



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๒๕/๒๕๖๕

วันที่ ๒๕ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { นายเยี่ยม สุวรรณศรี
นายกเทศมนตรีตำบลสีชมพู

ผู้อุทธรณ์

เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ นายสรารุท พวงสมบัติ มีความประสงค์จัดตั้งตลาดประเภทที่ ๒ ในวันพุธ วันศุกร์ และวันเสาร์ ณ บริเวณบ้านเลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๑๑ ตำบลวังเพิ่ม อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น ซึ่งนางนงนุช มาสวณ เคยได้รับอนุญาตให้จัดตั้งตลาดในวันจันทร์อยู่ก่อนแล้ว โดยมอบอำนาจให้ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ดำเนินการ ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้รับคำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลสีชมพู เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำสั่ง ที่ ๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๓๔ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้ทบทวนการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๔ โดยรับไว้ด้วยตนเอง ปรากฏหลักฐาน เป็นลายมือชื่อในสำเนาคำสั่ง และยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ กรมนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถือว่าผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฝ่ายเลขานุการได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง สังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๕ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๓๓๒ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๕ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูล หรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เพิ่มเติมข้อมูลหรือเอกสารหลักฐาน ๒) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๓๓๔ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๕ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้จัดทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ หนังสือ ที่ ขก ๗๒๐๔/๕๐ ลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๕ ชี้แจงแก้อุทธรณ์ พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๓๓๕ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๕ ถึงศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น กรมนามัย แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๗.๐๔/๔๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๕ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง และมอบหมายให้นางสาวตติพิชา คลังกลาง ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๔๘-๒/๒๕๖๕ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์ได้รับมอบอำนาจจากนายสรารุท พวงสมบัติ ให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๒ บริเวณบ้านเลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๑๑ ตำบลวังเพิ่ม อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น โดยจัดตั้งตลาดในวันพุธ วันศุกร์ และวันเสาร์ ตามหนังสือมอบอำนาจลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จากนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งเหตุที่จะไม่อนุญาตตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ว่า ๑) บริเวณจัดตั้งตลาดนัดเป็นพื้นที่เดียวกับตลาดนัดคลองถมวันจันทร์และพื้นที่ดังกล่าวมีประชาชนร้องเรียนต่อศาลปกครองขอนแก่นว่า สถานที่ตั้งอยู่ใกล้สถานที่สาธารณะ (บึงทามจ๊กจั่น) ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ความไม่ปลอดภัยด้านการจราจร จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งศาล ๒) การขออนุญาตตลาดนัดหลายวัน ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีทางระบายน้ำจากจุดที่มีที่ล้นโดยเป็นรางแบบเปิดทำด้วยวัสดุที่มีผิวเรียบ มีความลาดเอียงให้สามารถระบายน้ำได้สะดวก มีตะแกรงดักมูลฝอย ๓) การเปิดตลาดนัดหลายวัน จะมีผลกระทบต่อตลาดที่มีโครงสร้างในเขตเทศบาล ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งที่ ๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดนัดคลองถมวันพุธ วันศุกร์ และวันเสาร์ โดยให้เหตุผลว่า ๑) บริเวณที่ตั้งตลาดอยู่ระหว่างฟองคืด การพิจารณาของศาลปกครองขอนแก่น ๒) ผู้ขออนุญาตใหม่ใช้พื้นที่เดิม ที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบแล้วแต่เทศบาลไม่อนุญาตอยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง ๓) ถ้าขอเปิดหลายวัน หรือทุกวันควรจะทำตลาดแบบมีโครงสร้าง

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้ทบทวนคำสั่ง มีประเด็นโต้แย้งสรุปความได้ว่า ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งเหตุที่จะไม่อนุญาตอ้างว่า ๑) มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยไม่ระบุว่าเป็นสิ่งแวดล้อมด้านใด มีผลร้ายแรงอย่างไร การอ้างเหตุด้านการจราจรไม่มีเหตุผลเพียงพอ เพราะตลาดนัดแห่งนี้เปิดขายเพียง ๓ ชั่วโมง ตั้งแต่ช่วงเวลาประมาณ ๑๕.๐๐-๑๗.๐๐ น. จากนั้นผู้ค้าจะเก็บสินค้ากลับบ้าน การจราจรไม่ได้หนาแน่นถึงขนาดสัญญาณไม่ได้ การเกิดอุบัติเหตุไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ ที่ผ่านมามีการติดต่อดำรวจจราจร จำนวน ๒ นาย และอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อป.พร) จำนวน ๒ นาย มาอำนวยความสะดวกและดูแลการจราจร และไม่ได้เกิดเหตุเฉี่ยวชนหรือเกิดอุบัติเหตุจนถึงแก่ความตายแต่อย่างใด ๒) ถ้าผู้อุทธรณ์จัดตลาดหลายวันต้องมีทางระบายน้ำ ทำรางแบบเปิดด้วยวัสดุผิวเรียบ เห็นว่าเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่ได้ให้อีกโอกาสผู้อุทธรณ์แก้ไขปรับปรุงก่อน และบริเวณใกล้เคียงมีตลาดนัดอีก ๒ วัน คือ วันจันทร์และวันศุกร์ แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด ๓) การเปิดตลาดหลายวันกระทบต่อตลาดมีโครงสร้างในเขตเทศบาล เห็นว่าเป็นการจำกัดการประกอบอาชีพโดยเสรี ขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในการประกอบอาชีพ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในเขตเทศบาลตำบลสีชมพูมีตลาดนัดคลองถมวันจันทร์ มีตลาดนัดเข้าวันศุกร์ และมีตลาดนัดเข้าวันจันทร์ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้บุคคลอื่นประกอบกิจการได้ แต่กลับห้ามผู้อุทธรณ์ไม่ให้ประกอบกิจการ นอกจากนี้ในเขตเทศบาลตำบลสีชมพูยังมีตลาดสดของเทศบาลตำบลสีชมพูที่ประกอบกิจการทุกวันอีกด้วย การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอ้างเหตุตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ผู้อุทธรณ์เห็นว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๖ ในกรณีของผู้อุทธรณ์เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการไม่ถูกต้อง ดังนี้ ๑) ไม่ได้ตรวจพิจารณาความถูกต้องหรือความสมบูรณ์ของคำขอ ๒) ไม่ได้สั่งให้แก้ไขความไม่ถูกต้องใด ๆ เกี่ยวกับตลาดหรือปรับปรุงสถานที่ประกอบกิจการที่จะเปิดเป็นตลาด ๓) ไม่ได้แจ้งขยายเวลาเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอหลังครบสามสิบวัน ๔) ไม่ได้มีหนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการไปตรวจสอบสถานประกอบการแต่อย่างใด ๕) ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการไปตรวจสอบสถานที่ไม่มีรายงานหลักฐานเป็นหนังสือ ๖) การพิจารณาสั่งการเป็นการดำเนินการผิดขั้นตอน และไม่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา

เจ้าพนักงาน...

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก้ข้อเท็จจริง สรุปความได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับมอบอำนาจจาก นายสรารุท พวงสมบัติ ให้ยื่นแบบคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ประเภทตลาดนัด ในวันพุธ วันศุกร์ และวันเสาร์ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ณ บริเวณหมู่ที่ ๑๑ บ้านวังทอง ตำบลวังเพิ่ม อำเภอสีชมพู ซึ่งเป็นบริเวณเดียวกับตลาดของนางสาวนงนุช มาสวน ที่มายื่นขอต่อใบอนุญาตจัดตั้งตลาดนัดคลองถม วันจันทร์ และบริเวณที่ตั้งตลาดเคยแต่งตั้งคณะกรรมการตามคำสั่ง ที่ ๒๓๘/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าตลาดนัดคลองถมวันจันทร์มีการจัดตั้งถูกต้องเป็นไปตามมาตรฐานตลาด ในส่วนของตลาดที่ไม่มีโครงสร้างหรือไม่ คณะกรรมการได้ตรวจสอบพื้นที่แล้วเห็นว่าได้ปฏิบัติตามเทศบัญญัติ เทศบาลตำบลสีชมพู เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๖๓ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงว่า ด้วยสัญลักษณ์ของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรฐานตลาดประเภทที่ ๒ (ตลาดที่ไม่มีโครงสร้าง) แล้ว จึงเห็นชอบให้ต่อใบอนุญาต โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมให้แก้ไขในเรื่องการห้ามรถทุกชนิดจอดบริเวณไหล่ทาง ถนนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๒๘ และบริเวณบึงทามจักษ์จัน โดยให้นำรถเข้าจอดในบริเวณลานจอดรถ ของตลาดที่จัดไว้ หากไม่เพียงพอให้ผู้จัดตลาดแจ้งให้ผู้มาใช้บริการนำรถไปจอดตามถนนกลางเมือง และได้ รายงานผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา แต่เนื่องจากมีประชาชนฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่นว่า ตลาดแห่งนี้ตั้งอยู่ใกล้สถานที่สาธารณะ (บึงทามจักษ์จัน) ก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ความไม่ปลอดภัย ด้านการจราจร ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับประชาชนในพื้นที่ ที่ร้องเรียน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาล เมื่อมีผู้ยื่นขออนุญาตจัดตั้งตลาดรายใหม่ โดยใช้พื้นที่เดิมที่คณะกรรมการได้พิจารณาไปแล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาอีก และเห็นว่าการจัดตั้งตลาดหลายวันควรจะทำตลาด แบบมีโครงสร้าง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงใช้ดุลพินิจแจ้งว่าจะไม่อนุญาตตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ โดยผู้อุทธรณ์ได้ยื่นหนังสือโต้แย้งลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่น พิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด

ศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น กรมอนามัย ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๔ พบว่า สถานที่จัดตั้งตลาดเป็นพื้นที่ว่างเปล่ามีเนื้อที่ประมาณ ๙ ไร่ ทิศเหนือติดทุ่งนาและลำห้วยสาธารณะ ทิศตะวันออกติดถนนเข้าอำเภอสีชมพู ทิศตะวันตกติดทุ่งนาของชาวบ้านข้างเคียง ทิศใต้ติดบ้านของผู้อยู่อาศัย ใกล้เคียง มีทางเข้าออกตลาด ๒ แห่ง ทางด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือและทิศตะวันออกเฉียงใต้ มีห้องน้ำจำนวน ๖ ห้อง ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของที่ดิน ผู้ร้องเรียนที่ได้รับผลกระทบจากการ จัดตั้งตลาดให้ข้อมูลว่า รถของผู้ที่มาซื้อสินค้าก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียง กลิ่นควันรถยนต์ จอดรถยนต์กีดขวาง ทำให้การจราจรติดขัด ก่อให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง และผู้มาซื้อสินค้ามักนำรถเข้าจอดในสวนทำให้ต้นไม้ ถูกเหยียบย่ำ บดบังทัศนียภาพของสวนสาธารณะที่อยู่ฝั่งตรงข้ามตลาด โดยมีปัญหามากในช่วงเวลา ๑๗.๐๐ น. เป็นต้นไป ผู้ร้องเรียนและผู้อ้างว่าได้รับผลกระทบ จำนวน ๑๒๓ ราย จึงได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดดังกล่าว ส่วนผู้อยู่อาศัยรอบตลาดให้ข้อมูลว่า ไม่ได้รับความเดือดร้อนแต่อย่างใด ไม่เคยเกิดปัญหาขยะตกค้าง เนื่องจากมีการรวบรวมขยะจากทุกแผง และใส่ถุงมัดนำมารวมกันไว้ที่จุดหนึ่ง และจัดเก็บโดยรถของเทศบาลในวันรุ่งขึ้น ไม่ได้รับผลกระทบเรื่องเสียง ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน บางรายยังได้รับประโยชน์จากการตั้งตลาดแห่งนี้ทำให้สามารถซื้อสินค้าได้ถูกกว่า การเข้าไปซื้อในตัวอำเภอด้วย ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามข้อ ๒๘ และ ๒๙ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลสีชมพู เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๖๓ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถูกต้องตามขั้นตอน การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตโดยให้เหตุผลว่า ผู้อุทธรณ์ต้องจัดให้มีทางระบายน้ำจากจุดที่มีที่ล้น โดยทำเป็นรางแบบเปิดทำด้วยวัสดุที่มีผิวเรียบ มีความลาดเอียง ให้สามารถระบายน้ำได้สะดวกนั้น พิจารณาจากสภาพพื้นที่และการประกอบกิจการของตลาดนัดคลองถมวันจันทร์

พบว่า...

พบว่า ผู้ค้าส่วนใหญ่ นำแผงสินค้ามาตั้ง เมื่อขายเสร็จจะเก็บแผงกลับทั้งหมด สินค้าประเภทอาหาร ถูกปรุสูกมาแล้ว ไม่มีการปรุประกอบอาหารหรือทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีการล้างหรือใช้น้ำจำนวนมากในพื้นที่ กลุ่มผู้ร้องเรียนได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อศาลปกครองขอนแก่น คดีหมายเลขดำที่ ส.๓/๒๕๖๓ ให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดที่ออกให้แก่นางสาวนงนุช มาสวน ซึ่งเป็นผู้ประกอบการตลาดนัด คลองถมวันจันทร์ ปัจจุบันคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองขอนแก่น

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ได้รับ รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับมอบอำนาจจากนายสรารุท พวงสมบัติ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๒ บริเวณบ้านเลขที่ ๓๑ หมู่ที่ ๑๑ ตำบลวังเพิ่ม อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น โดยจะจัดตั้งตลาดเพิ่มในวันพุธ วันศุกร์ และวันเสาร์ ซึ่งนางนงนุช มาสวน ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดประเภทที่ ๒ ในวันจันทร์อยู่แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาและมีคำสั่งแจ้งเหตุที่จะไม่อนุญาตว่า ๑) บริเวณที่จัดตั้งตลาดนัดเป็นพื้นที่เดียวกับตลาดนัดคลองถมวันจันทร์ และพื้นที่ดังกล่าวมีประชาชนร้องเรียนต่อศาลปกครองว่าตั้งอยู่ใกล้สถานที่สาธารณะ (บึงทามจักษ์จั่น) ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ความไม่ปลอดภัยด้านการจราจร ๒) การจัดตลาดนัดหลายวัน ต้องจัดให้มีทางระบายน้ำจากจุดที่มีที่ล้นโดยทำรางแบบเปิดทำด้วยวัสดุมีผิวเรียบ มีความลาดเอียงให้สามารถระบายน้ำได้สะดวก มีตะแกรงดักมูลฝอย และ ๓) การจัดตลาดนัดหลายวันจะมีผลกระทบต่ตลาดที่มีโครงสร้างในเขตเทศบาล ผู้อุทธรณ์มีหนังสือโต้แย้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นสรุปความได้ว่า ไม่ได้ระบุเหตุผลหรือความร้ายแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ปัญหาจราจรเกิดขึ้นในช่วงเวลาสั้น ๆ ไม่รุนแรง และได้มีมาตรการป้องกันโดยติดต่อให้ตำรวจจราจรและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมาช่วยอำนวยความสะดวกแล้ว การกำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีทางระบายน้ำไม่ได้เปิดโอกาสให้ปรับปรุงแก้ไขก่อน ส่วนการห้ามเปิดตลาดหลายวันเป็นการจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพโดยเสรี เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าเหตุที่ผู้อุทธรณ์อ้างยังรับฟังไม่ได้ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๕๖ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาดนัดคลองถมวันพุธ วันศุกร์ และวันเสาร์ โดยให้เหตุผลว่า ๑) บริเวณที่ตั้งตลาดอยู่ระหว่างการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น ๒) ผู้ขออนุญาตใช้พื้นที่เดิมที่คณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว แต่เทศบาลไม่อนุญาตอยู่ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่ง ๓) ถ้าขอเปิดหลายวันหรือทุกวัน ควรจะจัดทำตลาดแบบมีโครงสร้าง ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โต้แย้งว่า เป็นการออกคำสั่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการไม่ถูกต้อง ดังนี้ ๑) ไม่ได้ตรวจพิจารณาความถูกต้องหรือความสมบูรณ์ของคำขอ ๒) ไม่ได้สั่งให้แก้ไขความไม่ถูกต้องใด ๆ เกี่ยวกับตลาดหรือปรับปรุงสถานประกอบการที่จะเปิดเป็นตลาด ๓) ไม่ได้แจ้งขยายเวลาเพื่อกระทำการใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอ หลังครบสามสิบวัน ๔) ไม่ได้มีหนังสือแต่งตั้งคณะกรรมการไปตรวจสอบสถานประกอบการแต่อย่างใด ๕) ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการไปตรวจสอบสถานที่ไม่มีรายงานหลักฐานเป็นหนังสือ ๖) การพิจารณาสั่งการเป็นการดำเนินการผิดขั้นตอน และไม่ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา ศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น กรมอนามัยลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า สถานที่จัดตั้งตลาดเป็นพื้นที่ว่างเปล่า มีห้องน้ำให้บริการ ๖ ห้อง ไม่มีรางระบายน้ำสำหรับรวบรวมน้ำเสีย ผู้ค้าส่วนใหญ่ นำแผงสินค้ามาตั้ง เมื่อขายเสร็จจะเก็บแผงกลับทั้งหมด สินค้าประเภทอาหารถูกปรุสูกมาแล้ว ไม่มีการปรุประกอบอาหารหรือทำกิจกรรมที่มีการล้างหรือใช้น้ำจำนวนมาก ผู้ร้องเรียนอ้างว่าได้รับผลกระทบจากรถของผู้ที่มาซื้อสินค้าก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียง กลิ่นควันรถยนต์ จอดกีดขวางทำให้การจราจรติดขัด เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง และผู้มาซื้อสินค้านำรถเข้าจอดในสวนสาธารณะทำให้ต้นไม้ถูกเหยียบย่ำ บดบังทัศนียภาพ โดยมีปัญหามากในช่วงเวลา ๑๗.๐๐ น. เป็นต้นไป ส่วนผู้อยู่อาศัยรอบตลาดไม่ได้รับความเดือดร้อนแต่อย่างใด

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ของผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ อย่างไร

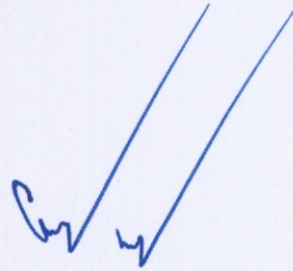
พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๔ กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖...” มาตรา ๕๔ กำหนดว่า “ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้การประกอบกิจการใดหรือการกระทำใด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขอ และการออกใบอนุญาตในเรื่องนั้นได้...” มาตรา ๕๖ กำหนดว่า “เมื่อได้รับคำขอรับใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ ของคำขอ ถ้าปรากฏว่าคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนด ในข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์นั้นทั้งหมดและแจ้งให้ ผู้ขออนุญาตแก้ไขให้ถูกต้องหรือสมบูรณ์ในคราวเดียวกัน และในกรณีจำเป็นที่จะต้องส่งคืนคำขอแก่ผู้ขออนุญาต ก็ให้ส่งคืนคำขอพร้อมทั้งแจ้งความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์ให้ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำขอ” วรรคสอง “เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องหรือครบถ้วนตามที่กำหนด ในข้อบัญญัติท้องถิ่น” วรรคสาม “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือยังไม่อาจ มีคำสั่งไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน สิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้งให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลา ตามวรรคสองหรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วนั้น แล้วแต่กรณี” เทศบัญญัติเทศบาลตำบลสีชมพู เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๕ กำหนดว่า “สถานที่สำหรับผู้ขายของต้องมีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และสุขลักษณะ ดังต่อไปนี้... (๔) น้ำประปาหรือน้ำสะอาดอย่างเพียงพอ และจัดให้มีที่ล้างทำความสะอาดอาหารและภาชนะ ในบริเวณแผงจำหน่ายอาหารสด แผงจำหน่ายอาหารประเภทเนื้อสัตว์ชำแหละ และแผงจำหน่ายอาหาร ประปรุงสำเร็จ (๕) ทางระบายน้ำจากจุดที่มีที่ล้าง โดยเป็นรางแบบเปิด ทำด้วยวัสดุที่มีผิวเรียบ มีความลาดเอียง ให้สามารถระบายน้ำได้สะดวก มีตะแกรงดักมูลฝอยก่อนระบายน้ำออกสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะหรือแหล่งน้ำ สาธารณะ และไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนข้างเคียง ในกรณีจำเป็น...” ข้อ ๒๘ กำหนดว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น...” ข้อ ๒๙ กำหนดว่า “ผู้ใดประสงค์ จะจัดตั้งตลาดจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามแบบที่กำหนดไว้ท้ายเทศบัญญัติ/ข้อบัญญัตินี้ พร้อมกับแสดง เอกสารและหลักฐานดังต่อไปนี้... (๖) ใบมอบอำนาจ (กรณีที่มีการมอบอำนาจ)...” กฎกระทรวงว่าด้วย สุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนที่ ๒ ตลาดประเภทที่ ๒ ข้อ ๑๓ กำหนดว่า “สถานที่สำหรับผู้ขายของ ต้องมีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์และสุขลักษณะดังต่อไปนี้... (๔) น้ำประปาหรือน้ำสะอาดอย่างเพียงพอ และจัดให้มีที่ล้างทำความสะอาดอาหารและภาชนะในบริเวณแผงจำหน่ายอาหารสด แผงจำหน่ายอาหาร ประเภทเนื้อสัตว์ชำแหละ และแผงจำหน่ายอาหารปรุงสำเร็จ (๕) ทางระบายน้ำจากจุดที่มีที่ล้าง โดยเป็นรางแบบเปิด ทำด้วยวัสดุที่มีผิวเรียบ มีความลาดเอียงให้สามารถระบายน้ำได้สะดวก มีตะแกรงดักมูลฝอยก่อนระบายน้ำ ออกสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะหรือแหล่งน้ำสาธารณะ และไม่ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนข้างเคียง ในกรณีจำเป็น...” เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อุทธรณ์ได้รับมอบอำนาจจากนายสรารัฐ พวงสมบัติ ให้ยื่น

คำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๒ จะเปิดดำเนินการทุกวันพุธ วันศุกร์ และวันเสาร์ ซึ่งเป็นพื้นที่เดียวกับตลาดของนางสาวนนุช มาสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับไว้พิจารณา โดยคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเห็นว่าผู้อุทธรณ์ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว มีเงื่อนไขเพิ่มเติมให้ผู้อุทธรณ์กำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาด้านการจราจร แต่จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๗ ขอนแก่น กรมอนามัย ไม่ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์จัดให้มีน้ำสะอาดและที่ล้างสำหรับทำความสะอาดอาหารและภาชนะ รวมถึงมีทางระบายน้ำสำหรับรวบรวมน้ำเสียที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาและไม่เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโดยนำเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอนแก่น อยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนางสาวนนุช มาสวน และเห็นว่าถ้าขอเปิดหลายวันหรือทุกวัน ควรจัดทำตลาดแบบมีโครงสร้าง จึงยังรับฟังไม่ได้ว่าในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และเทศบัญญัติเทศบาลตำบลสีชมพู เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๖๓ หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น คำสั่งที่ ๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๓๔ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่ง นายเอนก คำยัง ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลสีชมพู จึงเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๖ วรรคสอง กำหนดว่า “เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับคำขอ ซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องหรือครบถ้วนตามที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น” พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ กำหนดว่า “คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ...” “คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง” เมื่อพิจารณาจากเอกสารและหลักฐานที่ได้รับ เห็นว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากนายสรารุท พวงสมบัติ ให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตลาด โดยสิทธิที่จะได้รับหรือถูกกระทบกระเทือนเป็นของผู้มอบอำนาจ อีกทั้งยังเป็นผู้ที่ได้รับความยินยอมให้ใช้ประโยชน์ที่ดินจากเจ้าของและผู้เช่าที่ดิน ตามหนังสือให้ความยินยอม ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้แก่ผู้อุทธรณ์ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจ ประกอบกับการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด โดยเหตุผลที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และเทศบัญญัติเทศบาลตำบลสีชมพู เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๖๓ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรีตำบลสีชมพู
เจ้าพนักงานท้องถิ่น คำสั่งที่ ๔/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔



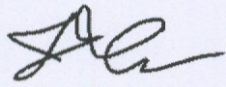
(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

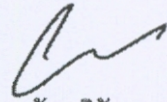
กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

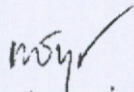
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



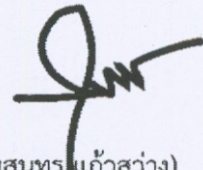
(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



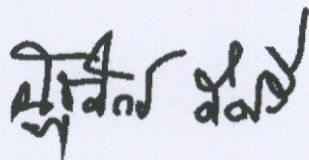
(นายวรจักร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



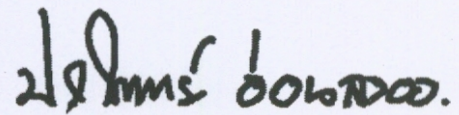
(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



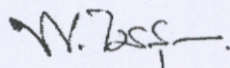
(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



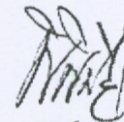
(นายณัฐศัย ดิศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



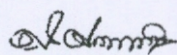
(นายปราโมทย์ อ่อนสะอาด)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายकुมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ