

รายงานการประชุม
คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑
ครั้งที่ ๔/๒๕๕๕
วันจันทร์ ที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕
ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย สป. ชั้น ๖ อาคารสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

ผู้มาประชุม

๑. นายประชา เตรีตน์	ประธานกรรมการ
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร	
๒. นายชำนาญ พงนา	กรรมการ
๓. นายสวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์	กรรมการ
๔. นายจินต์ วิภาตะกลัศ	กรรมการ
๕. นายสุพล ยุติธาดา	กรรมการ
๖. รศ.กมลชัย รัตนสกาววงศ์	กรรมการ
๗. นางสาววิณณา บุณนาค	กรรมการ
๘. นายเอกศักดิ์ ตริกรุณาสวัสดิ์	กรรมการ
๙. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ	กรรมการ
๑๐. นายชำนาญวิทย์ เตรีตน์	กรรมการ
แทนผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สป.	
๑๑. นายพิพัฒน์ เนี่ยวคงศักดิ์	กรรมการและเลขานุการ
นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สป.	
๑๒. นายสมาธิภูมิ สุพรรณไพ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป.	

ผู้ไม่มาประชุม

๑. ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย	ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	
๒. ศ.พิเศษ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี	ลาการประชุม
๓. นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์	ลาการประชุม

ผู้เข้าร่วมประชุม

นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ	นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย สป.
------------------------	--------------------------------

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง)

๑. นายศตพงษ์ สุนทรารักษ์	ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง
๒. นายผจญ มหันตปัญญา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกว้าง อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี

๑. นายอนันต์ ศรีเมือง	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกว้าง
๒. นางเบญจวรรณ มงคลถิ่น	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกว้าง
๓. นายสุรศักดิ์ สุนทรวิภาต	หัวหน้าส่วนโยธา
๔. นายสุติวัส มณีอินทร์	นายช่างโยธา
๕. นางสาวอารยา ศรีเมือง	เจ้าหน้าที่ธุรการ

ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กลอง อำเภออู่เมียง จังหวัดตาก

๑. นายสมานมิตร ล่าลี	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กลอง
๒. จำสืบทำรวจ สิงห์คำ ยาวิชัยป้อง	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กลอง
๓. นายบุญธรรม รั้วกุล	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๒
๔. ว่าที่ร้อยตรี วิเศษภู สมมีชัย	นายช่างโยธา

ผู้แทนกรรมการปกครอง(สำนักการสอบสวนและนิติการ)

๑. นายสมเจตน์ เต็งมงคล	ผู้อำนวยการส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย ๓
๒. นายนิธิภัทร ผ่องวิริยาทร	หัวหน้ากลุ่มสถานบริการ
๓. นายสุขสันต์ ไชยมุสิก	เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ

ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบัญชาการตำรวจนครบาล)

พันตำรวจโท พิทักษ์ พิณวานิช	สารวัตรฝ่ายอำนาจการ ๕ กองบังคับการอำนาจการ
-----------------------------	--

ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย(สำนักกฎหมาย)

๑. นายคมกริช เจริญพัฒนสมบัติ	นิติกรชำนาญการพิเศษ
๒. นางสาวปิยพรรณ พรหมเมศร	นิติกรปฏิบัติการ

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๐๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งที่ประชุมทราบ
- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องรับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของ
กระทรวงมหาดไทย

รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย
คณะที่ ๑ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑ ได้ตรวจพิจารณารายงานการประชุม
ครั้งดังกล่าวแล้ว ไม่มีการแก้ไข

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ คณะที่ ๑
ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณา

๓.๑ ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง อำเภอสรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นเทศบาลตำบลบ้านกร่าง

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชี้แจงว่า จังหวัดสุพรรณบุรีรายงานขอจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง อำเภอสรีประจันต์ เป็นเทศบาลตำบลบ้านกร่าง โดยมีข้อมูลสรุป ดังนี้

๑) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง จัดตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ปี ๒๕๓๙ มีพื้นที่ ๒๓ ตารางกิโลเมตร จำนวน ๖ หมู่บ้าน ประชากร ๕,๕๑๐ คน (๑,๗๗๗ หลังคาเรือน) รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ จำนวน ๑๑.๓๔ ล้านบาท รายจ่ายประจำ ปีงบประมาณ ๒๕๕๓ จำนวน ๔.๔๗ ล้านบาท เงินสะสม ๕.๕๑ ล้านบาท

๒) สภาพองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง ซึ่งจะครบวาระในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เป็นต้นไป โดยผ่านความเห็นชอบของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านความเห็นชอบจากนายอำเภอสรีประจันต์และผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะผู้กำกับดูแลแล้ว

๓) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง ได้จัดทำแผนที่แนวเขตโดยยึดแนวเขตการปกครองตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอสรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๑

กฎหมายและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง

(๑) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๔๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

ฯลฯ

(๒) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๗ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๙๐.๒/ว ๓๑๕๖ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปว่า

กรณีจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล โดยที่มาตรา ๔๒ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย” และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น การพิจารณาจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล จึงมีองค์ประกอบเพียงสภาพของท้องถิ่นอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเท่านั้น ในทางปฏิบัติจึงให้จังหวัดพิจารณาจากสภาพของความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล หรือไม่เพียงใด

โดยจะต้องแสดงเหตุผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอและจังหวัด ประกอบการพิจารณาของ กระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง อำเภอศรีประจันต์ มีสภาพความเจริญอันเหมาะสม มีสัดส่วน รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน ๑๑.๓๔ ล้านบาท ต่อรายจ่ายประจำ ๔.๔๗ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๖๑ : ๓๙ มีเงิน สะสมอีก ๕.๕๑ ล้านบาท จึงมีรายได้เหลือเพียงพอที่จะดำเนินการในการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และพอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบลที่ต้องทำตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านกร่าง จึงมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้ยกร่าง ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่าง อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นเทศบาลตำบลบ้านกร่าง มาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบนำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจสอบพิจารณาข้อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไป โดยรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชนและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เห็นชอบ ด้วยแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้ตรวจพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกร่างแล้ว เห็นว่า การดำเนินการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล นั้น กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ สั่งการ ที่ มท ๐๘๙๐.๒/ว ๓๑๕๖ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลง ฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้จังหวัดพิจารณาจากสภาพของความเป็นชุมชน จำนวนรายได้ ว่าเหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตำบล หรือไม่เพียงพอ โดยจะต้องแสดงเหตุผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอและจังหวัด ประกอบการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อจัดตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นเทศบาล ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเพียงแต่ให้พิจารณาสภาพอันสมควรยกฐานะ ซึ่งมีองค์ประกอบทั้งในเรื่องพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไว้ในกฎหมายโดยการตราประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การพิจารณา เรื่องดังกล่าวที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในระหว่างนี้ให้พิจารณาโดยใช้เกณฑ์จำนวนรายได้เป็นสำคัญ เนื่องจากความเพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ จะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจใน ศักยภาพและขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจภายใต้การบริหารงบประมาณ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง รวมทั้งในปัจจุบันมีการการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่มาให้้องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับจำนวนรายได้ขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เพียงพอกับการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนด หลักเกณฑ์เรื่องจำนวนรายได้ดังกล่าวให้ชัดเจนโดยอาจเทียบเคียงกับกรณีการยกฐานะจากสุขาภิบาลเป็น เทศบาลตำบลตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓/ว ๑๗๘๘ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๕ ซึ่งจะต้องมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ๑๒ ล้านบาทขึ้นไป แต่สำหรับสภาพการณ์ ปัจจุบันน่าจะต้องมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ประมาณ ๒๐ ล้านบาทขึ้นไป แต่เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้จึงให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอรับ หลักการในเรื่องดังกล่าวจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย แล้วจึง

เสนอร่างประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบแล้ว เพื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ตรวจสอบพิจารณาต่อไป

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๒ ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กลอง อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดตาก เป็นเทศบาลตำบลแม่กลอง

ฝ่ายเลขานุการฯ ชี้แจงว่า ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแม่กลอง อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดตาก เป็นเทศบาลตำบลแม่กลอง เป็นการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เช่นเดียวกับวาระ ๓.๑ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้ให้ความเห็นไว้แล้ว จึงให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ตามวาระ ๓.๑ ไปพิจารณาดำเนินการเช่นเดียวกัน

มติที่ประชุม ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓.๓ ข้อหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ

ผู้แทนกรมการปกครอง ชี้แจงว่า กรมการปกครองได้ตอบข้อหารือ กรณีกองบัญชาการ

ตำรวจนครบาลขอหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขออนุญาตปรับปรุง แก้ไขเปลี่ยนแปลง สถานบริการ “มิวส์” ซึ่งเป็นสถานบริการตามมาตรา ๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยมีนายจรัสย์ เรื่องเลิศสกุล เป็นผู้รับอนุญาตฯ โดยให้ความเห็นว่า สถานบริการ “มิวส์” ได้ดำเนินการรื้ออาคารเดิมที่ตั้งสถานบริการออกทั้งหมด แล้วสร้างอาคารหลังใหม่ขึ้นแทนบนที่ดินเดิม พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถอนุญาตได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจไว้ แม้จะเป็นกรณีจำเป็น หรือเหตุสุดวิสัยอื่นๆ ก็ตาม

กองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงอาคารและขยายพื้นที่สถานบริการ “มิวส์” และมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ นายจรัสย์ เรื่องเลิศสกุล ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ “มิวส์” ประจำปี ๒๕๕๓ เนื่องจากสถานบริการ “มิวส์” ไม่มีที่ตั้งตามหลักเกณฑ์กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ต่อมา นายจรัสย์ฯ ผู้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้ง กรณีไม่ต่อใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ “มิวส์” ประจำปี ๒๕๕๓ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับสถานบริการ พิจารณาเห็นว่า หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๒๘๒๘๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เป็นการตอบข้อหารือ ในประเด็นการพิจารณาเรื่องขอต่ออายุใบอนุญาตตั้งสถานบริการ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับสถานบริการ จึงมีมติเห็นควรให้ กองบัญชาการตำรวจนครบาลหรือกรมการปกครองอีกครั้งหนึ่งในประเด็นเกี่ยวกับการขอต่ออายุใบอนุญาตตั้งสถานบริการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล จึงขอหารือ ดังนี้

๑. กรณีสถานบริการ “มิวส์” ได้ก่อสร้างอาคารสถานบริการขึ้นใหม่บนที่ดินเดิม และได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นสถานบริการ (พาณิชย์กรรม) จากสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร แล้วนั้น จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร

๒. สถานบริการ “มิวส์” ได้ขอยื่นต่อใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ แต่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอาคารสถานที่ตั้งสถานบริการ ซึ่งผู้ขอต่ออายุได้ยื่นหลักฐานและเอกสารที่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงไว้แล้วนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการได้หรือไม่ อย่างไร

กรมการปกครองพิจารณาตอบข้อหารือ นำเรียนปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ลงนามโดยเห็นว่า

๑. ประเด็นข้อหาหรือตามข้อที่ ๑ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ประกอบกับข้อ ๕ แห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาคารหรือสถานที่ที่ขอต่ออายุใบอนุญาตให้ถูกต้องตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ ประกอบกับข้อ ๗ แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑ ได้กำหนดให้ยื่นหลักฐานและเอกสารต่างๆ ในการขออนุญาตตั้งสถานบริการไว้หลายประเภท รวมทั้งหลักฐานแสดงว่าอาคารที่ใช้ตั้งสถานบริการได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย ดังนั้น แม้ว่าอาคารของผู้ขออนุญาตจะได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นสถานบริการ (พาณิชย์กรรม) จากสำนักโยธา กรุงเทพมหานคร เป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑ แล้วก็ตาม แต่การก่อสร้างอาคารสถานบริการขึ้นใหม่บนที่ดินเดิม ไม่ใช่กรณีการย้ายสถานบริการ หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานบริการ เช่นการเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอก หรือการต่อเติมขยายพื้นที่สถานบริการ ที่ข้อกฎหมายและระเบียบกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๓ กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการย้าย ประกอบกับกฎกระทรวงและคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่อนุญาตให้กระทำได้ และการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการไม่ใช่การบริการสาธารณะ แต่ต้องมีการควบคุมและการรักษาความสงบเรียบร้อยด้วย เมื่อมีการรื้ออาคารสถานที่เดิมไปทั้งหมด จึงถือว่าไม่มีอาคารที่ตั้งตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยสถานบริการกำหนด

ประเด็นข้อหาหรือตามข้อ ๒ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการย้าย แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมสถานบริการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ ประกอบกับข้อ ๑๒ (๓) และ (๔) แห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๗/๒๕๕๑ กำหนดว่า การขอย้ายแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือต่อเติมสถานบริการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติดังนี้ (๓) การขอต่อเติมสถานบริการ หากขอต่อเติมสถานบริการ หากขอต่อเติมขยายสถานที่ให้กว้างขวางออกไป ไม่ว่าจะเป็นการขอเพิ่มห้องห้องบริการด้วยหรือไม่ ให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าสมควรจะอนุญาตหรือไม่ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานบริการนั้นเป็นสำคัญ (๔) การอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมสถานบริการที่มีการขยายหรือพื้นที่สถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ควรอนุญาตให้สถานบริการขยายหรือเพิ่มพื้นที่เกินกว่า ๑ เท่าของพื้นที่สถานบริการเดิมโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในครั้งแรกเป็นหลัก มิใช่พิจารณาจากพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมในครั้งที่ ผ่านมา เพื่อป้องกันมิให้สถานบริการขยายหรือเพิ่มพื้นที่เรื่อยไปจนไม่จำกัด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานบริการ “มิวส์” ได้รื้ออาคารเดิมออก แล้วก่อสร้างอาคารขึ้นใหม่ แม้ว่าจะมีการก่อสร้างในที่ดินตามโฉนดที่ดินเดิมก็มีใช่เป็นเรื่องของการก่อสร้างอาคารใหม่ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายว่าด้วยสถานบริการก็ได้มีบทบัญญัติให้ดำเนินการเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตได้ ส่งผลให้อาคารที่ตั้งสถานบริการไม่เป็นไปตามมาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับข้อ ๗ แห่งกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินกิจการสถานบริการ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ในอาคารที่ก่อสร้างใหม่ได้ ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความเห็นไว้ในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ได้แจ้งให้กองบัญชาการตำรวจนครบาลทราบแล้ว

ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้โปรดมอบหมายให้สำนักกฎหมาย สป. ตรวจสอบเรื่องแล้ว มีความเห็นว่า นายจิรัชย์ เรืองเลิศสถิตกุล เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ “มิวส์” ตามมาตรา ๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงเป็นผู้มีสิทธิที่จะดำเนินการสถานบริการโดยชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่กรณีนี้มีปัญหาในเรื่องของรูปแบบและขั้นตอนในส่วนของ การต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ โดยมีข้อสาระสำคัญอยู่ที่มีการรื้ออาคารสถานบริการเดิมไปทิ้งหลังแล้ว ก่อสร้างอาคารใหม่ขึ้นมาแทน โดยเหตุที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการรื้อถอนอาคารหลังเดิมออก ก็เพื่อประโยชน์ในเรื่องความมั่นคง แข็งแรงของอาคาร และความปลอดภัยของผู้มาใช้บริการและพนักงาน โดยการก่อสร้างอาคารใหม่ได้มีการตอกเสาเข็มให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และได้รับอนุญาตให้ใช้ อาคาร เป็นที่ตั้งสถานบริการ (พาณิชย์กรรม) จากสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร เรียบร้อยแล้ว ซึ่งในเรื่องการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งต่อใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาตเพิกถอนใบอนุญาต และกำหนดระยะเวลาในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๘ โดยกำหนดห้ามการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการไว้ ๒ กรณี คือ กรณีผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๖ และกรณีสถานบริการถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตในรอบปีที่ได้รับอนุญาตรวมกันเป็น ระยะเวลาเกิน ๙๐ วัน แต่การรื้อถอนอาคารหลังเดิมและสร้างอาคารหลังใหม่ เพื่อให้มีความปลอดภัยยิ่งขึ้นไม่เป็นเหตุที่จะไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ตามประกาศดังกล่าว และการก่อสร้างอาคารหลังใหม่โดยได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นที่ตั้งสถานบริการ (พาณิชย์กรรม) จากสำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร ก็น่าจะเป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่สาธารณผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ กรณีที่กรมการปกครองอาศัยข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วมีความเห็นตอบข้อหารือตามข้อ ๒ ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในอาคารที่ก่อสร้างใหม่ได้นั้น เห็นว่าความเห็นดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของเอกชนเกินความจำเป็น และอาจเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิโดยชอบด้วยของเอกชน พร้อมกับให้ความคุ้มครองแก่สาธารณะพร้อมกันไปด้วย ดังนั้น กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และปลัดกระทรวงมหาดไทยได้โปรดเห็นชอบให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกําหมายของกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองจึงขอหารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๑ และข้อ ๒ เพื่อตอบข้อหารือของกองบัญชาการตำรวจนครบาลต่อไปโดยปลัดกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบด้วยแล้ว

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นข้อหารือดังกล่าวโดยได้ ฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมการปกครองและผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ว่า สถานบริการ “มิวส์” ได้ดำเนินการรื้ออาคารเดิมที่ตั้งสถานบริการออกทั้งหมด แล้วสร้างอาคารหลังใหม่ขึ้น แทนบนที่ดินเดิม จะสามารถขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ได้หรือไม่ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๗ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการ ดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารหรือสถานที่ที่จะขออนุญาตตั้งเป็น สถานบริการ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว แล้วจึงพิจารณาออก ใบอนุญาตให้ เห็นได้ว่า อาคารหรือสถานที่ตามมาตรา ๗ และคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการ ตามมาตรา ๖ เป็นสาระสำคัญของใบอนุญาต เมื่อได้รื้ออาคารเดิมที่เป็นที่ตั้งสถานบริการออกทั้งหมด ใบอนุญาต ของอาคารสถานที่ที่ได้รับอนุญาตไว้เดิมจึงสิ้นสภาพไป หากประสงค์จะประกอบธุรกิจสถานบริการต่อไปก็ต้องยื่น ขออนุญาตใหม่ เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการตรวจสอบอาคารหรือสถานที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

มติที่ประชุม ให้กรรมการปกครองรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ
ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ
- ไม่มี

เลิกประชุมเวลา ๑๐.๓๐ น.

(นายสมาธิชัย สุพรรณไพ)
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้จัดรายงานการประชุม

(นายพิพัฒน์ เนี่ยวคงศักดิ์)
กรรมการและเลขานุการ
ผู้ตรวจรายงานการประชุม