่กรณีถอนอุทธรณ์จำนวนใกล้เคียงกับการเพิกถอนคำสั่ง ส่วนการไม่รับอุทธรณ์ นั้นเป็นการปฏิบัติของทั้งผู้ออกคำสั่งและผู้รับคำสั่ง ที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด ได้แก่ ระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ หรือเรื่องนั้นไม่ใช่คำสั่ง เป็นต้น

จากตารางที่ 7 และตารางที่ 8 จะเห็นว่าคำสั่งทางปกครอง ที่ถูกเพิกถอนคำสั่ง จะมีปัญหาของการใช้กฎหมายไม่ถูกต้องเป็นร้อยละ 80 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงองค์ความรู้ ความเข้าใจในการใช้กฎหมายของผู้ออกคำสั่ง ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเมื่อมีการศึกษาข้อมูลเชิงลึกของผลการพิจารณาคำสั่งที่มีการเพิกถอน จำนวน 55 เรื่อง โดยผลของการศึกษาดังกล่าวอภิปรายผลได้ ดังนี้

เหตุผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

จากประเด็นเหตุผลการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองส่วนใหญ่ ไม่พบว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ไม่ถูกต้องในเรื่องของกระบวนการขั้นตอน และรูปแบบคำสั่งที่ต้องทำเป็นหนังสือ แต่จะพบว่าไม่ถูกต้องในส่วนเนื้อหาของคำสั่ง ในประเด็นข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ

สำหรับประเด็นข้อกฎหมาย จะพบว่ามีการใช้ใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายกำหนด เป็นการออกคำสั่งที่นอกเหนือจากที่จะสั่งได้ เกินขอบเขตทำให้เป็นภาระแก่ผู้รับคำสั่งเกินไป ส่วนในกรณีที่พบ การตีความข้อกฎหมายไม่ถูกต้องนั้น จะเป็นประเด็นของการปรับใช้ข้อกฎหมายในการออกคำสั่ง กรณีตัวอย่างได้แก่ การอ้างข้อกฎหมายโดยใช้อำนาจตามมาตรา 28 วรรค 3 ในความหมายเป็นการสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทั้งหมด ซึ่งกฎหมายกำหนดเพียงห้ามใช้สถานที่หรืออาคารนั้นเพียงอย่างเดียว ไม่รวมทั้งกิจการ สำหรับประเด็นอ้างอิง โดยไม่มีข้อกฎหมายกำหนด จะเป็นกรณีการอ้างผลการประชาคม มาเป็นเงื่อนไขในการไม่อนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งในข้อบัญญัติไม่ได้กำหนดไว้ และในส่วนที่ออกคำสั่งไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย นั้น จะมีการพิจารณาการเพิกถอนคำสั่ง โดยไม่มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตจำนวน 2 ครั้ง ก่อน ตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนประเด็นข้อเท็จจริง จะเป็นลักษณะของการออกคำสั่งโดยไม่มีข้อเท็จจริงประกอบการออกคำสั่ง ใช้ข้อมูลจากการร้องเรียนมาออกคำสั่ง หรือไม่มีผลการตรวจทางวิทยาศาสตร์รองรับ ว่าไม่ถูกต้องตามมาตรฐานอย่างไร ใช้คำกล่าวหาจากผู้ร้องเรียนเพียงอย่างเดียว และไม่มี的去ตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือพิจารณาข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องจากที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน

ส่วนประเด็นการใช้ดุลพินิจ นั้น ในการออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจต้องใช้การวินิจฉัยข้อเท็จจริง การตรวจสอบข้อมูล และดูความเหมาะสม และอาจต้องประเมินร่วมกับผู้รับคำสั่งก่อน จึงจะนำมาออกคำสั่งในลักษณะที่สามารถดำเนินการได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาและทบทวนคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีการเพิกถอนคำสั่งในประเด็นที่เกี่ยวข้อง พบว่าการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เป็นปัญหาจนมีผลทำให้คำสั่งนั้นถูกเพิกถอน จะมีความไม่สมบูรณ์ทั้งในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง รูปแบบของคำสั่ง และเนื้อหาของตัวคำสั่ง จึงมีข้อเสนอสำหรับผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

1. การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ออกคำสั่งควรมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในหลักของกฎหมายอย่างถูกต้อง และนำมาอ้างอิงประกอบการออกคำสั่ง โดยพิจารณาข้อกฎหมาย

อย่างเคร่งครัด การใช้อำนาจให้พิจารณาตามขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด และตีความโดยเคร่งครัด หากไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบัญญัติท้องถิ่น จะไม่สามารถนำมาอ้างอิงประกอบคำสั่งได้

2. ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน และหากปัญหาในเรื่องที่ออกคำสั่ง มีข้อเท็จจริงที่อ้างอิงกับมาตรฐาน ควรต้องทำการตรวจวัดโดยเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ ตามหลักวิชาการ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการออกคำสั่ง
3. ผู้ออกคำสั่งต้องมีการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งอย่างถูกต้องเที่ยงธรรม มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาลในการพิจารณา
4. ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ควรมีการตรวจสอบกระบวนการออกคำสั่งตามขั้นตอน และองค์ประกอบที่สำคัญในการออกคำสั่งให้ครบถ้วน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความไม่สมบูรณ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ในคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ผู้วิจัยได้จัดทำเครื่องมือในการนำไปใช้ ตรวจสอบกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยพิจารณาจากปัญหาที่ค้นพบจากการศึกษา ในการดำเนินการของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง โดยใช้เครื่องมือตรวจสอบในขั้นตอนของการออกคำสั่ง ซึ่งจัดทำเป็น “แบบ Checklist ในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535” โดยใช้ในการตรวจสอบทบทวนการออกคำสั่งแต่ละเรื่อง ตามรายการที่ปรากฏ หากขาดส่วนไหนที่ยังไม่ปรากฏ ให้ผู้ออกคำสั่งดำเนินการจัดหาเพิ่มเติมให้ครบถ้วน ถูกต้องก่อนส่งให้กับผู้รับคำสั่ง

แบบ Checklist ในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

แบบ Checklist นี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือใช้ประกอบในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อกันกรงองค์ประกอบต่าง ๆ ของคำสั่งให้ครบถ้วน ตั้งแต่ก่อนออกคำสั่งและระหว่างการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ประเด็นการพิจารณา	มี	ไม่มี	คำอธิบาย
1. กระบวนการออกคำสั่ง/ขั้นตอนการออกคำสั่ง			เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการก่อนออกคำสั่งทางปกครอง
ก. การตรวจสอบข้อเท็จจริง			ต้องมีข้อเท็จจริงประเด็นที่กระทำการที่ฝ่าฝืน หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อื่นที่ชัดเจน เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า กระทำผิดจริง
ข. การออกคำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุง			เมื่อมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เปิดโอกาสให้ผู้ก่อเหตุแก้ไข โดยออกเป็นคำแนะนำพร้อมกับกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขปรับปรุงด้วย
ค. การตรวจสอบข้อเท็จจริงหลังให้คำแนะนำก่อนออกคำสั่ง			เมื่อครบกำหนดเวลาที่ให้แก้ไขปรับปรุง ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง เพื่อดูว่าได้ดำเนินการแก้ไขอย่างไรบ้างแล้ว
2. รูปแบบ/องค์ประกอบของคำสั่งที่เป็นหนังสือ			ตรวจสอบรูปแบบ และองค์ประกอบของคำสั่งตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
ก. วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง			ในตัวคำสั่ง ต้องมีการระบุ วันที่ เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง/ออกคำสั่ง
ข. ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง			๑.คำสั่ง ระบุ ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ๒.ตำแหน่งที่ระบุ ให้ระบุตำแหน่งเฉพาะตัว และตำแหน่งที่ใช้อำนาจด้วย ๓.กรณีมีการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ หรือรักษาราชการแทนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ให้ตรวจสอบหลักฐานการมอบอำนาจ มาประกอบด้วย ว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่
ค. ลายมือชื่อของผู้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง			ผู้ออกคำสั่งต้องลงลายมือชื่อ ด้วยลายมือของผู้ออกคำสั่ง

ประเด็นการพิจารณา	มี	ไม่มี	คำอธิบาย
3. เนื้อหาของคำสั่ง			เป็นการพิจารณาเนื้อหาที่มาประกอบเป็นคำสั่ง ทั้งฉบับให้ครบถ้วน
ก. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องหรือเหตุการณ์			๑.ต้องอธิบายข้อเท็จจริงโดยสรุป ซึ่งอาจประกอบด้วยสาระดังนี้ รับทราบข้อมูลจากผู้ใด มีสภาพปัญหาอย่างไร ตั้งแต่เมื่อไร มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือไม่ ตรวจสอบโดยผู้ใด มีการแนะนำให้แก้ไขแล้วหรือไม่ มีการตรวจติดตามหรือไม่ สรุปผลเป็นอย่างไร
ข. ข้อกฎหมายที่อ้างอิงหรือที่ให้อำนาจนั้น			๑.ยกข้อกฎหมาย ที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่พบอันเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อกฎหมายนั้น ๒.ยกข้อกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่ง (ควบคุมกำกับ) ในเรื่องนั้นได้ เช่น ให้แก้ไข/ปรับปรุง ให้หยุด /พักใช้ /เพิกถอนใบอนุญาต/ อนุญาต/ ไม่อนุญาต แล้วแต่กรณี
ค. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง			สรุปเหตุผลการใช้ดุลพินิจ โดยการพิจารณาจากข้อเท็จจริง ประกอบกับข้อกฎหมาย มาเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งนั้น
4. การแจ้งสิทธิอุทธรณ์			เป็นการแจ้งข้อมูลท้ายคำสั่ง เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้น เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ หรือกฎหมายทั่วไป (พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง)
ก. ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง			๑.หากคำสั่งในเรื่องนั้น กฎหมายเฉพาะให้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งได้ ต้องระบุสิทธิโต้แย้งไว้ท้ายคำสั่งนั้น (ตรวจสอบจากข้อกฎหมายที่กำหนดไว้ว่า เรื่องใดบ้างที่สามารถอุทธรณ์ได้) ๒.กรณีกฎหมายที่เฉพาะไม่มี ให้ดำเนินการตามกฎหมายทั่วไป
ข. การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งอุทธรณ์ต่อใคร			ต้องแจ้งข้อมูลการใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งนั้นว่า ให้ยื่นต่อใคร โดยตรวจสอบกับข้อกฎหมายที่เป็นปัจจุบัน (ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข ฉบับปัจจุบัน ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์)
ค. ระบุระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่ง			แจ้งระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิโต้แย้ง ให้ผู้รับคำสั่งทราบ ในคำสั่งนั้นด้วย

2. ข้อเสนอแนะ ในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยต่อไป ควรมีการศึกษาถึงศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการทำคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกคำสั่ง ผู้รับผิดชอบ อัตรากำลัง และองค์ความรู้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ของทำคำสั่ง เพื่อนำวิเคราะห์ และจัดกระบวนการ ในการพัฒนาผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ภาคผนวก

แบบตรวจสอบความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

แบบตรวจสอบนี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อกลั่นกรองความถูกต้องสมบูรณ์ของคำสั่งในองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีผลต่อการพิจารณาอุทธรณ์

ประเด็นตรวจสอบ	มี	ไม่มี	หมายเหตุ
๑. กระบวนการออกคำสั่ง/ขั้นตอนการออกคำสั่ง			
ง. การตรวจสอบข้อเท็จจริง			
จ. การออกคำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุง			
ฉ. การตรวจสอบข้อเท็จจริงหลังให้คำแนะนำ ก่อนออกคำสั่ง			
๒. รูปแบบของคำสั่งที่เป็นหนังสือ			
ง. วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง			
จ. ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง			
ฉ. ลายมือชื่อผู้เป็นเจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่ง			
๓. เนื้อหาของคำสั่ง			
ง. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องหรือเหตุการณ์			
จ. ข้อกฎหมายที่อ้างอิงหรือที่ให้อำนาจนั้น			
ฉ. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง			
๔. การแจ้งสิทธิอุทธรณ์			
ง. ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้			
จ. การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งต่อใคร			
ฉ. ระยะเวลาสำหรับการขออุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่ง			

แบบ Checklist ในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

แบบ Checklist นี้ จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือใช้ประกอบในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อกลั่นกรององค์ประกอบต่าง ๆ ของคำสั่งให้ครบถ้วน ตั้งแต่ก่อนออกคำสั่งและระหว่างการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นการพิจารณา	มี	ไม่มี	คำอธิบาย
๑. กระบวนการออกคำสั่ง/ขั้นตอนการออกคำสั่ง			เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการก่อนออกคำสั่งทางปกครอง
ช. การตรวจสอบข้อเท็จจริง			ต้องมีข้อเท็จจริงประเด็นที่กระทำการที่ฝ่าฝืน หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้อื่นที่ชัดเจน เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า กระทำผิดจริง
ซ. การออกคำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุง			เมื่อมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เปิดโอกาสให้ผู้ก่อเหตุแก้ไข โดยออกเป็นคำแนะนำพร้อมกับกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขปรับปรุงด้วย
ฅ. การตรวจสอบข้อเท็จจริงหลังให้คำแนะนำก่อนออกคำสั่ง			เมื่อครบกำหนดเวลาที่ให้แก้ไขปรับปรุง ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง เพื่อดูว่าได้ดำเนินการแก้ไขอย่างไรบ้างแล้ว
๒. รูปแบบ/องค์ประกอบของคำสั่งที่เป็นหนังสือ			ตรวจสอบรูปแบบ และองค์ประกอบของคำสั่งตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
ช. วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่ง			ในตัวคำสั่ง ต้องมีการระบุ วันที่ เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง/ออกคำสั่ง
ซ. ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง			๑.คำสั่ง ระบุ ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ๒.ตำแหน่งที่ระบุ ให้ระบุตำแหน่งเฉพาะตัว และตำแหน่งที่ใช้อำนาจด้วย ๓.กรณีมีการมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ หรือรักษาราชการแทนผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ให้ตรวจสอบหลักฐานการมอบอำนาจ มาประกอบด้วย ว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่
ฅ. ลายมือชื่อของผู้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง			ผู้ออกคำสั่งต้องลงลายมือชื่อ ด้วยลายมือของผู้ออกคำสั่ง

ประเด็นการพิจารณา	มี	ไม่มี	คำอธิบาย
๓. เนื้อหาของคำสั่ง			เป็นการพิจารณาเนื้อหาที่มาประกอบเป็นคำสั่ง ทั้งฉบับให้ครบถ้วน
ช. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของเรื่องหรือเหตุการณ์			๑.ต้องอธิบายข้อเท็จจริงโดยสรุป ซึ่งอาจประกอบด้วยสาระดังนี้ รับทราบข้อมูลจากผู้ใด มีสภาพปัญหาอย่างไร ตั้งแต่เมื่อไร มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือไม่ ตรวจสอบโดยผู้ใด มีการแนะนำให้แก่ไขแล้วหรือไม่ มีการตรวจติดตามหรือไม่ สรุปผลเป็นอย่างไร
ข. ข้อกฎหมายที่อ้างอิงหรือที่ให้อำนาจนั้น			๑.ยกข้อกฎหมาย ที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่พบอันเป็นการฝ่าฝืนต่อข้อกฎหมายนั้น ๒.ยกข้อกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่ง (ควบคุมกำกับ) ในเรื่องนั้นได้ เช่น ให้แก้ไข/ปรับปรุง ให้หยุด /พักใช้ /เพิกถอนใบอนุญาต/ อนุญาต/ ไม่อนุญาต แล้วแต่กรณี
ฅ. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่ง			สรุปเหตุผลการใช้ดุลพินิจ โดยการพิจารณาจากข้อเท็จจริง ประกอบกับข้อกฎหมาย มาเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งนั้น
๔. การแจ้งสิทธิอุทธรณ์			เป็นการแจ้งข้อมูลท้ายคำสั่ง เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้น เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ หรือกฎหมายทั่วไป (พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง)
ช. ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง			๑.หากคำสั่งในเรื่องนั้น กฎหมายเฉพาะให้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งได้ ต้องระบุสิทธิโต้แย้งไว้ท้ายคำสั่งนั้น (ตรวจสอบจากข้อกฎหมายที่กำหนดไว้ว่า เรื่องใดบ้างที่สามารถอุทธรณ์ได้) ๒.กรณีกฎหมายที่เฉพาะไม่มี ให้ดำเนินการตามกฎหมายทั่วไป
ข. การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งอุทธรณ์ต่อใคร			ต้องแจ้งข้อมูลการใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือโต้แย้งคำสั่งนั้นว่า ให้ยื่นต่อใคร โดยตรวจสอบกับข้อกฎหมายที่เป็นปัจจุบัน (ตาม พรบ.การสาธารณสุข ฉบับปัจจุบัน ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์)
ฅ. ระบุระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่ง			แจ้งระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิโต้แย้ง ให้ผู้รับคำสั่งทราบ ในคำสั่งนั้นด้วย

บรรณานุกรม

- กลุ่มคุ้มครองสิทธิ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (2560). *เอกสารระเบียบงานอุทธรณ์ ปีงบประมาณ 2557-2559*. นนทบุรี: กรมอนามัย.
- กลุ่มบริหารกฎหมายสาธารณสุขกรมอนามัย. (2555). *คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายการสาธารณสุข*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กองนิติการ กลุ่มงานที่ปรึกษากฎหมาย นิติกรรมและสัญญา. (ม.ป.ป.). *หลักการใช้ดุลพินิจ*. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 24กรกฎาคม2560].
เข้าถึงได้จาก: http://legal.labour.go.th/index.php?option=com_attachments&task=download&id=723 <http://lms.mju.ac.th/courses/183/locker/การปกครองท้องถิ่นของไทย.doc>
- ฉัตรสุมน พงศ์ภิญโญ (2558). *กฎหมายสำหรับการบริหารงานสาธารณสุข*. คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ฐิติพร ลิ้มแหลมทอง. (2550). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. เอกสารประกอบการสอนวิชา LW461(H)50 มหาวิทยาลัยรามคำแหง. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2560]. เข้าถึงได้จาก: [http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LW461\(H\)50](http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=LW461(H)50)
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. (2535, 5 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 38. หน้า 27. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 19มิถุนายน2560].
เข้าถึงได้จาก: www.anamai.moph.go.th/download/download/publichealthact.htm
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 113 ตอนที่ 60. หน้า 1.
<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C728/%C728-20-2539-a0001.pdf>
- โรงพยาบาลธรรมศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ. (2555). *พัฒนาคุณภาพระบบบริการผู้ป่วยนอกในปีงบประมาณ 2555*. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 2สิงหาคม2560].
เข้าถึงได้จาก: http://www.hospital.tu.ac.th/doc/ha/270355/PDF_p/01.pdf
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (2558). *แนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย. (2559). *ประวัติ บทบาท และพันธกิจ*. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 30 กรกฎาคม 2560].
เข้าถึงได้จาก: http://laws.anamai.moph.go.th/main.php?filename=History_Laws2016
- สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2558). *เอกสารประกอบการอบรมโครงการพัฒนาทักษะการจัดการคุณภาพและกลยุทธ์*. [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ 2สิงหาคม2560]. เข้าถึงได้จาก: WWW.FTPI.OR.TH
- โกวิทย์ พวงงาม 2551 เอกสารประกอบการสอน วิชา รศ 260 การปกครองท้องถิ่น
<http://lms.mju.ac.th/courses/183/locker/การปกครองท้องถิ่นของไทย.doc>
- วัชรินทร์ อินทพรหม, วณิฎา แซ่มลำเจียก, พัลลล สิ้นหนัง, รวิกานต์ อำนวย และฉัตรภิกษิณี, 2558 รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบกับเวียดนาม วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ Vol 10, No 1

คำสำคัญ : การออกคำสั่งทางปกครอง / เจ้าพนักงานท้องถิ่น / การอุทธรณ์คำสั่ง / คำสั่งที่ถูกเพิกถอน / พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

* นักวิชาการ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

**นักศึกษาลัทธิสุตร วท.ม. (สาธารณสุขศาสตร์) วิชาเอกบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข (ภาคพิเศษ)

คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

*** คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล Corresponding author, e-mail: chardsumon@gmail.com