

๙. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด

การที่บุคคลใดเข้าไปจัดตั้งตลาดโดยไม่ได้รับอนุญาตในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดได้ แต่หากการดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดนั้นมิได้ก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน กรณีจึงไม่มีเหตุที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขโดยการออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการจัดตั้งตลาด และใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้จัดตั้งตลาดโดยไม่ได้รับอนุญาต ประกอบกับเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ออกคำสั่งให้หยุดดำเนินกิจการจัดตั้งตลาด และใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดจำนวนสองแปลง ตั้งอยู่ที่อำเภอลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผู้บุกรุกเข้าไปจัดตั้งตลาดในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบพบว่าผู้อำนวยการเขตลาดกระบัง ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกใบอนุญาตให้ใช้สถานที่เป็นตลาดเอกชน ตลาดประเภทที่ ๒ บนที่ดินดังกล่าวให้แก่ นาง ม. โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี โดยใบอนุญาตฉบับปัจจุบันจะสิ้นอายุในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้อำนวยการเขตลาดกระบัง ขอให้ยกเลิกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดดังกล่าว ต่อมา สำนักงานเขตลาดกระบังได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าสำนักงานเขตลาดกระบังมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ นาง ม. แต่เมื่อใบอนุญาตดังกล่าวได้สิ้นอายุลง นาง ม. ก็ยังคงจัดตั้งตลาดในที่ดินดังกล่าวตลอดมา อันเป็นการจัดตั้งตลาดโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญากับนาง ม. แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ออกคำสั่งห้ามและไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองใด ๆ กับผู้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองห้ามนาง ม. เข้าไปจัดตั้งตลาด



และเข้าไปค้าขายในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และให้กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่นาง ม. จัดตั้งตลาดโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นบนที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนตั้งอยู่ในเขตท้องที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นความผิดตามมาตรา ๓๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๓๗^๒ และข้อ ๔๘^๓ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีและควบคุมตลาดตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๙)^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ถือเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อเป็นการจัดตั้งตลาดในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนไม่ใช่เป็นการจัดตั้งตลาดในที่หรือทางสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๕๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวชอบที่จะร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิด และในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข หากพบว่าการดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ

^๑ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

การเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดภายหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดวรรคหนึ่งแล้ว จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐที่ได้จัดตั้งตลาดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจการตลาดจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะรายก็ได้

^{๒-๓} ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๓๗ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาดเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ข้อ ๔๘ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนี้มีโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๔-๕} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๕๐ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. ๑๑

๑. ๑๑

(๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

๑. ๑๑

๑. ๑๑



ของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะสั่งให้นาง ม. หยุดดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดนั้นไว้ทันที เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และหากการดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดนั้นจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้อง หรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้ตามสมควร แล้วแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง^๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นดุลพินิจในการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเจ้าพนักงานสาธารณสุข โดยคำนึงว่าการดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือไม่ หรือจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วนหรือไม่ เป็นสำคัญ โดยกรณีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น จึงไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องใช้อำนาจในทางปกครองออกคำสั่งให้นาง ม. หยุดดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดในช่วงเวลานั้น และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังไม่ออกคำสั่งให้นาง ม. หยุดดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดจึงยังไม่มีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่นาง ม. ได้ และไม่ใช้กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหาย

^{๖-๗} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๕ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำเนินกิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจการนั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินกิจการนั้นแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องได้ และถ้าผู้ดำเนินกิจการไม่แก้ไข หรือถ้าดำเนินกิจการนั้นจะก่อให้เกิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดดำเนินกิจการนั้นไว้ทันทีเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าปราศจากอันตรายแล้วก็ได้

๗๗

๗๗

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุที่ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขเห็นว่าเหตุวรรคหนึ่งจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมซึ่งสมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน ให้เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการไม่ถูกต้องหรือฝ่าฝืนดังกล่าวแก้ไขหรือระงับเหตุนั้น หรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นได้ตามสมควร แล้วให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบ



ต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ตามมาตรา ๕๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ออกคำสั่งให้นาง ม. หยุดดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี หลังจากใบอนุญาตให้ใช้สถานที่เป็นตลาดเอกชน ตลาดประเภทที่ ๒ สิ้นอายุนั้น เป็นผลโดยตรงที่เกิดจากการที่นาง ม. จัดตั้งตลาดบนที่ดินดังกล่าวโดยไม่ได้รับความยินยอม เป็นการโต้แย้งสิทธิผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓๓๖^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีหน้าที่ในการดูแลไม่ให้บุคคลใดเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ออกคำสั่งให้นาง ม. หยุดดำเนินกิจการจัดตั้งตลาดและใช้มาตรการบังคับทางปกครองในช่วงเวลานั้น จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๔/๒๕๖๒)

๑๐. การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์

ยังไม่มีข้อมูลเพิ่มเติม

^๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๘ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

