

บันทึกการตอบข้อหาหรือกรรมนามัย
เรื่อง การออกคำสั่งทางปกครอง และการออกใบอนุญาต
กรณีการจัดตั้งตลาดนัดของผู้ประกอบกิจการ ๒ ราย บนที่ดินเดียวกัน

สำนักงานเทศบาลตำบลได้ขอหาหรือกรณีการใช้คำสั่งทางปกครองและการออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดประเภทที่ ๒ ให้แก่ผู้ประกอบการ ๒ รายบนที่ดินเดียวกัน

ด้วย เทศบาลตำบลได้ตราเทศบัญญัติเทศบาลตำบล เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยปรากฏว่า ในเขตเทศบาลตำบลได้มีการจัดตลาดนัดในทุกวันพฤหัสบดีอยู่ก่อนการประกาศใช้กฎหมาย ซึ่งมีการจัดตลาดนัดใกล้กับตลาดสดเทศบาลตำบล ยาวไปตามถนนประมาณ ๖๐๐ เมตร และได้เข้าพื้นที่ของเอกชนประมาณ ๒ ไร่ จนทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อศูนย์ดำรงธรรมมาโดยตลอดเกี่ยวกับปัญหาการออกใบอนุญาตจำหน่ายอาหาร หรือสะสมอาหารที่ไม่ถูกต้อง การละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ การวางขายสินค้าลู่เล้าเขตทางหลวง การจราจรที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ และการดำเนินการไม่เป็นไปตามกฎหมายสาธารณสุข ต่อมาเมื่อเทศบาลฯ ได้มีเทศบัญญัติตลาดใช้บังคับในเขตอำนาจของเทศบาลฯ จึงได้แจ้งให้นาง น. ผู้จัดตลาดนัด ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด (แบบ ต.๑) ยื่นครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เทศบาลฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการจัดตั้งตลาด และได้รายงานว่าบริเวณตลาดมีลักษณะเป็นพื้นดินว่าง ไม่มีโครงสร้างลักษณะถาวร จะมีการขายสินค้าทุกวันพฤหัสบดี พื้นที่ขายไม่มีอ่างล้างมือ และที่เก็บรวบรวมหรือรองรับขยะมูลฝอย ไม่มีที่ล้างทำความสะอาดอาหารและภาชนะในบริเวณแผงจำหน่ายอาหารสด ไม่มีทางระบายน้ำจากจุดที่ล้างมือ โดยทำเป็นรางแบบเปิด ทำด้วยวัสดุผิวเรียบ มีความลาดเอียงให้ระบายน้ำได้ดี และไม่มีตะแกรงดักมูลฝอยก่อนระบายน้ำออกสู่ท่อสาธารณะ มีแผงขายสินค้าประเภท รองเท้า เสื้อผ้า กิ๊พซ้อป สินค้าเบ็ดเตล็ด อยู่บริเวณพื้นที่เช่าประมาณ ๒๕ แผง และแผงขายอาหารประเภท อาหารสดและอาหารปรุงสำเร็จ อยู่ในพื้นที่เขตทางหลวง ไม่น้อยกว่า ๓๕ แผง จึงได้เสนอให้ผู้ยื่นคำขอได้ดำเนินการขออนุญาตต่อสำนักงานทางหลวงก่อน เนื่องจากพื้นที่ขายอาหารทั้งหมดได้อยู่ด้านหน้าติดถนนในเขตทางหลวง พื้นที่ที่ยื่นขออนุญาตนั้นขายเฉพาะสินค้ากิ๊พซ้อป เสื้อผ้า สินค้าเบ็ดเตล็ดเท่านั้น ทำให้ไม่เข้าลักษณะของนิยามคำว่าตลาด จึงไม่สามารถออกใบอนุญาตได้

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ นาง น. ได้มีการยื่นคำขอรับใบอนุญาต (ยื่นครั้งที่ ๒) โดยจัดสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง ในทุกวันพฤหัสบดี โดยได้ขยับแผงอาหารทั้งหมดที่ลู่เล้าเขตทางหลวง (เป็นการผลักดัน กระชับพื้นที่ของสำนักงานทางหลวง) เข้าไปในพื้นที่เช่าทั้งหมด ซึ่งยื่นตามแบบ ต.๑ เทศบาลฯ จึงได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินการจัดตั้งตลาด เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ และได้มีหนังสือ แจ้งไปยังนาง น. ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๓ เรื่อง การยื่นขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด (ครั้งที่ ๑) โดยได้แจ้งให้เตรียมความพร้อมในการรับการตรวจสอบ และแจ้งมายังเทศบาลฯ เพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป และไม่ปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอได้แจ้งความพร้อมมายังเทศบาลแต่อย่างใด ประกอบกับช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้เกิดโรคระบาดโควิด ๒๐๑๙ และเป็นช่วงที่จังหวัดได้ประกาศมาตรการสั่งงดกิจกรรมรวมคนจำนวนมาก ซึ่งการจัดประชุม การจัดคอนเสิร์ต การจัดงานแสดงสินค้าต่าง ๆ รวมทั้งการจัดตลาดนัดรวมอยู่ด้วย ทำให้เทศบาลยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ และยังมีได้มีการออกตรวจตลาดนัดอีกรอบด้วยเหตุผลดังกล่าว

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๗๘๔๕ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔ ซึ่งกรรมนามัยมีถึงนายกเทศมนตรีตำบล

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓ นาย ส. ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด (แบบ ต.๑) ยื่นครั้งที่ ๓ ในพื้นที่ตรงข้ามโรงพักโนนหัน พื้นที่แปลงเดียวกันกับนาง น. ซึ่งเป็นเจ้าของตลาดนัด โดยได้เช่าที่ดินจากนาง ด. และได้มีหนังสือยินยอมให้นาย ส. ซึ่งเป็นบุตรชายและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่มีนาง น. เป็นเจ้าบ้าน ใช้สถานที่เพื่อจัดตลาดนัดซึ่งมิได้ระบุว่าจะจัดวันใด (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) จึงได้แจ้งเป็นหนังสือไปยังนาย ส. ได้ปรับปรุงเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาต และยังมีข้อขัดข้องหลายประการทำให้ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ จึงขอให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงโดยใช้ผลการตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการฯ ที่ได้รับรายงานไว้ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เนื่องจากสภาพตลาดนัดไม่มีการปรับปรุงแก้ไขเป็นเพียงพื้นดินว่างเช่นเดิม โดยแจ้งให้ดำเนินการ ดังนี้

๑. ให้ดำเนินการแก้ไขพื้นที่ขายให้มีอ่างล้างมือและที่เก็บรวบรวมหรือรองรับขยะมูลฝอย
๒. ให้มีทางเดินสำหรับผู้ขาย ความกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร
๓. บริเวณขายอาหารสด อาหารปรุงสุกให้จัดทำเป็นสัดส่วน ต้องเป็นพื้นเรียบสามารถล้างทำความสะอาดได้ง่ายโดยต้องเป็นพื้นคอนกรีต หรือพื้นลาดยางด้วยยางแอสฟัลต์
๔. แผงจำหน่ายสินค้าประเภทอาหารต้องทำจากวัสดุที่คงทนแข็งแรง และมีความสูงจากพื้นดินไม่ถึง ๖๐ เซนติเมตร
๕. จัดให้มีที่ล้างทำความสะอาดอาหารและภาชนะในบริเวณแผงจำหน่ายอาหารสด แผงจำหน่ายอาหารประเภทเนื้อสัตว์ชำแหละ และแผงจำหน่ายอาหารปรุงสำเร็จ
๖. ต้องมีทางระบายน้ำจากจุดที่ล้างตามข้อ ๕ โดยทำเป็นรางแบบเปิด ทำด้วยวัสดุผิวเรียบมีความลาดเอียงให้ระบายน้ำได้ดี และต้องมีตะแกรงดักมูลฝอยก่อนระบายน้ำออกสู่ท่อสาธารณะ
๗. เนื่องจากเป็นที่ประจักษ์ต่อประชาชนผู้สัญจรไปมา และมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และมีการร้องเรียน ร้องทุกข์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ เรื่อยมา ซึ่งเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน ดังนั้น ให้ผู้จัดตลาดจัดหาบริเวณที่จอดรถ โดยต้องไม่สร้างความเดือดร้อน สร้างภาระให้กับประชาชนผู้สัญจรไปมาบนท้องถนน โดยจัดให้มีที่จอดรถและรองรับรถยนต์ที่จะนำมาจอดได้อย่างเหมาะสม ที่มีไซ้บนไหล่ทางหรือทางสาธารณะที่ใช้สัญจรของประชาชน
๘. ให้ชะลอการจัดตั้งตลาดนัดคลองถมโนนหันไว้ก่อนจนกว่าจะมีการออกใบอนุญาตแล้วเสร็จ หากฝ่าฝืนจะมีอัตราโทษที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๗)

นาย ส. เมื่อได้รับหนังสือแล้ว มิได้มีการแจ้งติดต่อกลับแต่อย่างใด และมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงตามหนังสือที่แจ้ง อีกทั้งยังมีการจัดให้มีตลาดนัดคลองถมในวันพฤหัสบดีมาโดยตลอด และเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ เวลา ๑๑.๐๐ น. ซึ่งเป็นวันพฤหัสบดีที่มีการจัดตลาดนัด จึงได้นำหนังสือแจ้ง คำสั่งระงับกิจการของนาย ส. ไปมอบให้กับนาง น. พร้อมทั้งปิดคำสั่งไว้ ณ บริเวณหน้าตลาดด้วยเหตุส่งไปรษณีย์ไม่มีผู้รับหนังสือ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๘) ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ นาง น. ได้ยื่นหนังสือขอให้ตรวจสอบคำขอจัดตั้งตลาดนัด และขอให้เพิกถอนคำสั่งหยุดกิจการโดยอ้างว่านาย ส. บุตรชายตน ได้ยื่นคำขอจัดตั้งตลาดนัดในวันอังคารบริเวณเดียวกับตลาดนัดในวันพฤหัสบดี แต่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสอบสวนไม่เข้าใจข้อเท็จจริงว่ามี ๒ คำขอ โดยนาง น. ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดในวันพฤหัสบดี ส่วนนาย ส. ได้ยื่นคำขอในวันอังคาร และคำขอของตนนั้นได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตไว้แล้ว แต่ไม่มีคำสั่งใดให้ปรับปรุงกิจการ และการพิจารณาคำขอการดำเนินการของเทศบาลฯ ได้ล่วงเลยระยะเวลาที่นานเกินกว่ากฎหมายกำหนด อีกทั้ง การมีคำสั่งให้นาย ส. หยุดดำเนินการกิจการโดยที่ไม่เคยดำเนินการตลาดนัดวันอังคารเลย และอ้างบทลงโทษนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๙)

เพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เทศบาลตำบล จึงหารือในประเด็นข้อกฎหมายไปยังศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เมื่อปรากฏว่าการพิจารณาการยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดของนาง น. เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ใบคำขอที่ ๒ โดยระบุว่าจัดตลาดนัดคลองถมในทุกวันพฤหัสบดี ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ นาง น. ได้ยินยอมให้นาย ส. ผู้ซึ่งเป็นบุตรชายตนมายื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด (ใบคำขอที่ ๓) ยื่นคำขอ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓ โดยมีได้ระบุว่าเป็นการจัดตลาดวันใด และเป็นพื้นที่เดียวกับแบบ ต.๑ ที่ตนได้ยื่นคำขอไว้ และได้ใช้เป็นสถานที่จัดตลาดนัดคลองถมประเภทเดียวกัน เทศบาลตำบลโนนหันจะต้องพิจารณาคำขอและดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใด

ประเด็นที่ ๒ การพิจารณาคำปรับ ตามมาตรา ๓๔ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๔ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลโนนหันว่าด้วยตลาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องพิจารณาปรับแก่ผู้ใด

ประเด็นที่ ๓ การออกคำสั่งหยุดดำเนินกิจการของนาย ส. และแจ้งให้มาชำระค่าปรับ ในความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๖๘ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๘๐ เทศบาลตำบลโนนหัน ดำเนินการได้ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริง

นาง น. ผู้ประกอบกิจการตลาดนัด ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินของนาง ด. เพื่อจัดตั้งตลาดนัดดังกล่าว ในช่วงแรก ตลาดนัดประกอบกิจการโดยได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร จากเทศบาลตำบล และประกอบกิจการมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งเทศบาลตำบลได้ตราเทศบัญญัติ เทศบาลตำบล เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๑

นาง น. ได้มายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ฉบับที่ ๑ (คำขอวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑) โดยเทศบาลตำบลได้ตั้งกรรมการตรวจประเมินตลาดและพบว่าตลาดส่วนที่อยู่ในที่ดินที่เช่ามาประกอบด้วย แผงขายเสื้อผ้า ของใช้ และอุปกรณ์ต่าง ๆ แต่ในส่วนของแผงขายอาหารได้ตั้งรูก้ามมายังพื้นที่ทางหลวง และพบว่ามีกรรโชกเรียนและร้องทุกข์ต่อศูนย์ดำรงธรรมเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตจำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหารที่ไม่ถูกต้อง การละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ การวางขายสินค้าลูกล้าเขตทางหลวง การจราจรที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ เทศบาลตำบลโนนหันจึงได้แจ้งไปยังนาง น. ถึงผลการตรวจประเมินดังกล่าว ซึ่งภายหลังจากนาง น. ได้ติดต่อไปยังสำนักงานทางหลวงเพื่อขออนุญาตใช้พื้นที่จัดตั้งตลาด แต่สำนักงานทางหลวง ได้แจ้งว่าไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่ในลักษณะดังกล่าว เทศบาลตำบลโนนหันจึงไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ ดังนั้น นาง น. จึงได้กระชับพื้นที่โดยนำแผงขายอาหารย้ายเข้าไปด้านในบริเวณที่ดินที่เช่าอยู่ และประกอบกิจการเรื่อยมา

นาง น. ได้ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งตลาด ฉบับที่ ๒ (คำขอวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓) แต่ก่อนที่ จะมีการพิจารณาอนุญาตได้เกิดการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งได้มีมาตรการสั่งปิดตลาดด้วย ดังนั้น เทศบาลตำบลจึงยังไม่ได้พิจารณาออกใบอนุญาตให้ ต่อมานาย ส. บุตรชายของ นาง น. ได้มายื่นคำขอรับ ใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ฉบับที่ ๓ (คำขอวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓) โดยเป็นการจัดตั้งตลาดนัดบนที่ดินผืนเดียวกัน กับตลาดนัดของนาง น. แต่ประสงค์จะจัดขึ้นในวันอังคาร ซึ่งเป็นการจัดตั้งตลาดนัดคนละวันกับนาง น. ที่จัดตั้ง ตลาดนัดขึ้นในวันพฤหัสบดี อย่างไรก็ตาม ในเอกสารคำขอรับใบอนุญาตแต่ละฉบับไม่มีการระบุวันที่จัดตั้งตลาดนัด จึงทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่า นาย ส. มาขอรับใบอนุญาตในนามนาง น. เป็นเหตุให้เทศบาลตำบลโนนหันได้แจ้ง แก่นาย ส. ว่าไม่สามารถออกใบอนุญาตให้ได้ และได้มีคำสั่งแก่นาย ส. ให้หยุดดำเนินกิจการตลาดนัดที่จัดขึ้น ทุกวันพฤหัสบดี รวมทั้งให้ปรับปรุงสถานประกอบกิจการ ซึ่งนาง น. ได้แย้งว่าคำสั่งไม่อนุญาตและให้แก้ไข ปรับปรุงดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งต่อบุตรชายซึ่งขอจัดตั้งตลาดนัดในวันอังคาร แต่มีผลกับตลาดนัดของ

ตนเองซึ่งขอจัดตั้งตลาดนัดในวันพฤหัสบดี ดังนั้น การออกคำสั่งให้แก่ นาย ส. ในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นธรรม เทศบาลตำบลจึงได้ ทำหนังสือมายังกรมอนามัยเพื่อขอหารือในประเด็นดังกล่าว

ทั้งนี้ ตามที่ได้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ความว่า นาง น. ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตฉบับที่ ๔ (คำขอวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๓) แต่เทศบาลตำบลโนนหันมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตเนื่องจากการประกอบกิจการบางส่วนยังไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด สำหรับ นาย ส. พบว่าไม่ได้มายื่นคำขอรับใบอนุญาตอีก

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหารือประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ดังนี้

๒. ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ข้อหารือที่ ๑ : เมื่อปรากฏว่าการพิจารณาการยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดของนาง น. เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ใบคำขอที่ ๒ โดยระบุว่าจัดตลาดนัดคลองถมในทุกวันพฤหัสบดี ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ นาง น. ได้ยินยอมให้นาย ส. ผู้ซึ่งเป็นบุตรชายตนมายื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด (ใบคำขอที่ ๓) ยื่นคำขอเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓ โดยมีได้ระบุว่าเป็นการจัดตลาดวันใด และเป็นพื้นที่เดียวกับแบบ ต.๑ ที่ตนได้ยื่นคำขอไว้ และได้ใช้เป็นสถานที่จัดตลาดนัดประเภทเดียวกัน เทศบาลตำบลจะต้องพิจารณาคำขอและดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใด

ความเห็น : กรณีผู้ประกอบการสองรายซึ่งเป็นเครือญาติกัน มีความประสงค์ที่จะจัดตั้งตลาดบนที่ดินผืนเดียวกัน แต่จัดตั้งคนละวันและขอรับใบอนุญาตคนละใบ กล่าวคือ นาย ส. ได้รับความยินยอมจากนาง น. ผู้เป็นมารดา ให้ใช้ที่ดินซึ่งตนได้เช่าจากนาง ด. จัดตั้งตลาด โดยหากนาง น. และนาย ส. ยินดีที่จะชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการจัดตั้งตลาดทั้ง ๒ ใบ และหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบลักษณะแล้วพบว่าสามารถปฏิบัติตามกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถพิจารณาออกใบอนุญาตให้นาง น. และนาย ส. ได้ทั้งสองราย

เนื่องจากตามหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตที่กำหนดในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นได้รับคำขอรับใบอนุญาตแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอ ถ้าปรากฏว่าคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์นั้นทั้งหมดและแจ้งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขให้ถูกต้องทันที หากคำขอนั้นถูกต้องสมบูรณ์แล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอ หากไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว สามารถขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้งให้ผู้ขออนุญาตทราบ

ประกอบกับแนวทางการตอบข้อหารือตามมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ครั้งที่ ๑๑-๒/๒๕๖๔ ซึ่งมีมติว่าการกำหนดวันเปิด - ปิดตลาดนัด หากผู้ประกอบการมีความประสงค์จะประกอบกิจการตลาดเฉพาะบางวันนั้น ให้เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการพิจารณาอนุญาตตามความต้องการของผู้ประกอบการ หรือตามความเหมาะสมเพื่อการควบคุมและบริหารจัดการภายในพื้นที่ โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวันเปิด - ปิดตลาดไว้ในใบอนุญาตให้ชัดเจน และอาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๙ “การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น” ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าในสัญญาเช่าที่ดินที่นาง น. ทำกับนาง ด. จะมีการระบุไว้ว่า “ผู้เช่าสัญญาว่าจะไม่เอาที่ดินที่เช่านี้ไปให้ผู้อื่นเช่าช่วง...”

แต่เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านาง น. ให้นาย ส. ใช้ที่ดิน โดยการเช่าช่วง หรือเพียงใช้ที่ดิน ในนามของตนเองตามสัญญาเดิม ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นควรตรวจสอบรายละเอียดในสัญญาเช่าที่ดินที่นาง น. ทำกับนาง ด. ด้วยว่า การที่ให้นาย ส. ใช้ที่ดินดังกล่าวในการจัดตั้งตลาดเป็นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

ข้อหาหรือที่ ๒ : การพิจารณาค่าปรับ ตามมาตรา ๓๔ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๔ ของเทศบัญญัติเทศบาลตำบลด้วยตลาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาดเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะต้องพิจารณาปรับแก่ผู้ใด

ความเห็น : การพิจารณาค่าปรับกรณีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ให้พิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่ได้รับปรากฏว่ามีเพียงนาง น. ที่เป็นผู้จัดตั้งตลาดและได้ดำเนินกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการตามกระบวนการเปรียบเทียบกับผู้จัดตั้งตลาดต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากการเปรียบเทียบคดีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นสำคัญ โดยตามมาตรา ๓๔ กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ ซึ่งผู้จัดตั้งตลาด หมายถึง ผู้ที่จัดตั้งสถานที่ไว้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสียง่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่พักชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด

ข้อหาหรือที่ ๓ : การออกคำสั่งหยุดดำเนินกิจการของนาย ส. และแจ้งให้มาชำระค่าปรับ ในความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๖๘ มาตรา ๗๑ และมาตรา ๘๐ เทศบาลตำบล ดำเนินการได้ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

ความเห็น : การออกคำสั่งหยุดดำเนินกิจการแก่นาย ส. และแจ้งให้มาชำระค่าปรับ ในความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตามข้อเท็จจริงนั้น นาย ส. ไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งตลาดนัด (วันพฤหัสบดี) และยังไม่เคยดำเนินกิจการตลาดในพื้นที่ดังกล่าว ผู้ที่จัดตั้งตลาดโดยไม่ได้รับอนุญาต คือ นาง น. ซึ่งได้กระทำความผิดสำเร็จฐานฝ่าฝืนมาตรา ๓๔ จะมีโทษตามมาตรา ๗๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และความผิดฐานปฏิบัติไม่ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์ตามกฎกระทรวงว่าด้วยสัญลักษณ์ของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ มีโทษตามมาตรา ๖๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท รวมทั้งหากฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา ๓๕ จะมีโทษตามมาตรา ๗๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ กรณีการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต จะถือว่ากิจการดังกล่าวดำเนินการโดยปราศจากการควบคุมดูแลด้านสัญลักษณ์จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ ออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้ หากฝ่าฝืนจะมีโทษตามมาตรา ๘๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละสองหมื่นห้าพันบาท ตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

กรมอนามัย

กองกฎหมาย

๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๔

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหาหรือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

