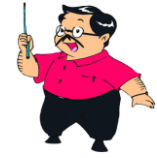


ขอตั้งตลาดนัด...หลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณา



โดย... ลุงเป็นธรรม
สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕

ส่วนที่ ๑ เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งตลาดนัด

คดีปกครองที่ “ลุงเป็นธรรม” นำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ครับ!

มีมูลเหตุเกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนด ต้องการนำที่ดินของตนไปทำประโยชน์ด้วยการจัดตั้งตลาดนัด จึงไปยื่นคำร้องขออนุญาตต่อนายกเทศมนตรีเพื่อจัดตั้งตลาดนัดในวันพฤหัสบดี และวันเสาร์หรือวันอาทิตย์ สัปดาห์ละ ๒ วัน

แต่นายกเทศมนตรีไม่อนุญาต โดยใช้อำนาจพิจารณาตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

โดยให้เหตุผลว่า เพราะได้รับการร้องเรียนจากชมรมผู้ทำการค้าในตลาดสดเทศบาลว่า ได้รับผลกระทบจากการอนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดที่ได้อนุญาตให้จัดตลาดนัดในวันจันทร์อยู่แล้ว หากเปิดโอกาสให้พ่อค้าแม่ค้าจากที่อื่นมาจัดตลาดนัดเพิ่มอีกสัปดาห์ละ ๒ วัน พ่อค้าแม่ค้าที่อยู่ในตลาดสดเทศบาลจะได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถอยู่ได้เกิดความเสียหายแก่ตลาดสดของเทศบาลในอนาคต ทำให้เทศบาลขาดรายได้จากภาษีเงินได้ที่เป็นงบประมาณบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนเนื่องจากเทศบาลไม่มีรายได้ เพื่อให้พ่อค้าแม่ค้าที่ได้รับอนุญาตและเสียภาษีให้กับเทศบาลมีความมั่นใจในการเข้าไปขายของในตลาดสดเทศบาล

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงอีกครั้งว่า เคยได้รับอนุญาตด้วยวาจาและได้ลงทุนพัฒนาที่ดินและเปิดให้เช่าที่ดินบริเวณดังกล่าวแล้ว จึงขอให้นายกเทศมนตรีออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดนัดตามที่ขอ

แต่นายกเทศมนตรีก็ไม่ได้ดำเนินการ

ครับ!... ในที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดและให้เทศบาลชดเชยค่าเสียหาย

และคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดท่านวินิจฉัยว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดี ครับ!

ส่วนที่ ๒ ขอตั้งตลาดนัด...หลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดท่านวินิจฉัยวางหลักในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดไว้ดังนี้ครับ การที่นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะมีคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และเทศบัญญัติ เรื่อง การตลาด เป็นหลัก เพราะเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการอนุญาต และวางหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งตลาดไว้โดยเฉพาะและเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ที่มุ่งประสงค์จะคุ้มครองด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมของตลาดเป็นสำคัญ

ฉะนั้น หากคำขอจัดตั้งตลาดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมาย กฎกระทรวง และข้อบัญญัติเทศบาลกำหนดไว้ นายกเทศมนตรีย่อมมี “ดุลพินิจ” ที่จะไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดได้

สำหรับการใช้ดุลพินิจ จะต้องใช้อย่างไรนั้น

ศาลปกครองสูงสุดท่านว่า..จะต้องคำนึงถึง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในการประกอบอาชีพของประชาชน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีและเป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้..ครับ!

นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจดุลพินิจในการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เหตุผลหลักที่ใช้ในการพิจารณาคำขอและมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัด เป็นเหตุผลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการจัดการรายได้จากการเก็บภาษีของเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังอ้างเหตุเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ประกอบการค้าในตลาดสดของเทศบาล ซึ่งเป็นเพียงประโยชน์ของผู้ประกอบการค้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการอยู่ก่อนแล้ว

จึงไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอื่น และไม่ได้เป็นเหตุที่จะใช้อำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดไว้แต่อย่างใด และการที่นายกเทศมนตรีอ้างว่าจะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยของประชาชน เพราะพ่อค้าแม่ค้าที่ค้าขายอยู่ในตลาดสดไม่พอใจและลงชื่อคัดค้าน ก็ยังเป็นเพียงการคาดคะเน ยังไม่แน่นอนว่าเหตุการณ์นั้นจะเกิดหรือไม่ และเหตุการณ์ดังกล่าวมิได้มีสภาพร้ายแรงถึงขนาดที่ไม่อาจป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ด้วยวิธีการอื่น

การนำเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอนมาใช้เป็นเหตุผลในการพิจารณาและไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัด จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งยังเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการของผู้ที่องค์คิดเกินความจำเป็นแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตเทศบาลตามมาตรา ๕๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการถูกจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ถือเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ไม่อนุญาตให้จัดตั้งตลาดนัดจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒๖/๒๕๕๕)

คดีนี้ได้ข้อสรุปดังนี้ ครับ!.. ในการจัดตั้งตลาดนัด หากเอกชนรายใดประสงค์จะตั้งตลาด ต้องยื่นคำขอและต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดนิยามของ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ผู้มีอำนาจพิจารณาไว้แล้ว เช่น ในเขตเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี หรือ กรุงเทพมหานคร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ในส่วนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้น นอกจากต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสุขภาพลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมของตลาดเป็นสำคัญแล้ว การใช้ดุลพินิจยังต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในการประกอบอาชีพของประชาชน ตลอดจนส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมด้วยครับ!

ส่วนที่ ๓ รู้ทัน...กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งตลาด

ในการขอจัดตั้งตลาดต้องพิจารณากฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๓๔ กำหนดว่า ห้ามมีการจัดตั้งตลาดเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และในการพิจารณาอนุญาตต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยสุขภาพลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบัญญัติ เรื่อง การตลาด ตลอดจนต้องพิจารณากฎหมาย หรือกฎกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องตามแต่ละลักษณะของตลาด