



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๑๘/๒๕๖๖

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { นายชาญชัย เพิ่มพูล ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีตำบลป่าคลอก เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีไม่อนุญาตให้จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ต่อมาได้รับคำสั่ง
นายกเทศบาลมนตรีป่าคลอก เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามคำสั่งที่ ๐๐๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕
ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่น คือ ใช้อาคารที่
ถูกคำสั่งห้ามใช้อาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นสถานที่ประกอบการ ถือเป็นการ
ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อ ๑๐ ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหาร
และสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณา
อุทธรณ์ผ่านเจ้าพนักงานท้องถิ่น ขอให้เพิกถอนคำสั่ง ให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง และมีคำสั่ง
ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกหนังสือรับรองการแจ้งให้

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๕ ปรากฏหลักฐานเป็นลายมือชื่อผู้รับแทน
ในสำเนาคำสั่งและยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ผ่านเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นหนังสือ
ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ โดยกรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ยื่นใช้สิทธิ
อุทธรณ์คำสั่งต่อหน่วยงานของรัฐภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖
แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มี
หนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒๖ ธันวาคม
๒๕๖๕ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๙๐๘๒ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๕
ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ยื่นข้อมูล
หรือพยานหลักฐานอื่นเพิ่มเติม ๒) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๙๐๘๓ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๕
ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น แจ้งให้ทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหนังสือ ที่ ภก ๕๓๑๐๖/๓๙๗๙
ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ ชี้แจงแก้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๙๐๘๔
ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ แจ้งให้ศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช กรมอนามัย ตรวจสอบข้อเท็จจริง
ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๒๑.๐๕/๘ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง

และมอบหมาย ...

และมอบหมายให้นางสาวเกศรา วัฒนสมัย ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๕๙-๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๖

ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร ใช้ชื่อว่า “ยามู เรสเตอรองท์” ตั้งอยู่เลขที่ ๑๕๒/๕ หมู่ที่ ๗ ตำบลป่าคลอก อำเภอลาง จังหวัดภูเก็ต ถูกร้องเรียนจากประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงว่า สถานประกอบกิจการรुक้าพื้นที่สาธารณะประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลป่าคลอกได้เข้าตรวจสอบพบว่า ผู้อุทธรณ์จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้ให้คำแนะนำแก่ผู้อยู่ในสถานประกอบกิจการแจ้งผู้อุทธรณ์ให้ดำเนินการยื่นเอกสารหลักฐานและคำร้องขอรับใบอนุญาตหรือหนังสือแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร โดยมีหลักฐานคือ ๑. เอกสารหลักฐานกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่จากเจ้าของที่ดิน ๒. สำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านของผู้ประกอบกิจการ ๓. สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ใบรับรองแพทย์ของผู้สัมผัสอาหาร ๔. ใบประกาศหรือวุฒิบัตรหรือบัตรผู้สัมผัสอาหารที่ผ่านการอบรม ในวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๕ ผู้อุทธรณ์ได้มอบอำนาจให้นางจารุวรรณ เพิ่มพูล ยื่นคำขอรับอนุญาต/หนังสือรับรองการจัดตั้งสถานประกอบกิจการ โดยมียื่นเอกสารที่เกี่ยวกับการกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่จากเจ้าของที่ดิน แต่ใช้หนังสือรับรองคดีถึงที่สุดจากศาลจังหวัดภูเก็ต เอกสารจากศาลจังหวัดภูเก็ตหนังสือรับรองคดีถึงที่สุด คดีหมายเลขแดงที่ ๕๖๔๒/๒๕๖๑ ยื่นแทน เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลป่าคลอกได้รับไว้และส่งให้ฝ่ายนิติการตรวจสอบว่าสามารถใช้แทนเอกสารหลักฐานที่ดินหรือหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่จากเจ้าของที่ดินหรือไม่ อย่างไร ในระหว่างนั้นเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งแก่ผู้อุทธรณ์รวมสามฉบับ คือ ๑. คำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง เคลื่อนย้ายอาคารตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ๒. คำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอนหรือการเคลื่อนย้ายอาคาร ตามมาตรา ๔๐ (๒) ๓. คำสั่งให้ยื่นขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคาร เนื่องจากข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๑๐ อาคารที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหารต้องได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายอื่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ แต่หากผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขหรือปฏิบัติถูกต้องแล้วสามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้อีกครั้ง

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งและขอทุเลาการบังคับตามคำสั่ง โดยโต้แย้งว่า ตามที่ทางเทศบาลตำบลป่าคลอกออกคำสั่งว่าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่น คือ ใช้อาคารที่ถูกคำสั่งห้ามใช้อาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นสถานที่ประกอบการซึ่งเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อ ๑๐ ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ตามข้อ ๖ ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอกกำหนดว่า “ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช่เป็นการขายของในตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตรต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งในข้อบัญญัตินั้น” แสดงข้อความว่า ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายหรือสะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกินกว่าสองร้อยตารางเมตรจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น คำว่า “ในอาคารหรือพื้นที่ใด” แสดงให้เห็นว่าไม่จำเป็นต้องอยู่ในอาคาร และพื้นที่การใช้งานของผู้อุทธรณ์ไม่ถึงสองร้อยตารางเมตร จึงไม่เข้าข่ายที่จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ตามข้อ ๖ ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอก เพียงแต่ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งเท่านั้น ส่วนตามที่อ้างพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมาตรา ๕๖ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการนั้น ได้แย้งว่าตามมาตรา ๕๖ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อได้รับคำขอใบอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของคำขอนั้น ถ้าปรากฏคำขอไม่ถูกต้องไม่สมบูรณ์หรือไม่ตรงตามเงื่อนไขตามข้อบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมความไม่ถูกต้องทั้งหมดแจ้งให้ผู้ขอทราบในคราวเดียวกัน หรือกรณีที่ต้องส่งคืนคำขอก็ให้ส่งคืนคำขอพร้อมแจ้งความไม่ถูกต้องให้ทราบภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำขอ แต่ปรากฏว่าทางเทศบาลตำบลป่าคลอกไม่ได้มีการแจ้งให้ทราบตามกำหนดเวลาสิบห้าวัน และตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังกำหนดไว้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบอนุญาตให้หรือไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอจะต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในสามสิบวันนับจากที่ได้รับคำขอ แต่ปรากฏว่าทางเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ขอทราบตามกำหนดเวลาดังกล่าวทั้งสองกรณีในกำหนดสิบห้าวันและสามสิบวัน มีแต่เพียงหนังสือคำสั่งไม่อนุญาต นับเวลาจากวันที่ยื่นคำขอเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๕ เป็นเวลา ๔๒ วัน ซึ่งเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เห็นว่าการดำเนินงานของเทศบาลตำบลป่าคลอกอาจเข้าข่ายปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนประเด็นที่อ้างว่าผู้ขอทรมานไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดท้องถิ่น คือ การใช้อาคารที่ถูกคำสั่งห้ามใช้อาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นที่ประกอบการซึ่งเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามข้อ ๑๐ ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอก เรื่องสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้แย้งว่า หนังสือดังกล่าวแจ้งให้ตนทราบ ๔๒ วัน นับจากวันยื่นคำขอ คำสั่งดังกล่าวอาจออกโดยไม่ชอบตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลป่าคลอกด้วย และแจ้งว่าตนกำลังดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แบบชั่วคราวเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๕ แล้ว และเห็นว่าในพื้นที่หมู่ที่ ๗ ตำบลป่าคลอกมีร้านอาหารตามสั่งที่เปิดให้บริการเช่นเดียวกับร้านของผู้ขอทรมานที่เข้าข่ายจะต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งไม่น้อยกว่า ๑๐ ร้าน แต่ทางเทศบาลตำบลป่าคลอกก็ได้ดำเนินการใด ๆ กับร้านเหล่านั้น เป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่ยุติธรรม ใช้อำนาจกลั่นแกล้งเฉพาะตัว จึงอาจไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ระบุให้ใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันอาศัยที่กล่าวมาข้างต้น จึงขอให้คณะกรรมการพิจารณาผู้ขอทรมานเพิกถอนคำสั่ง ให้มีการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว และมีคำสั่งให้เทศบาลตำบลป่าคลอกออกหนังสือรับรองการแจ้งให้ผู้ขอทรมานด้วย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก่ผู้ขอทรมาน สรุปความได้ว่า การมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการแก่ผู้ขอทรมานชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตามขั้นตอนหรือกระบวนการดังนี้ ๑. วันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีหนังสือที่ ภก ๕๓๑๐๑/- ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๖๕ สั่งการให้ปลัด นิติกร กองช่าง กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีมีเรื่องร้องเรียนทางสื่อออนไลน์ว่า มีการทำการก่อสร้างลงในพื้นที่คลองจนไม่เหลือสภาพคลองสาธารณะ ซึ่งคลองอยู่ติดกับถนนสายผักกูด-ยามู รวมทั้งมีการทำร้านอาหารอยู่บริเวณเขื่อนชายทะเล หมู่ที่ ๗ สร้างอาคารโรงเล่นโต๊ะสนุกเกอร์ หากมีการดำเนินการที่ผิดกฎหมายให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจนเสร็จกระบวนการ ๒. วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลป่าคลอกและสมาชิกสภาเทศบาลในเขตพื้นที่ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหนังสือสั่งการขั้นต้น สรุปผลการตรวจสอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องตามภารกิจงานสาธารณสุขฯ พบมีการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารชื่อ “ยามู เรสโตรองท์” ขณะเข้าตรวจสอบพื้นที่มีนายศุภชัย เพิ่มพูล รับเป็นเจ้าของและเป็นผู้ประกอบการ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีการใช้พื้นที่ประกอบการโดยประมาณมากกว่า ๒๐๐ ตารางเมตร

พบอาคาร ...

พบอาคารจำนวน ๑ อาคาร เดินท์ ๒ หลัง และได้จัดวางโต๊ะอาหารสำหรับบริการลูกค้าบริเวณหลังเขื่อน และพื้นที่หน้าเด็นท์ เจ้าพนักงานสาธารณสุขได้ออกบันทึกการตรวจสอบสถานประกอบการ เพื่อเป็นหลักฐาน แจ้งให้ผูุ้ธรณ์ดำเนินการให้ถูกต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยขอรับใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่ได้รับบันทึกแจ้ง แต่นายศุภชัย เพิ่มพูล ไม่ประสงค์ลงนามรับบันทึกการตรวจฉบับดังกล่าว จึงถ่ายภาพขณะรับบันทึกการตรวจไว้ โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลร่วมถ่ายภาพเป็นพยาน ๓. วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๕ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลปาลาคลอก ได้รับแบบคำขอรับใบอนุญาต/หนังสือรับรอง การจัดตั้งสถานประกอบการสถานที่จำหน่ายอาหารจากผูุ้ธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอได้ตรวจสอบ เอกสารเบื้องต้น พบว่า มีความคลุมเครือและมีความซับซ้อนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของผู้ประกอบการ และผู้ที่ยื่นคำขอฯ จึงได้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบและลงบันทึกแนบท้ายคำขอว่าส่งเรื่องให้งานนิติการตรวจสอบ และได้ฉีกผลการตรวจสอบเอกสารในส่วนของผู้ยื่นคำขอ/ผู้แจ้งให้กับผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐานอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งถือว่าได้แจ้งความไม่ถูกต้อง ความไม่ครบถ้วนให้แก่ผู้ยื่นคำขอทราบแล้ว ๔. ในระหว่างการตรวจสอบ เอกสารกับงานนิติการ การตรวจสอบสภาพการประกอบการตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏและประจักษ์ด้วย สายตาของประชาชนทั่วไปทั้งขนาดการใช้พื้นที่ประกอบการมากกว่า ๒๐๐ ตารางเมตร และข้อมูลจากนายช่าง เขตที่ลงพื้นที่ตรวจสอบ พบว่า มีการใช้อาคารประกอบการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร ตามมาตรา ๔๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และการประกอบการไม่เป็นไปตามความในข้อ ๑๐ แห่งข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบลปาลาคลอก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงได้ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งไม่ออก ใบอนุญาตประกอบการ ๕. วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เทศบาลฯ ได้รับหนังสือขออุทธรณ์คำสั่งจึงส่งต่อ เรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงได้พิจารณาตรวจสอบเอกสาร หลักฐานทั้งที่ได้รับจากผู้ประกอบการ เอกสารหลักฐานคำสั่งห้ามใช้อาคาร ที่ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการควบคุมอาคาร และจากการตรวจสอบสภาพการประกอบการ ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏและประจักษ์ด้วยสายตาของประชาชนทั่วไป ทั้งขนาดการใช้พื้นที่ประกอบการ และขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาการออกใบอนุญาต ซึ่งผูุ้ธรณ์ใช้อาคารที่ถูกคำสั่งห้ามใช้อาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นสถานที่ประกอบการ ซึ่งเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตามข้อ ๑๐ ในข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลปาลาคลอก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสสม อาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบการแก่ผูุ้ธรณ์ไปเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจในการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเทศบาลขอแจ้งเพิ่มเติมว่า พื้นที่ประกอบการ บางส่วน เช่น ครั้ว พื้นที่วางโต๊ะทานอาหาร ห้องน้ำ อาจรูกล้าพื้นที่สาธารณะแนวสันเขื่อนกันตลิ่งพังหาดยามู ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ปัจจุบันเทศบาลตำบลปาลาคลอก ได้ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

เจ้าหน้าที่ศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช กรมอนามัย ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัดภูเก็ตได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๙ และวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๕ พบว่า สถานประกอบการของผูุ้ธรณ์ตั้งอยู่บริเวณชุมชนเลียบชายทะเล มีพื้นที่ประมาณ ๒๖๕ ตารางเมตร จำหน่ายอาหารตามสั่ง เปิดบริการตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ - ๒๑.๐๐ น. เป็นประจำทุกวัน ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ เป็นโรงเรือนชั่วคราวโครงสร้างเด็นท์ ๒ หลัง ขนาดหลังละ ๕๐ ตารางเมตร กันพลาสติกใส รอบโรงเรือนเด็นท์เพื่อกันฝนสามารถม้วนเก็บได้ โรงเรือนหลังแรกใช้โครงสร้างเด็นท์วางคร่อมตัวอาคาร แทนหลังคาอาคาร เนื่องจากตัวอาคารเดิมสร้างแบบไม่มีหลังคา ตัวอาคารมีลักษณะโครงสร้างเป็นพื้นซีเมนต์

ใช้ไม้ ...

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาจากเอกสารหลักฐานที่ได้รับ รวมถึงรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช กรมอนามัย แล้ว

หรือเข้าไป ...

หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอนหรือการเคลื่อนย้ายอาคาร ตามมาตรา ๔๐ (๒) ๓) คำสั่งให้ยื่นขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้ง หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง การก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคาร ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลปาดฉก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดว่า อาคารที่ใช้เป็นสถานที่ ประกอบการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหารต้องได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายอื่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงพิจารณาว่า ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ได้แย้งว่าการพิจารณาคำขอใช้เวลาถึง ๔๒ วัน นับจากวันยื่นคำขอ ไม่เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ อาจออก โดยไม่ชอบ และแย้งว่าในพื้นที่หมู่ที่ ๗ ตำบลปาดฉก มีร้านอาหารตามสั่งที่เปิดให้บริการเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ ที่เข้าข่ายจะต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหลายแห่ง แต่มิได้ดำเนินการใด ๆ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่ยุติธรรม ใช้อำนาจกลั่นแกล้งเฉพาะตัว เห็นว่าไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ระบุให้ใช้กฎหมาย อย่างเท่าเทียมกัน มีคำขอให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่ง ให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง และสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ออกหนังสือรับรองการแจ้งให้แก่ผู้อุทธรณ์ ศูนย์อนามัยที่ ๑๑ นครศรีธรรมราช กรมอนามัย ได้ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและลงพื้นที่ตรวจสอบบริเวณสถานประกอบการได้ข้อมูลว่า สถานที่จำหน่ายอาหารของผู้อุทธรณ์ มีพื้นที่ที่ใช้ประกอบกิจการ ๒๖๕ ตารางเมตร อาคารที่ใช้ประกอบกิจการอยู่ระหว่างถูกออกคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวม ๓ ฉบับ ส่วนประเด็นด้านสุขลักษณะของสถานประกอบการ พบว่า ยังดำเนินการไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหลายข้อ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐานที่ได้รับ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว มีประเด็นอุทธรณ์ที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การประกอบกิจการของผู้อุทธรณ์ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ กำหนดไว้ว่า “ในพระราชบัญญัตินี้... “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่าย ให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม...” มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่ สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใด ซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช้เป็นการขายของในตลาด ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งตามมาตรา ๔๘ ก่อนการจัดตั้ง” ข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลปาดฉก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารและสะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๖ กำหนดว่า “ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อย ตารางเมตร และมีใช้เป็นการขายของในตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าสถานที่ดังกล่าว ไม่เกินสองร้อยตารางเมตรต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อขอรับหนังสือรับรองการแจ้งก่อนการจัดตั้ง...” ข้อ ๑๐ กำหนดว่า “อาคารที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบการจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ต้องได้รับใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อ ๑๒ กำหนดไว้ว่า “ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาต จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามแบบที่กำหนดไว้

ท้ายข้อบัญญัตินี้ ...

ท้ายข้อบัญญัตินี้ พร้อมเอกสารและหลักฐาน... (๒) สำเนาใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นประกาศกำหนดสำหรับกรณีการขอจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคาร...” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารโดยใช้พื้นที่ ๒๖๕ ตารางเมตร และยื่นคำขอรับใบอนุญาต/หนังสือรับรองการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยใช้อาคารที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างและถูกระงับการใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร จึงเห็นว่าการยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารของผู้อุทธรณ์เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลปาลกโลก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ จริง

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น คำสั่ง ที่ ๐๐๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๖ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับคำขอรับใบอนุญาตหรือคำขอต่ออายุใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอ ถ้าปรากฏว่าคำขอดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์นั้นทั้งหมดและแจ้งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขให้ถูกต้องและสมบูรณ์ในคราวเดียวกัน และในกรณีจำเป็นที่จะต้องส่งคืนคำขอแก่ผู้ขออนุญาต ก็ให้ส่งคืนคำขอพร้อมทั้งแจ้งความไม่ถูกต้องหรือความไม่สมบูรณ์ให้ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำขอ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำขอซึ่งมีรายละเอียดถูกต้องหรือครบถ้วนตามที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อาจออกใบอนุญาตหรือยังไม่อาจมีคำสั่งไม่อนุญาตได้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน แต่ต้องมีหนังสือแจ้งการขยายเวลาและเหตุจำเป็นแต่ละครั้งให้ผู้ขออนุญาตทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาตามวรรคสองหรือตามที่ได้ขยายเวลาไว้แล้วนั้น แล้วแต่กรณี” เมื่อปรากฏว่า ในขณะออกคำสั่ง นายปัญญา สำเภารัตน์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลปาลกโลก เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองนี้ได้ ก่อนออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติตามคำแนะนำเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นการให้โอกาสผู้อุทธรณ์ที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง ถือเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์ประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารโดยใช้พื้นที่ ๒๖๕ ตารางเมตร และยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยใช้อาคารที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างและถูกระงับการใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลปาลกโลก เรื่อง สถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ ขอบด้วยกฎหมายแล้ว

ด้วยเหตุผล ...

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์นายกเทศมนตรีตำบลปากคลอง
เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ คำสั่ง ที่ ๐๐๓/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕



(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณายุทธวิธี

(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ

(นางสาวนารีนุช กุลันแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ

(นายณัฐกัย ตีศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ

(นางขวัญฤดี โชติชนาหวังค์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นางสาวกัลยาศิริ กุลันอวล)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ

(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ

(นางอรรทัย หวังวิวัฒนา)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ

(นายสมชาย ตุ่นแก้ว)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ