



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๖/๒๕๖๕

วันที่ ๑๙ เดือน มกราคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { บริษัท ตลาดสุรนารี จำกัด ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีนครราชสีมา เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด โดยมีนายบรรหาร สุวรรณชาติ และนายเอกพงษ์ สุวรรณชาติ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจ ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ ใช้ชื่อว่า “ตลาดสุรนารี” ตั้งอยู่เลขที่ ๔๓๘/๑ ถนนมิตรภาพ-หนองคาย ตำบลในเมือง อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ต่อมาได้รับคำสั่งรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีเทศบาลนคร นครราชสีมา เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๑/๖๖๕๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาต ให้ประกอบกิจการตลาด ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๔ ปรากฏหลักฐานเป็นลายมือชื่อผู้รับ แทนในสำเนาคำสั่ง ได้มอบหมายให้ทนายความยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นหนังสือ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๔ โดยนำส่งด้วยตนเอง กรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ ถือว่า ผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฝ่ายเลขานุการได้มีหนังสือถึงคู่กรณี และหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๑๐๖ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เพิ่มเติมข้อมูลหรือเอกสารหลักฐาน ๒) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๑๐๗ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น แจ้งให้จัดทำ คำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๑/๘๑๓๐ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ชี้แจงแก้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๑๐๘ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ถึงศูนย์อนามัยที่ ๙ นครราชสีมา แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๙.๐๖/๔๙๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง และมอบหมายให้นายสุลักษณ์ ท้าวคำลือ ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๔๖-๑๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์มีความประสงค์จัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ โดยใช้ชื่อว่า “ตลาดสุรนารี” บนโฉนดที่ดิน เลขที่ ๖๘๖๕๔ ๖๘๖๕๕ และ ๖๘๖๕๖ แทน “ตลาดสุรนคร” ที่บริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด เคยได้รับ ใบอนุญาตมาก่อนและได้ยื่นคืนใบอนุญาตจัดตั้งตลาดเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ เนื่องจากได้รับหมายบังคับคดี ให้ออกจากที่ดิน จากนั้นผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาออกใบอนุญาตและลงพื้นที่ ตรวจสอบสถานประกอบกิจการ จากการตรวจสอบพบว่า กิจการตลาดของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติ ของกฎหมายหลายประการ ได้แก่ สุขลักษณะภายในตลาดที่ภายในตัวอาคารมีแสงสว่างและการระบายอากาศ ไม่เพียงพอ สินค้าประเภทอาหารวางอยู่บนพื้น รวมถึงมีสุขลักษณะในส่วนอื่น ๆ และวางระบายน้ำไม่เพียงพอ ประกอบกับระบบรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นตลาดขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครราชสีมาได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขอย่างต่อเนื่องในทุกส่วน ที่เกี่ยวข้อง โดยลงพื้นที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำหลายครั้ง เชิญผู้อุทธรณ์มาประชุมเพื่อติดตาม การดำเนินงาน และมีหนังสือแนะนำทุกครั้งที่ได้เข้าตรวจสอบ จากการพิจารณา แม้ผู้อุทธรณ์ได้ปรับปรุง สุขลักษณะภายในตลาดอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่สามารถจัดการได้ครบถ้วนทุกประเด็นตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบัญญัติเทศบาลนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่า ได้ให้เวลาผู้อุทธรณ์ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพอสมควรแล้ว ประกอบกับการดำเนินการของผู้อุทธรณ์ตั้งแต่นำคำขอ จนถึง วันที่ออกคำสั่ง ยังไม่พบว่าได้ดำเนินการจัดการด้านระบบบำบัดน้ำเสียและสุขลักษณะส่วนอื่นเสร็จสิ้น ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานของเทศบาลนครราชสีมาแต่อย่างใด จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด แก่ผู้อุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยโต้แย้งว่า ข้อ ๑ ตามข้อเท็จจริงที่รับรู้โดยทั่วไป “ตลาดสุรนารี” ตามคำขออนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด เป็นตลาดสดประเภทที่ ๑ อาคารที่ใช้ประกอบกิจการเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กชั้นเดียว มีพื้นที่โดยรวม ประมาณ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร มีแผงย่อยเพื่อการค้าจำนวน ๑,๓๑๘ แผง ตั้งอยู่บนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๗๑๑ อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ตลาดแห่งนี้เดิมชื่อ “ตลาดสุรนคร” เป็นตลาดเก่า จัดตั้ง และเปิดทำการค้าขายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า ๓๒ ปี มีผู้ประกอบการคือบริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ที่เช่าที่ดินของเอกชนรายหนึ่งประกอบกิจการ โดยได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด และต่ออายุตลอดมา ต่อมาบริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ได้รับคำสั่งศาลจังหวัดนครราชสีมา ให้ออกจากพื้นที่ เหตุเจ้าของที่ดินฟ้องขับไล่ จึงได้ออกจากที่ดินตามคำสั่งศาลเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าของที่ดิน ได้รับคืนที่ดินและกิจการตลาดประมาณเดือนธันวาคม ๒๕๖๓ และได้ให้ผู้อุทธรณ์เข้าดำเนินกิจการตลาดต่อ จากบริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ประมาณกลางเดือนมกราคม ๒๕๖๔ ในขณะนั้นมีผู้ประกอบการรายย่อย ดำเนินการค้าขายอยู่แล้วประมาณ ๑,๔๐๐ ราย บริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ได้แจ้งยกเลิกใบอนุญาต ให้ประกอบกิจการเหตุมิได้ดำเนินการแล้ว เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งมายังเจ้าของที่ดิน ให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอ รับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีข้อโต้แย้งเรื่องสถานะ ของผู้รับใบอนุญาต จึงแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นใหม่ในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยสภาพของตลาดเป็นไปตามเดิมไม่ได้แก้ไข เปลี่ยนแปลง และยังคงมีประชาชนทำการค้าขายอยู่ปกติ และได้ เปลี่ยนชื่อตลาดเป็น “ตลาดสุรนารี” ระหว่างที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำการตรวจสอบพิจารณาสถานะ ของผู้ยื่นคำขออนุญาตได้มีหนังสือแจ้งขอเอกสารเพิ่มเติม ขอให้แก้ไขความไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ของคำขอ รับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดของผู้อุทธรณ์ ให้ยื่นเอกสารเพิ่มเติมและขยายระยะเวลาการพิจารณาจัดตั้งตลาด

ณ บัลงวันที่...

ฉบับลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๔ โดยให้ยื่นแบบแปลนที่มีวิศวกรลงนามรับรองความมั่นคงของอาคารอีก ๒ หลัง นอกเหนือไปจากคำขออนุญาตจัดตั้งตลาดของผูุ้ธรณ์ที่ขออนุญาตประกอบกิจการตลาดสดขนาด ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตร ที่มีอยู่เดิม ผูุ้ธรณ์จึงยืนยันคำขออนุญาตจัดตั้งตลาดไป และเนื่องจากอาคารตลาดดังกล่าวเป็นอาคารที่ก่อสร้างมาแล้วกว่า ๓๒ ปี ผูุ้ธรณ์จึงขอคัดสำเนาใบอนุญาตก่อสร้าง พร้อมแบบที่เทศบาลฯ อนุญาตให้ก่อสร้างจากเทศบาลนครนครราชสีมา แต่เทศบาลฯ ไม่สามารถให้ได้ โดยอ้างเหตุผลเรื่องของระยะเวลาที่มากกว่า ๓๐ ปี จึงไม่ได้เก็บรักษาไว้ ผูุ้ธรณ์จึงได้แจ้งวิศวกรเข้ามาเขียนแบบและรับรองอาคาร เพื่อยื่นส่งเทศบาลฯ และใบคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ฉบับลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ และหนังสือแจ้งขอเอกสารเพิ่มเติม ขอให้แก้ไขความไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ของคำขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดและขยายระยะเวลาพิจารณาการจัดตั้งตลาด ครั้งที่ ๑ ฉบับลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๔ และรูปภาพรวมถึงแบบผังตลาด ต่อมาภายหลังจากการเข้าตรวจสอบตลาดสุรนารี ซึ่งมีการค้าขายอยู่ตามปกติที่เคยมีใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด และมีการต่ออายุอย่างต่อเนื่องมาทุกปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ และสภาพทางกายภาพที่เป็นอยู่มา ๓๒ ปีแล้ว ครั้งที่ ๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งให้แก้ไขปรับปรุงสุขลักษณะตลาด ดังนี้ ๑) ภายในตลาดก่อนข้างมีด แสงสว่างและการระบายอากาศไม่เพียงพอ ๒) แผงจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารสด บางแผงใช้ไม้อัดปู มีรอยชำรุด แตกร้าวและมีเชื้อรา ๓) ห้องน้ำควรจัดให้มีสบู่อ่างมือ อย่างเพียงพอ ๔) สินค้าประเภทอาหาร ให้วางบนแผงสูงจากพื้นอย่างน้อย ๖๐ เซนติเมตร และไม่ควรวางสูงเกิน ๑๕๐ เซนติเมตร ๕) ล้างที่พักขยะมูลฝอยเป็นประจำทุกวัน ๖) รถบรรทุกขยะที่ขนย้ายขยะไปทิ้งในที่กำจัด ต้องมีสภาพดี มีการปกคลุมป้องกันขยะปลิว ๗) รางระบายน้ำในตัวอาคารเป็นชนิดรางเปิด ไม่กว้างและลึกเกินไป เพื่อต่อการดูแลทำความสะอาด จากคำแนะนำดังกล่าว แม้ผูุ้ธรณ์เข้าใจว่าตลาดแห่งนี้เปิดดำเนินการมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เป็นเวลากว่า ๓๒ ปีแล้ว ย่อมชำรุดทรุดโทรม จึงดำเนินการตามคำแนะนำของเทศบาลฯ ทันที แม้จะมีประชาชนมาจับจ่ายซื้อสินค้า เปิดการค้าขายอยู่อย่างต่อเนื่อง และได้ทำหนังสือแจ้งการปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะตลาด ฉบับลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ ดังนี้ ๑) แสงสว่างและการระบายอากาศภายในตัวอาคาร ได้เปลี่ยนวัสดุภายในตัวอาคารโดยรอบ เพิ่มแผ่นบานเกล็ดใส่หลอดแสงขนาดใหญ่และเพิ่มหลอดไฟให้แสงสว่างแล้ว ๒) แผงจำหน่ายสินค้าอาหารสดและเนื้อสัตว์ ได้แจ้งเจ้าของแผงให้ดำเนินการปรับปรุง และบางส่วนผูุ้ธรณ์ได้แจ้งจัดทำแผงสแตนเลสไว้ให้เจ้าของแผงซื้อในราคาทุน โดยจะทำอย่างต่อเนื่องตามความต้องการของเจ้าของแผง เพื่อปรับเปลี่ยนแผงทั้งหมด ๓) ห้องน้ำ ห้องส้วม จัดสบู่อ่างมือไว้บริการทุกห้องอย่างเพียงพอตลอดเวลาแล้ว ๔) แจ้งและเข้าตรวจอยู่เป็นประจำ ให้ผู้ค้าทุกแผงไม่วางสินค้าสูงเกิน ๑๕๐ เซนติเมตร และสินค้าอาหารให้วางสูงจากพื้นทางเดิน ๖๐ เซนติเมตร และไม่กีดขวางทางเดินแล้ว ๕) ล้างทำความสะอาดที่พักรวบรวมขยะทุกวันเป็นประจำแล้ว ๖) สิ่งการและตรวจตราการขนส่งขยะไม่ให้บรรทุกเกินกระเบะ ป้องกันขยะปลิวและป้องกันการรั่วไหลระหว่างขนย้ายแล้ว ๗) รางระบายน้ำในตัวอาคาร ผูุ้ธรณ์ได้แจ้งผู้รับเหมาแล้ว โดยจะทำที่ละโซน เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อการค้าขายในตลาดสดของประชาชน ๘) ได้มีมาตรการล้างทำความสะอาดตลาด สัปดาห์ละ ๒ ครั้ง ๙) เพิ่มจุด Scan ไทยชนะ และจุดล้างมือด้วยเจลแอลกอฮอล์ ๕๐ จุดแล้ว ผูุ้ธรณ์ได้ทำตามคำแนะนำ และเพิ่มเติมด้านสุขลักษณะที่เห็นควรปรากฏตามเอกสารหนังสือเทศบาล เรื่อง ขอให้แก้ไขปรับปรุงสุขลักษณะตลาด ฉบับลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ และหนังสือบริษัทฯ แจ้งการแก้ไขปรับปรุงสุขลักษณะตลาด ฉบับลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ แล้ว ต่อมาภายหลังเจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯ ได้เข้ามาตรวจสอบครั้งที่ ๒ และมีหนังสือแนะนำด้านสุขลักษณะของระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียของตลาด ฉบับลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ดังนี้ ๑) จัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับล้างมือและล้างสินค้าอย่างเพียงพอ ๒) จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย โดยมีตะแกรงดักมูลฝอยและบ่อดักไขมัน และวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นเชิญผูุ้ธรณ์เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงสุขลักษณะของตลาดโดยชี้แจงถึงสภาพตลาดที่เป็นอยู่มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๑

เป็นเวลา...

เป็นเวลา ๓๒ ปี โดยผู้ประกอบการรายเดิมมีใบอนุญาตถูกต้อง ต่ออายุทุกปี มีการค้าขายของประชาชน อยู่ภายในตลาดมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน พร้อมชี้แจงแผนปรับปรุงพัฒนาตลาด ระบบบำบัดน้ำเสีย ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ ผู้ยุทธธรณ์ได้มีหนังสือชี้แจงการแก้ไขปรับปรุงตลาดและการบำบัดน้ำเสียที่กำลังก่อสร้าง และอยู่ระหว่างการปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของเจ้าพนักงาน ทั้งผู้ยุทธธรณ์ได้แจ้งผลการปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำที่เป็นหนังสือและทางวาจาอีกหลายครั้ง โดยทุกครั้งที่เจ้าหน้าที่เทศบาลฯ มาตรวจสอบอีกหลายครั้งก็จะมีคำแนะนำเพิ่มเติมทุกครั้ง เช่น ให้แก้ไขระบบท่อน้ำแยกออกจากรางระบายน้ำ และอื่น ๆ ซึ่งผู้ยุทธธรณ์ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว และระหว่างการปรับปรุงได้แจ้งความคืบหน้าตลอดมา จนกระทั่ง เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งเหตุผลการไม่อนุญาต ให้ประกอบกิจการตลาด วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ผู้ยุทธธรณ์ได้ชี้แจงเหตุผลและข้อโต้แย้งเหตุผล การไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด แจ้งว่าเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ ผู้ยุทธธรณ์ได้ก่อสร้างและติดตั้ง บ่อบำบัดน้ำเสียแล้วเสร็จ พร้อมติดตั้งอุปกรณ์บำบัดน้ำเสียรอการตรวจสอบระบบน้ำ โดยเสียค่าใช้จ่าย ในการก่อสร้างทั้งหมดเกือบ ๑.๕ ล้านบาท และเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ แจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดมายังผู้ยุทธธรณ์จากเหตุที่ไม่จัดส่งเอกสารอาคาร โดยรอบที่ ผู้ยุทธธรณ์ไม่ประสงค์ขอเป็นตลาดตามคำขอ มีลักษณะทางกายภาพเป็นอาคารพาณิชย์ชั้นเดียวและไม่สามารถ ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะ แผงจำหน่ายสินค้า และด้านการรวบรวมและบำบัดน้ำเสียที่ทางผู้ ยุทธธรณ์ได้ดำเนินการแล้ว ผู้ยุทธธรณ์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการตลาดตามบทบัญญัติ เทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ผู้ยุทธธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เหตุไม่ต้องด้วยกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจ เพื่อพิจารณา บกพร่องไม่ต้องด้วยข้อเท็จจริง อันมีกฎหมายรองรับโดยชอบ ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย มีกระบวนการพิจารณาคำร้องไม่ชอบและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนที่ต้องขาดความมั่นคง ของชีวิต อันเป็นประเด็นที่อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด และขอให้คณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด หรือให้ประกอบกิจการได้โดยมีเงื่อนไข เนื่องจาก มีการค้าขายของประชาชนชาวจังหวัดนครราชสีมา นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ จนถึงปัจจุบัน มีประชาชน ผู้ประกอบอาชีพค้าขายและรับจ้างอยู่ภายในตลาด จำนวนกว่า ๔,๐๐๐ คน ที่ยังคงประกอบอาชีพเลี้ยงปากท้อง และครอบครัวหลายหมื่นชีวิตอยู่ในขณะนี้ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งว่า ตลาดแห่งนี้เป็นตลาดเก่า ที่เปิดดำเนินการอยู่ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจกำหนดการพิจารณาคำขออนุญาตให้ประกอบกิจการ ตลาดของผู้ยุทธธรณ์ เสมือนเป็นตลาดเปิดใหม่ ไม่มีประชาชนประกอบสัมมาชีพอยู่ เป็นการใช้ดุลยพินิจ ที่ไม่เอื้ออำนวยตามสภาพข้อเท็จจริง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นทำคำชี้แจงแก่ผู้ยุทธธรณ์ สรุปความได้ว่า ๑) พื้นที่ของตลาด ที่บริษัท ตลาดสุรนารี จำกัด ดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ แต่เดิมมีการจัดตั้งตลาดมาก่อน ใช้ชื่อว่า “สุรนครเมืองใหม่” โดยบริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ได้ยื่นคำขอต่อยอายุใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ประเภทที่ ๑ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้รับใบอนุญาตเลขที่ ๒๐๒๐-FC-๘ ออกให้ ณ วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓ สิ้นอายุวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ๒) เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ สำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนครราชสีมา ลงพื้นที่ตรวจสอบตลาดสุรนครเมืองใหม่เกี่ยวกับการจัดการมูลฝอย โดยเจ้าหน้าที่ ได้ขอพบผู้บริหาร/ผู้จัดการตลาดในขณะนั้น พบนายสุนทร สุวรรณชาติ แจ้งว่าเป็นผู้ดำเนินการที่เข้ามาบริหาร จัดการตลาดต่อจากบริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ เบื้องต้นเจ้าหน้าที่ได้ให้คำแนะนำ การจัดการมูลฝอยตามหลักสุขาภิบาล ปรากฏตามหนังสือ ที่ นม ๕๐๐๐๓/๖๑๒๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๓ เรื่อง แจ้งให้มายื่นคำขอบอกเลิกใบอนุญาตและยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด รายตลาดสุรนคร วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ บริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ได้มอบอำนาจให้ทนายความยื่นหนังสือขอส่งคืนใบอนุญาต

จัดตั้งตลาด...

จัดตั้งตลาดเนื่องจากได้รับหมายบังคับคดีให้ขับไล่ลูกหนี้และบริวารตามคำพิพากษา พร้อมทั้งขนย้ายทรัพย์สินออกจากที่ดินตามประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๓ โดยได้ส่งมอบพื้นที่ตลาดสุรนครทั้งหมดให้กับผู้ชำระบัญชี กรมบังคับคดีเป็นที่เรียบร้อยแล้วตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๙/๓๒๕๒ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ แจ้งให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ โดยให้ดำเนินการภายในสิบห้าวัน นับจากวันได้รับหนังสือ ๓) เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ผู้จัดการมรดกและทายาทได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๓ ชี้แจงข้อเท็จจริงและคัดค้านการขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นพร้อมด้วยเอกสาร/หลักฐาน อ้างว่าตนในฐานะเป็นผู้จัดการมรดกและเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับทรัพย์สินมรดกที่อยู่ระหว่างจัดการทรัพย์สินมรดกอันเป็นที่ตั้งของตลาดสุรนครเมืองใหม่ โดยทรัพย์สินมรดกดังกล่าวใส่ชื่อผู้มีสิทธิได้รับไว้ ๖ คน หากมีกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไม่อยู่ในฐานะผู้จัดการมรดกเข้ามาดำเนินการขออนุญาตทำตลาดในพื้นที่ของตลาดสุรนครเมืองใหม่ ขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับการออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ๔) เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ นางสาวปณยา สุวรรณชาติ พร้อมด้วยนายความได้มาติดต่อที่สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนครราชสีมา แจ้งว่าตนและทายาทผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้จัดการมรดกได้รับมอบทรัพย์สินจากสำนักงานบังคับคดีเรียบร้อยแล้ว และได้เข้ามาบริหารจัดการตลาดสุรนครเมืองใหม่ จึงมีความประสงค์ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดให้ถูกต้อง เบื้องต้นเจ้าหน้าที่ได้ให้คำแนะนำเรื่องเอกสาร/หลักฐานประกอบการยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ พร้อมทั้งได้ชี้แจงและมอบคู่มือเกณฑ์มาตรฐานตลาดสดนำซื้อของกรมอนามัยให้แก่นางปณยา และได้มีหนังสือเทศบาลนครนครราชสีมา ที่ นม ๕๒๐๐๙/๙๑๑๒ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ แจ้งเจ้าของ/ผู้ครอบครอง/ผู้ดำเนินการจัดตั้งตลาดสุรนครเมืองใหม่ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดแต่ไม่มีผู้รับ ไปรษณีย์จึงส่งคืนผู้ฝาก ต่อมาสำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมได้ส่งหนังสือดังกล่าวให้แก่นางสาวปณยา สุวรรณชาติ อีกครั้ง เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๔ (๕) วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ นายสุนทร สุวรรณชาติ หรือแพงไพรี ได้ยื่นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ขอให้ระงับการยื่นขออนุญาตจัดตั้งตลาด โดยอ้างว่า ปัจจุบันการประกอบกิจการยังมีปัญหาด้วยมีบุคคลคณะหนึ่งได้เข้ามาโต้แย้งสิทธิในการประกอบกิจการทั้งนี้อยู่ในระหว่างการใช้สิทธิทางศาลจนกว่าเหตุโต้แย้งจะสิ้นสุด ๖) วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ นางสาวปณยา สุวรรณชาติ ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ ใช้ชื่อว่า “ตลาดสุรนารี” ที่สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม โดยได้รับความยินยอมจากผู้มีสิทธิได้รับมรดกตามคำสั่งศาลจังหวัดนครราชสีมา คดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๓/๒๕๖๐ ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๘๖๕๔ ๖๘๖๕๕ และ ๖๘๖๕๖ อันเป็นที่ตั้งของตลาดสุรนารี (บางส่วนของตลาดสุรนครเดิม) ฝ่ายนิติการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนครราชสีมา ได้ตรวจสอบเอกสารแล้วเห็นว่ายังไม่ครบถ้วน จึงให้สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนครราชสีมา แจ้งแก่นางสาวปณยา สุวรรณชาติ ส่งเอกสารเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาตามหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๙/๑๙๐๗ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ต่อมา นางสาวปณยา สุวรรณชาติ ได้ยื่นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ขอลอนคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด เนื่องจากไม่ประสงค์ขอรับใบอนุญาตแล้วในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ (๗) วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ ผูุ้ทธรณ์โดยนายความผู้รับมอบอำนาจ ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ ใช้ชื่อว่า “ตลาดสุรนารี” คณะทำงานตรวจตลาดสุรนารีฯ เทศบาลนครนครราชสีมา ได้ประชุมและมีมติให้ผูุ้ทธรณ์แก้ไขความไม่ถูกต้อง/ไม่สมบูรณ์ของคำขอรับใบอนุญาต โดยให้ส่งเอกสารรับรองความปลอดภัยของอาคารที่รับรองโดยวิศวกรเพิ่มเติม ภายในสิบห้าวัน รายละเอียดตามหนังสือ ที่ นม ๕๖๐๐๓/๒๒๖๐ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๔ (๘) สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนครราชสีมา ได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๓/๑๗๔๔ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ประสานสำนักช่าง เทศบาลนครนครราชสีมา ให้ร่วมตรวจสอบและให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการตลาดสุรนารีตามอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (๑) ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงตลอดจนความปลอดภัยของอาคารตลาด (๒) ส่วนช่างสุขาภิบาล ตรวจสอบระบบสุขาภิบาล การรวบรวม การระบายและการบำบัดน้ำเสียของตลาด (๙) เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๔

สำนักงานสาธารณสุขฯ เทศบาลนครนครราชสีมา ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบลักษณะตลาด ผลการตรวจสอบพบว่า การดำเนินกิจการตลาดยังไม่ต้องด้วยสุขลักษณะบางประการ ตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ตามกฎหมายว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๓/๒๗๒๔ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ แจ้งผู้อุทธรณ์ให้ดำเนินการแก้ไข/ปรับปรุงสุขลักษณะตลาด โดยให้ดำเนินการภายในยี่สิบวัน ๑๐) สำนักงานสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนครราชสีมา ได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๓/๑๗๘๕ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ประสานกับฝ่ายนิติการในการตรวจสอบเอกสารหลักฐานว่าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดสุรนารีเป็นผู้มีสิทธิยื่นขอได้หรือไม่ พร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทางฝ่ายนิติการเทศบาลนครนครราชสีมาได้ทำประเด็นข้อหารือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ เทศบาลนครนครราชสีมาได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๓/๒๗๗๙ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ ขอความอนุเคราะห์ไปยังศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข กรมอนามัย และมีหนังสือ ที่ นม ๕๐๐๐๗/๒๗๘๐ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๔ ขอความอนุเคราะห์ไปยังสำนักกฤษฎีกาสูงสุด โดยมีประเด็นข้อหารือผู้มีสิทธิขอจัดตั้งตลาด ส่วนช่างสุขาภิบาล สำนักงานช่างเทศบาลนครนครราชสีมา ได้ตรวจสอบระบบการระบายน้ำการรวบรวมและการบำบัดน้ำเสียของตลาดสุรนารี และได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๙/๓๔๓๘ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ แจ้งคำแนะนำสุขลักษณะของระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียของตลาดแก่ผู้อุทธรณ์ ๑๒) วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ สำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนครราชสีมา ได้ตรวจติดตามการแก้ไขสุขลักษณะของตลาดอีกครั้ง พบว่าตลาดสุรนารียังดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะของตลาดไม่ครบถ้วนตามคำแนะนำในหนังสือเทศบาลนครราชสีมาที่ นม ๕๒๐๐๓/๒๗๒๔ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ และเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นพร้อมด้วยคณะผู้บริหารเทศบาลนครนครราชสีมา ปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่จากสำนักช่าง สำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายนิติการ เทศบาลนครนครราชสีมา ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้คำแนะนำด้านสุขลักษณะของตลาด การจำหน่ายสินค้า การจัดการขยะระบบระบายและบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งการจัดระเบียบภายในตลาด ตามหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๓/๓๘๑๕ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ กรณีส่วนช่างสุขาภิบาล สำนักช่าง ได้ร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบตลาดฯ ดำเนินการตรวจสอบระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสียอีกครั้ง พบว่า ผู้ประกอบการยังไม่ดำเนินการตามคำแนะนำอย่างครบถ้วน และไม่ได้จัดทำแผนผังระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย รายการคำนวณการออกแบบตลาดสุรนารีให้ปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะของระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียของตลาด โดยให้ดำเนินการภายในสามสิบวัน ๑๓) เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ รายงานการแก้ไข/ปรับปรุงสุขลักษณะตลาด ตามคำแนะนำในหนังสือเทศบาลนครนครราชสีมา ที่ นม ๕๒๐๐๓/๒๗๒๔ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ โดยได้ดำเนินการแล้วเสร็จบางส่วน และอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไข คือ แสงสว่างและการระบายอากาศภายในตัวอาคาร แผงจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารสด/เนื้อสัตว์ รางระบายน้ำในตัวอาคารตลาดสด (จะเริ่มดำเนินการในเดือนสิงหาคม ๒๕๖๔) ๑๔) เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เชิญผู้อุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องประชุมชี้แจงและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินการแก้ไขสุขลักษณะของตลาด ซึ่งผู้อุทธรณ์แจ้งว่า ตนเป็นผู้ประกอบกิจการตลาดและจัดหาประโยชน์ในพื้นที่ตลาดสุรนารีนอกเหนือจากเอกสารที่ยื่นประกอบคำขอรับใบอนุญาตมาทั้งหมดเพียงรายเดียว ส่วนระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียอยู่ระหว่างให้ บริษัท เอ็มทีเค วอเตอร์โซลูชั่น จำกัด ทำการสำรวจออกแบบเพื่อจะดำเนินการก่อสร้างเพิ่มเติม ทั้งนี้จากการตรวจสอบสถานที่และการให้ข้อมูลจากผู้อุทธรณ์ เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงเป็นการประกอบกิจการตลาดทั้งหมด ที่ประชุมจึงมีมติให้ยื่นขออนุญาตจัดตั้งตลาดให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่ประกอบการจริง ๑๕) วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เชิญผู้อุทธรณ์ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบตลาดเข้าประชุมและติดตามความก้าวหน้าการดำเนินการแก้ไข

สุขลักษณะ...

สุขลักษณะตลาดอีกครั้ง ซึ่งผู้อุทธรณ์ อ้างว่าอยู่ระหว่างดำเนินการและจะส่งแผนดำเนินการปรับปรุงตลาดที่มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จภายในวันอังคารที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔ (๑๖) ประเด็นในการพิจารณาอนุญาตจัดตั้งตลาด ต้องดำเนินการตรวจสอบเอกสารประกอบคำขอ รวมทั้งตรวจสอบสภาพสถานประกอบการตามข้อกำหนดด้านอาคาร ด้านสุขลักษณะการดำเนินกิจการ การบำบัด/กำจัดของเสีย ให้เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมาและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (๑) การตรวจสอบเอกสารประกอบคำขอตรวจสอบแล้วผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดบนโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖๕๔ ๖๘๖๕๕ และ ๖๘๖๕๖ และยื่นเอกสารรับรองความมั่นคงแข็งแรงของอาคารที่รับรองโดยวิศวกร จำนวน ๓ อาคาร แต่จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบถามเพิ่มเติม ผู้อุทธรณ์รับว่าใช้อาคารบริเวณโดยรอบนอกเหนือจากอาคารดังกล่าวประกอบกิจการตลาดและจัดหาประโยชน์ทั้งหมด ส่วนการตรวจสอบสิทธิผู้ขอจัดตั้งตลาด ฝ่ายนิติการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครนครราชสีมา อ้างว่า กรมอนามัยได้พิจารณาข้อหาหรือนำเสนอต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑๒-๓/๒๕๖๔ ในวันพุธที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ซึ่งมีความเห็นสรุปได้ความว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า จากการประชุมของทนายผู้มีสิทธิได้รับมรดกรวมทั้งผู้จัดการมรดกได้เสียงส่วนใหญ่จากผู้จัดการมรดกทั้งหมดให้ความยินยอมในการนำที่ดินดังกล่าวให้เช่าแก่ผู้อุทธรณ์ พร้อมทั้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการจัดตั้งตลาดจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งตลาดต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อมีผู้มายื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนด ในข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าว ก็ต้องออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดแก่ผู้ยื่นคำขอโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น อาจพิจารณากำหนดเงื่อนไขไว้ท้ายใบอนุญาตก็ได้ หากในอนาคตมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ดินที่มีการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้คำขอไม่ถูกต้องและสมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถพิจารณายกเลิก เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามกฎหมายต่อไป และสำนักอัยการสูงสุดได้แจ้งผลการหารือเรื่องผู้มีสิทธิขอจัดตั้งตลาด ตามหนังสือ ที่ อส ๐๐๐๗/๔๖๑๑ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ สรุปความได้ว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๑๙ บัญญัติให้ผู้จัดการมรดกมีสิทธิและหน้าที่ที่จะทำการอันจำเป็น เพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งเจ้าชู้หรือโดยปริยายแห่งพินัยกรรม และเพื่อจัดการมรดกโดยทั่วไปหรือเพื่อแบ่งปันทรัพย์มรดก ซึ่งข้อกำหนดในพินัยกรรม เอกสารฝ่ายเมืองของเจ้าของมรดกไม่ปรากฏคำสั่งโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกี่ยวกับกรณีตามที่หารือ กอปรกับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติเกี่ยวกับความผูกพันที่ทายาทมีต่อบุคคลภายนอกในกิจการที่ผู้จัดการมรดกได้ทำไปไว้ด้วยว่า “ทายาทย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลาย อันผู้จัดการมรดกได้ทำไปภายในขอบอำนาจในฐานะที่เป็นผู้จัดการมรดก” วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าผู้จัดการมรดกเข้าทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอก โดยเห็นแก่ทรัพย์สินอย่างใด ๆ หรือประโยชน์อย่างอื่น อันบุคคลภายนอกได้ให้หรือได้ให้คำมั่นว่าจะให้เป็นลาภส่วนตัว ทายาทต้องไม่ผูกพัน เว้นแต่ทายาทจะยินยอมด้วย” ดังนั้น การจะวินิจฉัยว่าสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวผูกพันทายาท ซึ่งไม่ได้ให้ความยินยอมในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๔ ด้วยหรือไม่ อย่างไร นั้น เทศบาลนครนครราชสีมา จึงควรตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติเสียก่อนว่า การที่ผู้จัดการมรดกนำที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์มรดกไปให้เช่า เพื่อจัดตั้งตลาดอันเป็นการก่อภาระติดพันในตัวทรัพย์มรดกเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจในฐานะที่เป็นผู้จัดการมรดกและเป็นการทำนิติกรรมในลักษณะที่ มาตรา ๑๗๒๔ วรรคสอง กำหนดไว้ให้ทายาทต้องยินยอมด้วย จึงจะมีผลผูกพันทายาทนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทในภายหลัง อันเนื่องจากการพิจารณาอนุญาตให้จัดตั้งตลาดของเทศบาลนครนครราชสีมา

(๒) ด้านสุขลักษณะ...

(๒) ด้านสุขลักษณะ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๔ สำนักสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครนครราชสีมา ได้ตรวจสอบสุขลักษณะของตลาดตามหลักเกณฑ์/ข้อกำหนดในเทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีกรรมการบริษัท นำเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ ขณะตรวจสอบพบว่า การดำเนินกิจการตลาด ยังไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะบางประการตามข้อกำหนด จึงได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๓/๒๗๒๔ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ แจ้งผูุ้ทธรณ์ให้ดำเนินการแก้ไข/ปรับปรุงสุขลักษณะตลาดโดยให้ดำเนินการภายในยี่สิบวัน (ครบกำหนดวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๔) เมื่อติดตามการแก้ไขสุขลักษณะของตลาดอีกครั้ง พบว่า ผูุ้ทธรณ์ ยังไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะของตลาดให้ถูกต้องครบถ้วนตามคำแนะนำในหนังสือเทศบาลนคร นครราชสีมา ที่ นม ๕๒๐๐๓/๒๗๒๔ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ (๓) ด้านความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง สำนักช่าง เทศบาลนครนครราชสีมา แจ้งว่า ได้ประสานเจ้าของอาคารตลาดสุรนารีให้จัดหาวิศวกรตรวจสอบรับรองความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร ซึ่งผูุ้ทธรณ์ได้จัดส่งเอกสารรายงานการตรวจสอบสภาพอาคารตลาด โดยมีวิศวกรรับรองการตรวจสอบ มีอาคารที่ดำเนินการตรวจสอบทั้งหมด จำนวน ๓ อาคารความมั่นคงแข็งแรงอยู่ในสภาพดี สามารถใช้ได้ (๔) ด้านการรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๔ ส่วนช่างสุขาภิบาล สำนักช่าง เทศบาลนคร นครราชสีมา ได้รายงานผลการตรวจสอบระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของตลาดสุรนารี โดยมีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๙/๓๔๓๘ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ แจ้งคำแนะนำสุขลักษณะของระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย ของตลาดแก่ผูุ้ทธรณ์ให้ดำเนินการจัดให้มีระบบน้ำประปาหรือน้ำสะอาดแบบระบบท่ออย่างเพียงพอ สำหรับล้างสินค้าหรือล้างมือ ทั้งนี้ ต้องวางท่อในลักษณะที่ปลอดภัยไม่เกิดการปนเปื้อนจากน้ำโสโครก ไม่ติดหรือทับกับทางระบายน้ำเสียหรือสิ่งปฏิกูล และจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียหรือน้ำทิ้งและทางระบายน้ำ โดยให้มีตะแกรงดักมูลฝอยและบ่อดักไขมัน พร้อมทั้งจัดทำแผนผังระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย แสดงรายการคำนวณการออกแบบระบบบำบัดน้ำเสีย มีผลการตรวจวัดคุณภาพน้ำหลังผ่านการบำบัด ก่อนปล่อยลงสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ ได้ร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบ ตลาดฯ ดำเนินการตรวจสอบระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียของตลาดสุรนารีอีกครั้ง พบว่ายังไม่ดำเนินการ ตามคำแนะนำอย่างครบถ้วน และไม่ได้จัดทำแผนผังระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย รายการคำนวณ การออกแบบระบบบำบัดน้ำเสีย จึงได้มีหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๙/๔๓๕๑ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ แจ้งผูุ้ทธรณ์ให้ปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะของระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียของตลาด โดยให้ดำเนินการ ภายในสามสิบวัน (๓๑) เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผูุ้ทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดสุรนารี ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไข/ปรับปรุงสุขลักษณะของตลาดตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ประกอบกับยื่นเอกสาร/หลักฐานไม่ครอบคลุมการประกอบกิจการทั้งหมด จึงได้มีหนังสือแจ้งเหตุผลการไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการจัดตั้งตลาด รายละเอียดตามหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๓/๕๒๗๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ (๑๘) เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ผูุ้ทธรณ์ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ ขอยายเวลายื่นส่งเอกสารข้อโต้แย้ง เนื่องจากมีข้อเท็จจริงที่อาจคลาดเคลื่อน และมีเอกสารจำนวนมากที่จะต้องรวบรวมและเสนอประกอบการโต้แย้ง จึงขอยายเวลายื่นส่งเอกสาร ให้เทศบาลนครนครราชสีมา ภายในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ (๑๙) เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ ผูุ้ทธรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ ๑/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ขี้แจงข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งเหตุผลการไม่อนุญาต ให้ประกอบกิจการตลาด และเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ ผูุ้ทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๔ แจ้งความคืบหน้าของงานปรับปรุงตลาดสุรนารี และเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๔ ผูุ้ทธรณ์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๔ เรื่อง แจ้งความคืบหน้าของงานปรับปรุงตลาดสุรนารี (๒๐) คณะทำงานตรวจสอบตลาดฯ ของเทศบาลนครนครราชสีมาได้ลงพื้นที่เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ ตรวจสอบข้อเท็จจริงด้านสุขลักษณะ ของตลาด การจำหน่ายสินค้า การจัดการขยะ ระบบระบายและบำบัดน้ำเสีย อาคารตลาด รวมทั้งการจัดระเบียบ

ภายในตลาด...

“ตลาดสุรนคร” ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ปัจจุบันมีแผงค้า จำนวน ๑,๓๑๘ แผง ผู้ค้ากว่า ๒,๐๐๐ คน ผู้อุทธรณ์ได้เข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการรายใหม่และเปลี่ยนชื่อเป็น “ตลาดสุรนารี” จึงได้ทำการขอใบอนุญาตจัดตั้งตลาดเช่นผู้ประกอบการรายใหม่ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ และจากกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะนั้น ผู้อุทธรณ์แจ้งว่า เนื่องจากเป็นตลาดเก่าที่ประกอบกิจการมาแล้ว ๓๒ ปี สภาพแวดล้อมต่าง ๆ จึงทรุดโทรมไปบ้าง แต่ผู้อุทธรณ์ก็มีความพยายามที่จะดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกประการ ปรับปรุงแสงสว่างในอาคารโดยการเปลี่ยนวัสดุโดยรอบ เพิ่มแผ่นหลังคาใสและเพิ่มไฟส่องสว่างแล้ว รางระบายน้ำในตัวอาคารได้วางบริษัทภายนอกปรับปรุงแก้ไข แต่ต้องใช้เวลาในการปรับปรุงทีละส่วน ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครนครราชสีมาได้แนะนำให้ปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสีย ตนได้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียขึ้นมาใหม่ ทำการก่อสร้างเสร็จสิ้นแล้ว มีแผนการปรับปรุงตลาดที่ชัดเจนและจะดำเนินการในส่วนอื่น ๆ ต่อไป เนื่องจากต้องการดำเนินกิจการตลาดอย่างต่อเนื่อง และต้องการปรับปรุงตามคำแนะนำให้ครบถ้วน เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดให้แก่นตน แต่การดำเนินการต่าง ๆ ต้องใช้เวลานาน เนื่องจากตลาดมีพื้นที่ค่อนข้างใหญ่ การปรับปรุงเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะหากจะปรับปรุงในส่วนใด จะต้องจัดหาที่ค้าขายชั่วคราวให้กับแผงค้าส่วนที่ถูกปรับปรุงขึ้นใหม่ด้วย จากการตรวจสอบพบว่า ในขณะที่เข้าตรวจสอบผู้อุทธรณ์อยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะและโครงสร้างของตลาดหลายจุด มีการปรับปรุงพื้นตลาด โดยการปูกระเบื้อง ซึ่งจากเดิมเป็นพื้นซีเมนต์ เพิ่มก๊อกน้ำประปาในบริเวณแผงขายของสด ทำท่อระบายน้ำขึ้นใหม่ มีบ่อดักไขมันที่ปลายท่อหลายจุดก่อนนำน้ำทิ้งเข้าจะเข้าสู่กระบวนการบำบัด จัดการแก้ไขความสว่างภายในตัวอาคารเสร็จสิ้นแล้ว และได้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียเป็นระบบฝังถังแคปซูล โดยบริษัท เอ็มทีเควอเตอร์โซลูชั่น จำกัด ซึ่งได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้อุทธรณ์แล้วเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ ที่ผ่านมาผู้เข้าตรวจสอบมีความเห็นว่า ๑) เทศบาลนครนครราชสีมา มีเทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๐ กำหนดว่า อาคารสิ่งปลูกสร้างสำหรับผู้ขายของ ต้องมีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และสุขลักษณะดังต่อไปนี้... (๑๒) ระบบบำบัดน้ำเสียหรือน้ำทิ้งและทางระบายน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทั้งนี้ ให้มีตะแกรงดักมูลฝอยและบ่อดักไขมันด้วยดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ตามคำแนะนำของเทศบาลนครนครราชสีมา แต่ยังมีส่วนที่ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้นอีกหลายจุด ๒) จากการตรวจสอบสถานประกอบการกิจการของผู้อุทธรณ์ เห็นได้ว่าแม้ผู้อุทธรณ์จะได้ในระหว่างทำการดำเนินการ และสุขลักษณะภายในตลาดพบว่า ยังมีผู้ค้าวางสินค้าไว้บนพื้นอยู่เป็นจำนวนมากและสภาพแวดล้อมภายในตลาดไม่ถูกสุขลักษณะ แผงค้าภายในมีสภาพทรุดโทรมและยังไม่ได้มีการปรับปรุง ซึ่งอาจก่อให้เกิดเชื้อโรคปนเปื้อนอาหารสดภายในตลาดได้ ซึ่งการดำเนินการของผู้อุทธรณ์ขณะก่อนออกคำสั่งยังปฏิบัติไม่ถูกสุขลักษณะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้อุทธรณ์ยังแก้ไขปรับปรุงรางระบายน้ำไม่เสร็จสิ้นครบถ้วน สุขลักษณะภายในตลาดยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอีกหลายส่วน และยังไม่ได้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียที่มีประสิทธิภาพให้แล้วเสร็จก่อนพิจารณาออกคำสั่งได้ ประกอบกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ให้เวลาผู้อุทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนครราชสีมาเป็นระยะเวลาานพอสมควรแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ได้รับ รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๙ นครราชสีมา แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ โดยใช้ชื่อว่า “ตลาดสุรนารี” บนโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๘๖๕๔ ๖๘๖๕๕ และ ๖๘๖๕๕ แทน “ตลาดสุรนครเมืองใหม่”

ที่ดำเนิน...

ที่ดำเนินการกิจการ โดยบริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ซึ่งเคยได้รับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๑ และประกอบกิจการตลาดมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ บริษัท สุรนครเมืองใหม่ จำกัด ได้ยื่นหนังสือขอคืนใบอนุญาตจัดตั้งตลาด เนื่องจากได้รับหมายบังคับคดีจากเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ออกจากที่ดิน จากนั้นผู้อุทธรณ์ได้เข้าดำเนินการต่อจากผู้ประกอบการรายเดิม โดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน หรือเจ้าของตลาดดังกล่าว ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖” และเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ได้ให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อควบคุมการประกอบกิจการตลาด โดยเทศบาลนครนครราชสีมาได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตลาดไว้ในเทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว ในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด โดยใช้ชื่อว่า ตลาดสุรนารี ถือเป็นการขออนุญาตในฐานะผู้ประกอบการตลาดรายใหม่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อพิจารณาออกใบอนุญาต ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากสำนักสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ตรวจสอบสุขลักษณะของตลาดตามกฎหมาย และสำนักการช่างทำการตรวจสอบอาคาร และระบบบำบัดน้ำเสีย งานนิติการทำการตรวจสอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำสั่ง จากการลงพื้นที่ ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนครราชสีมาภายในบริเวณตลาดของผู้อุทธรณ์ทั้งหมด พบว่า การประกอบกิจการตลาดของผู้อุทธรณ์ปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหลายประการ ได้แก่ สุขลักษณะภายในตลาด ที่พบว่า ภายในตัวอาคารแสงสว่างและการระบายอากาศไม่เพียงพอ สินค้าประเภทอาหารวางอยู่บนพื้น รวมถึงสุขลักษณะในส่วนอื่น ๆ และวางระบายน้ำไม่เพียงพอ ประกอบกับ ระบบรวบรวมน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสียที่ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการน้ำเสียที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจาก ตลาดมีขนาดใหญ่ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครนครราชสีมาจึงได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินการแก้ไขจากผู้อุทธรณ์ มาอย่างต่อเนื่องในทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยได้ลงพื้นที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำอีกหลายครั้ง มีการเชิญ ผู้อุทธรณ์มาประชุมเพื่อติดตามการดำเนินงานและมีหนังสือแนะนำทุกครั้งที่ได้เข้าตรวจสอบ เจ้าพนักงานท้องถิ่น เห็นว่า แม้ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการปรับปรุงสุขลักษณะภายในตลาดอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่สามารถจัดการได้ครบถ้วน ทุกประเด็นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบัญญัติ เทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่า ได้ให้เวลาผู้อุทธรณ์ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขมามากพอสมควรแล้ว ประกอบกับการดำเนินการของผู้อุทธรณ์ จนถึงวันที่ออกคำสั่งไม่ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขส่วนต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นตามคำแนะนำ ของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนครราชสีมาแล้วแต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ยื่นอุทธรณ์ คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งว่า การพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีเหตุที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจเพื่อพิจารณากพร่องไม่ต้องด้วยข้อเท็จจริงอันมีกฎหมายรองรับโดยชอบ ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย มีกระบวนการพิจารณาคำร้องไม่ชอบและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อประชาชนที่ต้องขาดความมั่นคงของชีวิต อีกทั้งตลาดแห่งนี้เป็นตลาดเก่าที่เปิดดำเนินการอยู่แล้ว การพิจารณาคำขออนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดเสมือนเป็นตลาดเปิดใหม่ เป็นการใช้อดุลยพินิจ ที่ไม่เอื้ออำนวยตามสภาพข้อเท็จจริง ศูนย์อนามัยที่ ๙ นครราชสีมา รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า กิจการตลาดของผู้อุทธรณ์อยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานเทศบาลนคร นครราชสีมาเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะ ของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และเทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่ยังไม่ดำเนินการ ไม่แล้วเสร็จและครบถ้วน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๖...” มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้ (๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผังและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง และสุขลักษณะ (๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด (๓) กำหนดเวลาปิด (๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการป้องกัน เพื่อให้ผู้ใบอนุญาต ให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ และอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ” และมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้การประกอบกิจการหรือการกระทำใด ต้องได้รับ ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตในเรื่องนั้นได้” เทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ ส่วนที่ ๑ ตลาดประเภทที่ ๑ ข้อ ๙ กำหนดไว้ว่า “ตลาดประเภทที่ ๑ ต้องมีส่วนประกอบของสถานที่และสิ่งปลูกสร้าง คือ อาคารสิ่งปลูกสร้างสำหรับผู้ขายของ ที่ขนถ่ายสินค้า ห้องส้วม ที่ปัสสาวะ อ่างล้างมือ ที่เก็บรวบรวมหรือที่รองรับมูลฝอยและที่จอดยานพาหนะ ตามที่กำหนดไว้ในส่วนนี้” ข้อ ๑๐ กำหนดไว้ว่า “อาคารสิ่งปลูกสร้างสำหรับผู้ขายของ ต้องมีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และสุขลักษณะดังต่อไปนี้ (๑๐) แผงจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารทำด้วยวัสดุถาวร เรียบ มีความลาดเอียง และทำความสะอาดง่าย มีความสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า ๖๐ เซนติเมตร มีพื้นที่แผงไม่น้อยกว่า ๑.๕ ตารางเมตร และมีทางเข้าออกสะดวก โดยมีที่นั่งสำหรับผู้ขายของแยกต่างหากจากแผง (๑๑) น้ำประปาหรือน้ำสะอาด แบบระบบท่ออย่างเพียงพอสำหรับล้างสินค้าหรือล้างมือ ทั้งนี้ต้องวางท่อให้ที่ในลักษณะที่ปลอดภัย ไม่เกิดการปนเปื้อนจากน้ำโสโครก ไม่ติดหรือทับกับท่ออุจจาระ น้ำเสียหรือสิ่งปฏิกูล... (๑๒) ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือน้ำทิ้ง และทางระบายน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ทั้งนี้ให้มีตะแกรงดักมูลฝอย และบ่อดักไขมันด้วย” เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต พร้อมเอกสารหลักฐาน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับไว้พิจารณาและได้มีการดำเนินการลงพื้นที่ตรวจสอบบริเวณตลาด โดยคณะกรรมการ ตรวจสอบตลาดของเทศบาลนครนครราชสีมา ซึ่งสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบ ด้านสุขลักษณะของตลาดในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ผลการตรวจสอบพบว่า ภายในอาคารตลาด ยังมีส่วน ที่ไม่ถูกต้องตามสุขลักษณะที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติและกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีคำแนะนำเป็นหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไข/ปรับปรุงสุขลักษณะตลาด และสำนักช่างของเทศบาลฯ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบสถานประกอบกิจการ ในส่วนของระบบบำบัดน้ำเสีย พบว่า ภายในตลาดระบบบำบัดน้ำเสีย ยังไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ แจ้งคำแนะนำสุขลักษณะของระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย ของตลาด แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไข และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ลงพื้นที่ตรวจติดตามการดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงตลาดของผู้อุทธรณ์ตามคำแนะนำทั้งสองฉบับ พบว่า ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขบางส่วน

บางส่วน...

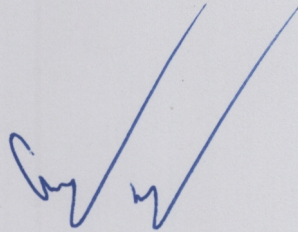
บางส่วนยังไม่ได้ดำเนินการ และยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๙ นครราชสีมา ลงพื้นที่ตรวจสอบบริเวณตลาด เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ พบว่า ผู้อุทธรณ์อยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะและโครงสร้างของตลาดหลายจุด มีการปรับปรุงพื้นตลาด เพิ่มก๊อกน้ำประปาในบริเวณแผงขายของสด ทำท่อระบายน้ำใหม่ โดยมีบ่อดักไขมันที่ปลายท่อหลายจุดก่อนที่น้ำทิ้งจะเข้าสู่กระบวนการบำบัด แต่ได้แก้ไขเรื่องความสว่างภายในตัวอาคารเสร็จสิ้นแล้ว และได้จัดทำระบบบำบัดน้ำเสียเป็นระบบฝังถังแคปซูล โดยว่าจ้างบริษัท เอ็มเทค วอเตอร์โซลูชัน จำกัด และได้ส่งมอบงานให้แก่ผู้อุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ แต่ยังพบว่าการแก้ไขบางส่วนอยู่ในระหว่างดำเนินการ ด้านสุขลักษณะภายในตลาด ยังมีผู้ค้าวางสินค้าไว้บนพื้นอยู่เป็นจำนวนมาก แผงค้าภายในตลาดมีสภาพทรุดโทรม ยังไม่ได้รับการปรับปรุง และสภาพแวดล้อมภายในตลาดไม่ถูกสุขลักษณะอาจก่อให้เกิดเชื้อโรคปนเปื้อนอาหารสดภายในตลาดได้ ยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และเทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ จากเท็จจริงดังกล่าว ถือได้ว่า ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ จริง

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๑/๖๖๕๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่อนุญาตให้ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการตลาด ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่งนายไกรสิทธิ์ หล่อธราประเสริฐ ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ได้รับมอบหมายตามคำสั่งเทศบาลนครนครราชสีมา ที่ ๑๒๙๗/๒๕๖๔ เรื่อง มอบหมายอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครนครราชสีมา ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ ให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ข้อ ๒.๑ ให้นายไกรสิทธิ์ หล่อธราประเสริฐ ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครราชสีมา เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕... จึงเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ เมื่อพิจารณาจากคำสั่งที่แสดงถึงเหตุผลที่ออกคำสั่ง ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณา ข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ และได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ถือได้ว่ามีรูปแบบถูกต้องตามที่กำหนดในมาตรา ๓๗ และ ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากที่เทศบาลนครนครราชสีมาได้รับคำขอรับใบอนุญาตของผู้อุทธรณ์แล้ว เทศบาลนครนครราชสีมาได้มีลงพื้นที่ตรวจสอบบริเวณตลาด โดยคณะกรรมการตรวจตลาดของเทศบาลนครนครราชสีมา ซึ่งสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมได้ลงพื้นที่ตรวจสอบด้านสุขลักษณะของตลาดในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๔ พบว่า ภายในอาคารตลาดยังมีส่วนที่ไม่ถูกต้องตามสุขลักษณะที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติและกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และสำนักช่างของเทศบาลฯ ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบตลาดในส่วนของกรณีระบบบำบัดน้ำเสีย พบว่า ภายในตลาดระบบบำบัดน้ำเสียยังไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว จึงมีคำแนะนำเป็นหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔ แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไข/ปรับปรุงสุขลักษณะตลาด และหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๖๔ แจ้งคำแนะนำสุขลักษณะของระบบระบายน้ำและบำบัดน้ำเสียของตลาด แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไข และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ลงพื้นที่ตรวจติดตามการแก้ไขปรับปรุงตลาดของผู้อุทธรณ์ตามคำแนะนำทั้งสองฉบับ การนี้จึงถือว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ให้ ผู้อุทธรณ์มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เป็นไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดแก่ผู้อุทธรณ์ เนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะของอาคารที่ใช้ประกอบกิจการตลาดเกี่ยวกับการจัดให้มีแสงสว่างและการระบายอากาศ แผงจัดวางสินค้าประเภทอาหาร และระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียได้ในเวลาอันสมควร ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบัญญัติเทศบาลนครนครราชสีมา เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครนครราชสีมา เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ นม ๕๒๐๐๑/๖๖๕๙ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔



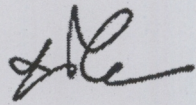
(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

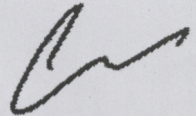
กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

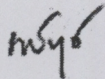
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



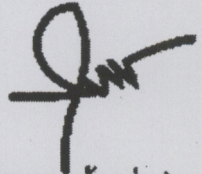
(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



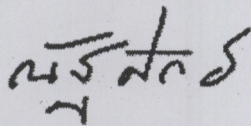
(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



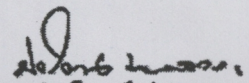
(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



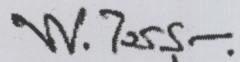
(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



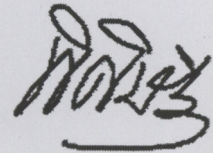
(นายณัฐศักดิ์ ตีศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



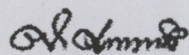
(นายปราโมทย์ อ่อนละอ)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายพิชิต วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายकुมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ