

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง การเปรียบเทียบคดี

จังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือที่ ชม ๐๐๓๒.๐๐๓.๔/๔๐๙๓๐ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือการเปรียบเทียบคดี โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตามที่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ โดยกลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อม ได้รับสำนวนเอกสารจากจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ได้มอบอำนาจให้นายยรรยง สิริพันธ์ หัวหน้างานดำเนินคดีและบังคับคดี แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธร กองเมืองเชียงใหม่ กรณีผู้ประกอบการค้าแผงลอยพื้นที่ผ่อนผันไนท์บาร์ซ่า จำนวน ๗๐ ราย ผ่าฝืนคำสั่ง นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรื่อง ให้ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครอง เชียงใหม่ให้ทำการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและขนาดแผงลอยให้เหมาะสม และมีขนาดไม่ใหญ่เกินกว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และให้ยื่นคำร้องขออนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้แล้วเสร็จ ภายในเจ็ดวัน หากพ้นกำหนดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะมีบทลงโทษตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาตรา ๗๗ และมาตรา ๘๐ นั้น

คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีจังหวัดเชียงใหม่ ตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบคดี เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘ แยกประเด็นการพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กรณีอายุความการฟ้องดำเนินคดีตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ กรณีฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น มาตรา ๔๑ วรรคสอง มาตรา ๗๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ขาดอายุความ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ หรือไม่

คณะกรรมการได้พิจารณาตามเอกสารหลักฐานที่ปรากฏ และตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๘๕ ในคดีอาญาถ้าไม่ได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนด (๕) หนึ่งปีสำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมา หรือต้องระวางโทษอย่างอื่น ให้ถือว่าเป็นอันขาดอายุความ มาตรา ๘๖ ภายใต้ข้อบังคับตามมาตรา ๘๕ ในกรณีความผิด อันยอมความได้ ถ้าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ภายในสามเดือนนับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ ตามข้อเท็จจริงอันปรากฏเป็นเอกสารผู้ประกอบการค้าแผงลอย จำนวน ๗๐ ราย นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการตาม คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ โดยให้ผู้ประกอบการทำการแก้ไข ปรับปรุงรูปแบบและขนาดของแผงลอยให้เหมาะสมและมีขนาดไม่ใหญ่เกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และทำการยื่นคำร้องขออนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งหรือถือว่าได้รับคำสั่งแล้ว ได้กระทำความผิดโดยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงาน

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๒๗.๐๓/๑๖๙๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ซึ่งศูนย์บริหาร กฎหมายสาธารณสุขมีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

ดังกล่าวมีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ รวมระยะเวลา ๓๙๗ วัน

มติที่ประชุม เป็นเอกฉันท์ กรณีฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่อาศัยอำนาจตาม มาตรา ๔๕ มีบทลงโทษตามมาตรา ๗๗ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อายุความ การฟ้องคดีน่าจะขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ โดยให้หารือ มายังศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

ประเด็นที่ ๒ กรณีการขอให้เปรียบเทียบปรับ ตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ที่ผู้ประกอบการค้าแผงลอยในพื้นที่ผ่อนผันไนท์บาร์ซ่า ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ และมีบทกำหนดโทษ มาตรา ๘๐ ผู้ดำเนินกิจการผู้ใดดำเนินกิจการในระหว่างที่มีคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนิน กิจการ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๔๕ โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัว อันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และปรับอีกไม่เกิน วันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งได้หรือไม่

คณะกรรมการได้พิจารณาตามเอกสารหลักฐานที่ปรากฏ โดยที่ผู้ประกอบการค้า แผงลอยพื้นที่ผ่อนผันไนท์บาร์ซ่า จำนวน ๗๐ ราย ใบอนุญาตหมดอายุ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๐ จำนวน ๘ ราย เดือนธันวาคม ๒๕๕๐ จำนวน ๓ ราย เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ จำนวน ๓๕ ราย เดือนธันวาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๒๓ ราย เดือนเมษายน ๒๕๕๓ จำนวน ๑ ราย และข้อเท็จจริง ผู้ประกอบการทั้ง ๗๐ ราย ยังไม่ได้รับการออกใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากใบอนุญาตเดิม ขาดอายุ เป็นการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ปฏิบัติ ตามเทศบัญญัตินครเชียงใหม่ เรื่อง การจำหน่ายสินค้า ในที่หรือทางสาธารณะ ข้อ ๕ ที่ห้ามมิให้ผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการ จำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติวันแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น จากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการค้าแผงลอยในพื้นที่ผ่อนผัน ให้ดำเนินการตามคำพิพากษา ศาลปกครองเชียงใหม่ โดยไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการค้าแผงลอยในพื้นที่ผ่อนผันหยุดดำเนิน กิจการ เพราะเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือ เทศบัญญัติ หรือประกาศของท้องถิ่น ในข้อเท็จจริงในการบังคับใช้กฎหมายการดำเนินกิจการ ของผู้ประกอบการเป็นการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้จำหน่ายสินค้าหยุดดำเนินกิจการ พร้อมทั้งให้ดำเนินคดีผู้ นั้นทันที หรือแม้ว่าจะได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก็ตาม ผลทางกฎหมายถือว่าสภาพแห่งสิทธิของผู้ดำเนิน กิจการนั้นยังมิได้ก่อตั้งขึ้น จึงไม่มีสิทธิจะดำเนินกิจการได้ การฝ่าฝืนดำเนินกิจการจึงเป็นความผิดสำเร็จ โดยมีระวางโทษตามกฎหมายที่กำหนด

มติที่ประชุม มีมติเป็นเอกฉันท์ การพิจารณาเปรียบเทียบปรับกรณีการฝ่าฝืนคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจเป็นข้อยุติที่จะพิจารณาเปรียบเทียบปรับได้ เนื่องจากไม่ทราบวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของ การกระทำความผิด และให้หารือมายังศูนย์บริหารกฎหมาย กระทรวงสาธารณสุข

ในการนี้ จังหวัดเชียงใหม่ ขอหารือแนวทางตามมติของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ในประเด็นที่ ๑ และประเด็นที่ ๒ ดังกล่าวข้างต้น เป็นมติที่ชอบหรือขัดแย้งกับพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาข้อหารือของจังหวัดเชียงใหม่ พร้อมทั้งได้ประสานงานเพื่อขอทราบข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องแล้วสรุปประเด็นข้อหารือได้ดังนี้

๑. กรณีอายุความการฟ้องคดีฐานจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หลังจากที่ได้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ๓๕๗ วัน ถือว่าขาดอายุความในการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ หรือไม่

๒. เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการค้าแผงลอยในพื้นที่ผ่อนผันไนท์บาร์ซ่าหยุดดำเนินกิจการจะนับระยะเวลาเพื่อคำนวณอัตราค่าปรับรายวันตามมาตรา ๘๐อย่างไร

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑^๒ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป และกฎหมายยังบังคับให้ผู้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการวางจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ หรือเร่ขาย จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหากฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษตามมาตรา ๗๗^๓ อันเป็นความผิดสำเร็จ กล่าวคือ ผู้ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ย่อมไม่มีสิทธิที่จะจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ดังกล่าว จนกว่าจะได้รับใบอนุญาต หากมีการฝ่าฝืนให้เริ่มดำเนินคดีตั้งแต่วันที่มีการฝ่าฝืนหรือวันที่รู้ว่ามีการฝ่าฝืนและเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการตรวจสอบและดำเนินการเปรียบเทียบคดีได้เองตามมาตรา ๘๕ วรรคสาม^๔ โดยสามารถศึกษากระบวนการเปรียบเทียบปรับและการดำเนินคดี

^๒มาตรา ๔๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะ เพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า เพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งใดเป็นปกติ รวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือสถานที่จัดวางสินค้าให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำได้อต่อเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาต

^๓ มาตรา ๗๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๑ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ (๑) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

^๔ มาตรา ๘๕ ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดี

(๑) ในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้แทนกรุงเทพมหานคร ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรมตำรวจ

(๒) ในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบ

สำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้จากคู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายการสาธารณสุข Standard Operating Procedure (SOP)^๕

สำหรับการนับอายุความในการฟ้องคดีนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๙๕ วรรคแรกเป็นบทบัญญัติทั่วไปในการนับอายุความที่ใช้บังคับกรณีที่พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายเป็นโจทก์ในการฟ้องคดีอาญาแผ่นดินโดยเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่กระทำความผิด จนครบกำหนดตาม (๑) – (๕) แล้วแต่กรณี ถ้าไม่ได้ฟ้องคดีและยังไม่ได้นำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องศาล ก็ถือว่าขาดอายุความฟ้องคดีนั้น ส่วนมาตรา ๙๖ เป็นการนับระยะเวลาความผิดอันยอมความได้ กล่าวคือเป็นความผิดทางอาญาซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นส่วนตัว ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือสังคม และความผิดนั้นกฎหมายจะต้องระบุไว้ชัดแจ้งว่าเป็นความผิดอันยอมความได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วไม่ปรากฏว่าได้กำหนดให้ความผิดฐานฝ่าฝืนมาตรา ๔๕ และความผิดตามมาตรา ๔๑ เป็นความผิดอันยอมความได้ ดังนั้นกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่ความผิดอันยอมความได้ตามมาตรา ๙๖ ส่วนระยะเวลาในการฟ้องคดีฐานจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง และฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ ให้เริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่เริ่มกระทำความผิด หรือวันที่ฝ่าฝืนคำสั่ง แล้วแต่กรณีจนครบกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๙๕ (๔) และ (๕) ถ้าไม่ได้มีการฟ้องคดีและไม่ได้นำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องศาลภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ก็ถือว่าขาดอายุความแห่งการฟ้องคดีนั้น

ประเด็นที่สอง การเปรียบเทียบคดีฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ต้องระวางโทษตามมาตรา ๘๐ ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น การปรับรายวันให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่เริ่มฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวไปจนกว่าผู้ได้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามคำสั่ง โดยไม่คำนึงว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบการค้าแผงลอยในพื้นที่ผ่อนผันไนท์บาร์ซ่าหยุดดำเนินกิจการก่อนหรือไม่

สมชาย ตูแก้ว

(นายสมชาย ตูแก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เมื่อได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

^๕<http://laws.anamai.moph.go.th/download/SOP/sop%๒๐book%๒๐for%๒๐web.pdf>