

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข  
เรื่อง การยกเลิกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

นายสิทธิพงษ์ กอร์ปไพบูลย์ ผู้ประกอบกิจการฆ่าและชำแหละสัตว์ปีก (ไก่) ได้มีหนังสือเรียน ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ตามเลขรับหนังสือของศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ที่ ๒๑๔๑๔ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ ขอหารือเกี่ยวกับข้อกฎหมายสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปความว่า สถานประกอบกิจการฆ่าและชำแหละสัตว์ปีก (ไก่) ที่ตั้งโรงงาน เลขที่ ๗๑ หมู่ที่ ๑๒ ตำบลพลับพลาณารายณ์ อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี มีนายสิทธิพงษ์ กอร์ปไพบูลย์ เป็นผู้ประกอบกิจการ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างปิดกิจการตามคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการและปรับปรุงแก้ไข และคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเทศบาลตำบลพลับพลาณารายณ์ ตามคำสั่งเลขที่ ๐๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๐ และคำสั่งเลขที่ ๐๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๐ ซึ่งนายสิทธิพงษ์ กอร์ปไพบูลย์ ได้ทำหนังสืออุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและขอทุเลาคำสั่งการบังคับใช้ตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงสาธารณสุข จึงขอหารือเกี่ยวกับการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ และหากคำสั่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจะสามารถทบทวนเพื่อยกเลิกคำสั่งได้หรือไม่ หรือมีขั้นตอนปฏิบัติตามระเบียบของกฎหมายปกครองอย่างไรบ้าง

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ได้ประสานงานกับ นางสาวนิตดา วิไลกิจวัฒน์ ตำแหน่ง นิติกร กลุ่มคุ้มครองสิทธิ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ความว่า

- เจ้าพนักงานท้องถิ่น เทศบาลตำบลพลับพลาณารายณ์ ได้มีคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้นายสิทธิพงษ์ กอร์ปไพบูลย์ ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท โรงฆ่าสัตว์ปีก ให้หยุดดำเนินการและปรับปรุงแก้ไข ตามคำสั่งที่ ๐๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๐ เรื่อง คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้หยุดดำเนินการและปรับปรุงแก้ไข

- เจ้าพนักงานท้องถิ่น เทศบาลตำบลพลับพลาณารายณ์ ได้มีคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท โรงฆ่าสัตว์ปีก ของนายสิทธิพงษ์ กอร์ปไพบูลย์ ตามคำสั่งที่ ๐๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๐ เรื่อง คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพิกถอนใช้ใบอนุญาต

- นายสิทธิพงษ์ กอร์ปไพบูลย์ ผู้ประกอบกิจการ ไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ เรื่อง ขออุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เลขรับหนังสือสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุขที่ กม ๔๑๐/๑๑๒ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐

<sup>๑</sup> ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๖๔๗ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีถึงนายสิทธิพงษ์ กอร์ปไพบูลย์

- นายสิทธิพงษ์ กอร์ปไพบูลย์ ผู้ประกอบกิจการ ได้ขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๐ เรื่อง ขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เลขรับหนังสือสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุขที่ กม ๔๑๑/๑๑๓ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๐

## (๒) ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมาย

- เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายตามมาตรา ๔๕<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องโดยต้องกำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ด้วย แต่ถ้าเป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวโดยไม่ต้องกำหนดระยะเวลาไว้ในคำสั่งได้

- ตามมาตรา ๖๐<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตมีการกระทำตามความในมาตรา ๖๐(๑) หรือ ๖๐(๒) หรือ ๖๐(๓) เท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว จะมีผลให้ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตอีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามความในมาตรา ๖๒<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

### พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๒</sup> มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใดๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไขหรือถ้าการดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งไว้ตามสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการทันที และต้องทำเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทราบ ในกรณีที่ไมพบผู้ดำเนินกิจการหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ยอมรับคำสั่งดังกล่าวให้ส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือปิดคำสั่งนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักทำการงานของผู้ดำเนินกิจการ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับทราบคำสั่งแล้วตั้งแต่วันที่คำสั่งไปถึงหรือวันปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

<sup>๓</sup> มาตรา ๖๐ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาต

(๑) ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก

(๒) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในเรื่องที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการประกอบกิจการตามที่ได้รับใบอนุญาต และการไม่ปฏิบัติหรือการปฏิบัติไม่ถูกต้องนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

### พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

<sup>๔</sup> มาตรา ๖๒ ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจะขอรับใบอนุญาตสำหรับการประกอบกิจการที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตอีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

**(๓) ความเห็นในประเด็นข้อหาหรือ**

**ข้อหาหรือ ๑.** การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๕ สั่งการให้กระผมหยุดดำเนินการและปรับปรุงแก้ไข สถานประกอบการฆ่าและชำแหละสัตว์ปีก (ไก่) ของกระผมโดยทันที แต่ไม่ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเรื่องอะไร และมีได้กำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขในคำสั่งที่ได้สั่งการมา ขอหาหรือว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ดำเนินการเป็นไปตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และหากไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจะมีผลอย่างไร

**ข้อหาหรือ ๒.** การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของกระผมภายใน ๒ วัน นับตั้งแต่วันที่คำสั่งให้หยุดดำเนินการตามข้อที่ ๑ โดยอ้างว่ากระผมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๐ ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงกระผมได้หยุดดำเนินการประกอบกิจการฆ่าและชำแหละสัตว์ปีก (ไก่) มาตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๖๐ แล้ว ขอหาหรือว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ให้เหตุผลอะไรในการพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๐ และการดำเนินการเป็นไปตามมาตรา ๖๐(๓) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ และหากไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายจะมีผลต่อคำสั่งอย่างไร และสามารถทบทวนคำสั่งเพิกถอนได้หรือไม่ หากมีใช้กรณีการขออุทธรณ์จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

**ความเห็น :** เนื่องจากเรื่องที่ทำนหาหรือตามข้อ ๑. และข้อ ๒. จะต้องพิจารณาจากเอกสารและหลักฐานต่างๆ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ทางศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุขจึงยังไม่สามารถให้ความเห็นหรือตอบข้อหาหรือดังกล่าวได้เนื่องจากเกรงว่าอาจจะมีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

**ข้อหาหรือ ๓.** เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตไปแล้ว ขอหาหรือว่า ผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถทบทวนคำสั่งดังกล่าวหรือยกเลิกคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ให้เป็นการหยุดเพื่อการปรับปรุงแก้ไขจนเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้หรือไม่

**ความเห็น :** ด้วยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เนื่องจากคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๙<sup>๕</sup> จึงเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๕<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**ข้อหาหรือ ๔.** หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นหรือผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนคำสั่งหรือพิจารณาคำสั่งหรือยกเลิกคำสั่งได้ ขอหาหรือว่า ขั้นตอนในการปฏิบัติและใช้อำนาจหน้าที่ที่จะทบทวนคำสั่งหรือพิจารณาคำสั่งหรือยกเลิกคำสั่งนั้น มีขั้นตอนปฏิบัติตามระเบียบของกฎหมายการปกครองอย่างไรบ้าง

---

**พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙**

<sup>๕</sup> มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่...

<sup>๖</sup> มาตรา ๕ ...“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

**ความเห็น :** การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ (เจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง) เห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ได้ออกไปแล้วนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นการก่อให้เกิดภาระแก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งถ้าหากมีการเพิกถอนคำสั่งแล้ว ทั้งเจ้าหน้าที่ (เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง) และคู่กรณี (ผู้รับคำสั่ง) ต่างก็จะได้ประโยชน์จากการเพิกถอนนั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ได้ประโยชน์เพราะจะได้แก้ไขการกระทำของตนให้ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคู่กรณี (ผู้รับคำสั่ง) ได้ประโยชน์เพราะจะเป็นการปลดเปลื้องภาระของตน **การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่** ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถที่จะกระทำได้ตลอดเวลา โดยดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง (ใหม่) เพื่อยกเลิกคำสั่งทางปกครองฉบับเดิมที่เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง เห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ได้รับนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงหรือเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อเจ้าหน้าที่ (เจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งทางปกครอง) เพื่อขอให้พิจารณาใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

สมชาย ตูแก้ว

(นายสมชาย ตูแก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐