

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(ต. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๓๙๒/๒๕๕๖

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๑๐๙/๒๕๕๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ระหว่าง { นางอมรา ณ เชียงใหม่ ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดี
นายสุพล สิงหลกะ ที่ ๒
นางสาวละอียด วีระณรงค์ ที่ ๓
นายอำเภอเมืองเชียงใหม่ ที่ ๑
ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒
ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓ } ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

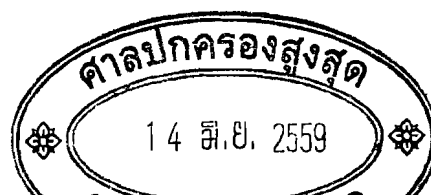
ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗/๒๕๕๓
หมายเลขแดงที่ ๖๐๘/๒๕๕๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองเชียงใหม่)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาล
จังหวัดเชียงใหม่ ของนายสมพงษ์ ณ เชียงใหม่ ผู้ตาย ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้ง
สถานบริการชื่อ รินแก้วไนท์คลับ สถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติ



/สถานบริการ...

สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประเภทสถานที่เดินรำ รำวง หรือร่อนเงี่ยง ประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการ ตั้งอยู่เลขที่ ๑๘๓/๔ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการชื่อ ที ฟอรั่ สถานบริการตามมาตรา ๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประเภทสถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า ตั้งอยู่เลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการชื่อ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ สถานบริการตามมาตรา ๓ (๔) (ก) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประเภทสถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย และให้บริการโดยมีดนตรี การแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง และยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้นักร่อน นักแสดง หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า ตั้งอยู่เลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้ อาคารซึ่งเป็นที่ตั้งสถานบริการทั้งสามแห่งดังกล่าว มีผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเจ้าของอาคารและที่ดิน นับตั้งแต่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เคยดำเนินกิจการสถานบริการในลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งไม่เคยขาดต่ออายุใบอนุญาตแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ได้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างรุนแรง นักท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ลดลงเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบปัญหาขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสถานบริการถูกเจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศขายทอดตลาดเนื่องจากถูกเจ้าหนี้ทางการค้าฟ้องบังคับจำนอง จึงต้องหาทางเจรจาประนอมหนี้ไม่ให้ที่ดินถูกบังคับคดี ขณะเดียวกันก็ต้องหาแหล่งเงินกู้ใหม่เพื่อนำมาเสริมสภาพคล่องในกิจการหรือหาผู้ร่วมทุนใหม่ นอกจากนี้ อาคารสถานบริการก็เริ่มชำรุดทรุดโทรมตามสภาพกาล จึงจำเป็นต้องหยุดกิจการเป็นการชั่วคราว เพื่อปรับปรุงสถานบริการให้สมบูรณ์และทันสมัยยิ่งขึ้น และเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้นำเรื่องปรึกษาคณะกรรมการพิจารณากลับการอนุญาตและต่อใบอนุญาตสถานบริการ จังหวัดเชียงใหม่



/ในคราวที่...

ในคราวที่ได้ไปยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งคณะกรรมการได้เข้าตรวจสอบสถานบริการเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ แล้วพบว่า สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบปัญหาดังกล่าวจริง และไม่ได้เปิดให้บริการ จึงนำเรื่องเข้าที่ประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยมีมติให้ชะลอการต่อใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และสถานบริการ ที่ ฟอว์ ทู ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ ไว้ก่อน หากมีความประสงค์จะเปิดให้บริการ ให้แจ้งอำเภอเมืองเชียงใหม่ทราบต่อไป ส่วนสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จากการเข้าตรวจสอบสถานบริการพบว่าอยู่ระหว่างการปรับปรุง และเร่งหาแนวทางแก้ไขปัญหาค้างคาติดขัดคดีเช่นเดียวกัน คณะกรรมการจึงมีมติให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ไว้ก่อนจนกว่าสถานบริการจะปรับปรุงแล้วเสร็จ และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยเคร่งครัด กล่าวคือ กรณีสถานบริการต้องหยุดประกอบกิจการติดต่อกันเกินเจ็ดวัน ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบทันที แต่ต้องไม่เกินสองวันนับแต่วันที่ได้หยุดประกอบกิจการ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ อย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด กล่าวคือ สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และที่ ฟอว์ ทู ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งแรก ฉบับลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ เพื่อขออนุญาตหยุดประกอบกิจการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นเวลา ๑๒๐ วัน โดยให้เหตุผลว่าอยู่ระหว่างการซ่อมแซมปรับปรุงสถานที่ จึงไม่พร้อมเปิดดำเนินการกิจการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งอนุญาตให้ปิดปรับปรุงสถานบริการได้ตามขอส่วนสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งแรก ฉบับลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เพื่อขออนุญาตหยุดประกอบกิจการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นเวลา ๑๒๐ วัน โดยให้เหตุผลเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้โต้แย้งหรือคัดค้านแต่ประการใด ยังคงอนุญาตให้ปิดปรับปรุงเป็นการชั่วคราวได้ตามขอ แต่เนื่องจากการปรับปรุงอาคารสถานบริการดังกล่าวข้างต้นต้องใช้งบประมาณดำเนินการค่อนข้างสูง

ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบภาวะขาดทุนสะสมและมีได้ประกอบกิจการ อีกทั้งถูกเจ้าหน้าที่การค้าฟ้องบังคับจำนองที่ดินขายทอดตลาด จึงไม่อาจปรับปรุงซ่อมแซมอาคารสถานบริการได้ในระยะเวลาอันสั้น จึงขอปิดกิจการชั่วคราวครั้งละ ๑๒๐ วัน สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๘ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๙ ครั้ง และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๕ ครั้ง ต่อมา วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่า สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วหลายครั้ง โดยให้เหตุผลในลักษณะเดิม การปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๒ (๒) ของสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม น่าจะเพียงพอแล้ว อีกทั้งเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ จึงอนุญาตให้ปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น และให้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย ในวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมกับทำหนังสือขออนุญาตปิดสถานบริการชั่วคราวอีก เพราะยังขาดสภาพคล่องทางการเงินและอยู่ระหว่างหาผู้ร่วมทุน โดยมีนายปรีชา ศิรินาม ปลัดอำเภอเมืองเชียงใหม่ เป็นผู้รับเรื่อง ต่อมา วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำหนังสือชี้แจงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีก โดยอธิบายถึงสาเหตุแห่งความล่าช้า พร้อมกับแจ้งความประสงค์ว่า ยินดีจะชำระค่าธรรมเนียมย้อนหลังในการต่ออายุใบอนุญาตรายปี นับตั้งแต่วันที่ขอปิดกิจการชั่วคราวด้วย เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยังมิได้ดำเนินการตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดระยะเวลาในการแก้ไข อีกทั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ก็ได้พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้กับสถานบริการดังกล่าว จึงมีความเห็นไม่สมควรที่จะต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม พร้อมกับให้ใช้สิทธิโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ภายใน ๑๕ วัน หลังจากผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าว

ก็ได้พยายามเร่งปรับปรุงอาคารสถานบริการ และเพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงขออนุมัติย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการ ที่ ฟอ์ ทุ ออกจากอาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ไปอยู่ชั้น ๒ ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากอาคารดังกล่าวมีสภาพสมบูรณ์ไม่ต้องซ่อมแซมมากและพร้อมที่จะเปิดดำเนินการได้เลย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เจ้าของอาคารก็ตกลงยินยอมให้ใช้อาคารได้ หลังจากได้ทำการปรับปรุงอย่างเร่งรีบแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า สถานบริการทั้งสามแห่งพร้อมที่จะเปิดกิจการได้ภายในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ต่อมา วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพื่อแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีความเห็นว่า ข้อชี้แจงของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้เป็นไปตามที่กล่าวอ้าง จึงไม่มีประเด็นที่จะนำมาพิจารณาหักล้างเหตุผลและความเห็นของมติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับการรองแต่ประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และแจ้งว่าหากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันได้รับคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ต่อมา วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้เหตุผลว่า ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ สถานบริการ ที่ ฟอ์ ทุ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กล่าวคือ สถานบริการจะต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทุกปี มิฉะนั้น จะถือว่าขาดการต่ออายุใบอนุญาต เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี จึงถือว่าสถานบริการดังกล่าวไม่ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาต การมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการทั้งสามแห่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟังไม่ขึ้น

เห็นควรยกอุทธรณ์ และหากจะฟ้องโต้แย้งคำสั่งนี้ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันได้รับทราบคำวินิจฉัย จากข้อเท็จจริงตามที่ได้กล่าวอ้างมาแล้วข้างต้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้เหตุผลว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้ปรับปรุงซ่อมแซมสถานบริการ ให้แล้วเสร็จตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้ จึงเห็นควรไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมนั้น เป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับทราบมาโดยตลอดถึงสาเหตุที่การปรับปรุง ซ่อมแซมไม่แล้วเสร็จและใช้เวลานานจากผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองที่ไม่มั่นคง จึงทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน และที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งสถานบริการ ถูกบังคับคดีขายทอดตลาด ซึ่งเมื่อมีการเข้าตรวจสอบสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ก็พบว่าเป็นความจริง จึงมีคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ยินดีชำระ ค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตประจำปีย้อนหลังนับแต่วันปิดกิจการชั่วคราวครั้งแรก จนถึงปัจจุบัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียม การต่ออายุใบอนุญาต การออกคำสั่งและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยแท้ ทั้งยังขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่ง พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งไม่ต่ออายุ ใบอนุญาตได้เฉพาะกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติหรือเมื่อสถานบริการใด ดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ยินยอมหรือ ปลอมแปลงเลยให้มีการมั่วสุม เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ หรือดำเนินการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น มิได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง ไม่ต่ออายุใบอนุญาตกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าน่าจะเป็นการหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียม หรือ การปิดปรับปรุงชั่วคราวนานเกินควร ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หยิบยกขึ้นมา กล่าวอ้างแต่อย่างใด และการให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยื่นคำขอ ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงถือว่าไม่ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาต นั้น แม้ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ จะกำหนดให้สถานบริการ

จะต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทุกปี มิฉะนั้น จะถือว่าขาดการต่ออายุใบอนุญาตก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งอนุญาตให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตประจำปีไว้ก่อน จนกว่าสถานบริการจะปรับปรุงแล้วเสร็จ หรือจนกว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีความพร้อมที่จะเปิดกิจการให้แจ้งความประสงค์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อออกไปตรวจสอบแล้วถึงจะพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตต่อไป ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาเอาไว้ เพียงแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ระหว่างการชะลอต่ออายุใบอนุญาตนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยเคร่งครัด ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งถือว่าเป็นการสั่งไม่อนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีเจตนาที่จะไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างแต่อย่างใด ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ก็เป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ดำเนินการ นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ และที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็หมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยอมรับคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เคยแจ้งหรือท้วงติงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด จึงหมายความว่า ยอมรับและเข้าใจเป็นอย่างดีมาโดยตลอดว่าได้รับคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และได้รับคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จากผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แล้วอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จึงมีผลทำให้การวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเอามาเป็นเหตุผลประกอบการพิจารณา

ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ขัดกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ นอกจากนี้ ยังถือเป็นการใช้อำนาจ ขัดต่อมาตรา ๔๓ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติรองรับเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือ ประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น การกระทำหรือออกคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงเป็นการกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อย่างร้ายแรง ขาดโอกาสในการประกอบอาชีพในกิจการที่ได้รับอนุญาตมาอย่างถูกต้อง และสูญเสียรายได้อย่างไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ และ ที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้สั่งเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ แจ่งคำสั่ง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

๒. เพิกถอนมติการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๑๕๓๕ (ที่ถูกต้องคือ ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๑๕๗๕) ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ซึ่งส่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนหรือต่ออายุใบอนุญาต ให้จัดตั้งสถานบริการทั้งสามแห่ง ซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับตาม คำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ และที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งไม่รับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ คณะกรรมการ พิจารณากลับการอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ ได้พิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ในระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา หน้าที่ ๔ ลำดับที่ ๗ สถานบริการชื่อ รินแก้วไนท์คลับ และหน้าที่ ๔ ลำดับที่ ๘ สถานบริการ ที่ ฟอรั่ ทุ จากการเข้าตรวจสอบ สถานที่เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ พบว่า ไม่ได้เปิดให้บริการ ที่ประชุมจึงมีมติเห็นควร

/ชโล...

ชะลอการพิจารณาต่อไปอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ไว้ก่อน แล้วเร่งรัดผู้ประกอบการให้ดำเนินการปรับปรุงสถานบริการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแจ้งผู้ประกอบการสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และ ที ฟอร์ ทู ทราบมติที่ประชุม และให้เร่งรัดปรับปรุงสถานบริการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ประกอบการทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้จัดการมรดกของนายสมพงษ์ ณ เชียงใหม่ ผู้ตายซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ ตามคำสั่งศาลจังหวัดเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ ๑๑๑๖/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๑๗๗๓/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เจ้าของกิจการสถานบริการ ที ฟอร์ ทู ได้ขอปิดกิจการสถานบริการเป็นการชั่วคราวตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ โดยให้เหตุผลว่า สถานบริการมีสภาพชำรุดทรุดโทรมมากจำเป็นต้องดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงสถานที่ใหม่ จึงยังไม่พร้อมที่จะเปิดดำเนินการสถานบริการ หากมีความประสงค์จะเปิดให้บริการเมื่อใดจะได้แจ้งให้อำเภอเมืองเชียงใหม่ทราบต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงรายงานเรื่องดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งบัญญัติว่า บรรดากฎกระทรวงหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องนั้นๆ ใช้บังคับและข้อ ๑๐ ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดว่า สถานบริการใดหยุดประกอบกิจการติดต่อกันเกินเจ็ดวัน ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบทันที แต่ต้องไม่เกินสองวันนับแต่วันที่ได้หยุดประกอบกิจการ และเมื่อจะประกอบกิจการต่อไปเมื่อใด ให้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเป็นหนังสือ ข้อ ๑๑ ทวิ กำหนดว่า สถานบริการที่จะได้รับการต่ออายุใบอนุญาต ต้องไม่หยุดประกอบกิจการในรอบปีที่ได้รับใบอนุญาตโดยไม่มีเหตุอันสมควรติดต่อกันเป็นเวลาเกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และต้องไม่ฝ่าฝืนเงื่อนไขการอนุญาตตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๘๓/๒๕๒๑ ลงวันที่

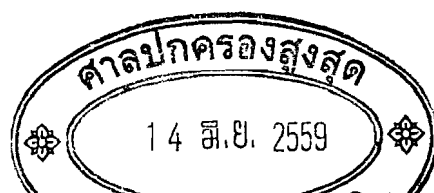


๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๑ ข้อ ๙ (๒) กำหนดว่า การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอก
 สถานบริการ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความจำเป็นจะอนุญาตก็ได้ แต่ถ้าผู้รับอนุญาต
 แก้ไขเปลี่ยนแปลงไปก่อนได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจสั่งไม่ต่ออายุ
 ใบอนุญาตหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 พิจารณาแล้ว จึงอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ปิดปรับปรุงสถานบริการ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม
 ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ หลังจากนั้น ได้มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ
 การขออนุญาตและการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ มีผลบังคับใช้
 เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งข้อ ๑๖ กำหนดว่า คำขอต่ออายุใบอนุญาตใดๆ
 ที่ยื่นไว้และอยู่ระหว่างการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก่อนวันที่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับ
 การพิจารณาอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓
 (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ส่วนสถานบริการ
 รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นสถานบริการตามมาตรา ๓ (๔) (ก)
 ได้รับใบอนุญาตตั้งสถานบริการ (แบบ สป.๒) ฉบับสุดท้าย คือ ใบอนุญาตเล่มที่ ๑
 เลขที่ ๐๒๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ ใช้ได้ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓
 ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ (แบบ สป.๖) ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙
 พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบคำขอฯ ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำ
 เรื่องดังกล่าวเข้าสู่การประชุมคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการอนุญาตและต่ออายุ
 ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ วันที่ ๒๔
 เมษายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมเห็นว่า จากการตรวจสอบสถานบริการของอำเภอเมืองเชียงใหม่
 พบว่า สถานบริการไม่ได้เปิดดำเนินการและไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้อำเภอทราบแต่อย่างใด
 คณะกรรมการจึงมีมติให้ชะลอการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ไว้ก่อน
 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งแนวทางปฏิบัติตามข้อ ๑๐ ทวิ และข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง
 ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙
 เมื่อสถานบริการดังกล่าวพร้อมที่จะประกอบกิจการต่อไป ก็ให้อำเภอเมืองเชียงใหม่
 ดำเนินการตรวจสอบและเสนอความเห็นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 โดยไม่ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มี
 หนังสือ ที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๑๖๖๙๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ทราบมติที่ประชุมและแนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งขอปิดกิจการสถานบริการ เป็นการชั่วคราว นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และหากพร้อมเปิดดำเนินการจะแจ้งให้ทราบต่อไป โดยขอรับรองว่าจะปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าว โดยเคร่งครัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการแล้วได้อนุญาตตามคำขอ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นเรื่องขอปิดปรับปรุงสถานบริการ เป็นการชั่วคราวเพิ่มเติมรวมครั้งแรกด้วย จำนวน ๕ ครั้ง และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นเรื่องรวมครั้งแรกด้วย จำนวน ๔ ครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาตามข้อกฎหมายข้างต้น จึงได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปิดปรับปรุงสถานบริการเป็นการชั่วคราวจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระหว่างนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ยกเลิกคำสั่งที่ ๔๘๓/๒๕๒๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยคำสั่งที่ ๗/๒๕๕๑ ข้อ ๑๒ (๒) กำหนดว่า การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานบริการ เช่น ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการ ขอเปลี่ยนชื่อสถานบริการ หรือขอเปลี่ยนแปลงบริเวณสถานที่ตั้งสถานบริการภายในสถานที่เดียวกันให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าเห็นว่า มีเหตุผลความจำเป็นก็ให้พิจารณาอนุญาต ซึ่งต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งว่า ขณะนี้สถานบริการอยู่ในสภาพทรุดโทรมมาก การดำเนินการซ่อมแซมต้องใช้งบประมาณมากประกอบกับภาวะเศรษฐกิจไม่ดี จึงยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงขออนุญาตปิดกิจการต่อไปอีก ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ขออนุญาตปิดกิจการต่อไปอีก ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และที่ ฟอรั ทู ได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วรวม ๖ ครั้ง และสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วรวม ๕ ครั้ง โดยให้เหตุผลลักษณะเดิม จากข้อมูลดังกล่าวพิจารณาแล้วจึงเห็นว่า การปิดปรับปรุงกิจการ

หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๒ (๒) ของสถานบริการทั้งสามแห่ง น่าจะเพียงพอแล้ว อีกทั้งเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงอนุญาตให้ปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น และให้ยื่นขอต่อใบอนุญาตตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายต่อไป หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ชี้แจงเหตุผลเพิ่มเติม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองการอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ เพื่อสรุปความเห็นก่อนเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาตามอำนาจหน้าที่ว่า กรณีสถานบริการชื่อ รินแก้วไนท์คลับ ที่ ฟอรั ทู และ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเจ้าของ ตามลำดับ และผู้ขออนุญาตได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ชี้แจงเหตุผลว่า ได้ปิดกิจการเป็นการชั่วคราวเพื่อปรับปรุงซ่อมแซม แต่เนื่องด้วยต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงได้หาผู้ร่วมทุนในการดำเนินการใหม่ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามยินยอมในการจ่ายค่าธรรมเนียมในการต่อใบอนุญาตรายปี ทั้งนี้ อาคารซึ่งเป็นที่ตั้งสถานบริการทั้งสามแห่ง ผู้เป็นเจ้าของอาคารและที่ดินคือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ปัจจุบันที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ได้ถูกเจ้าพนักงานบังคับคดี สำนักงานบังคับคดีจังหวัดเชียงใหม่ ประกาศขายทอดตลาด ตามคำสั่งศาล คดีหมายเลขแดงที่ ๕๔๖/๒๕๕๐ ตามประกาศเจ้าพนักงานบังคับคดี ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ รวม ๔ นัด ต่อมา คณะกรรมการได้พิจารณาข้อมูลดังกล่าวและข้อเท็จจริงตามหนังสือจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ขม ๐๐๑๗.๑/๔๗๕๗๖ ที่ ขม ๐๐๑๗.๑/๔๗๕๗๕ และที่ ขม ๐๐๑๗.๑/๔๗๕๗๔ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ กรณีที่สถานบริการทั้งสามแห่ง ขออนุญาตปิดปรับปรุงสถานบริการเป็นการชั่วคราว ซึ่งจังหวัดเชียงใหม่พิจารณาแล้ว เห็นว่า สถานบริการดังกล่าวได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วหลายครั้ง

โดยให้เหตุผลในลักษณะเดิม การปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๒ (๒) ของสถานบริการทั้งสามแห่งน่าจะเพียงพอแล้ว อีกทั้งเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงอนุญาตให้ปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น และให้ยื่นขอต่อใบอนุญาตตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามกฎหมายต่อไป จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ประกอบการสถานบริการยังมิได้ดำเนินการตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดระยะเวลาในการแก้ไข อีกทั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน ก็มิได้พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้กับสถานบริการดังกล่าว จึงมีความเห็นร่วมกันว่า ไม่สมควรที่จะต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๑๙๓๙๙ ที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๑๙๓๙๗ และที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๑๙๓๙๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้งข้อเท็จจริงตามมติที่ประชุมคณะกรรมการดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหากประสงค์จะโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้ทำเป็นหนังสือพร้อมเอกสารยื่นผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า พร้อมเปิดกิจการสถานบริการ ในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากปรับปรุงกิจการเสร็จเรียบร้อยแล้ว และในขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ขออนุมัติย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการ ที่ ฟอ์ ทู ออกจากอาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ไปอยู่ชั้น ๒ ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซอยอรุณจุฬพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งตั้งอยู่บริเวณเดียวกับอาคารเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ได้ข้อมูลพิจารณาทางปกครองโดยครบถ้วน จึงได้มอบหมาย



/ให้...

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้าง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ ชม ๐๑๑๗/๕๔๐๔ ที่ ชม ๐๑๑๗/๕๔๐๒ และที่ ชม ๐๑๑๗/๕๔๐๓ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ รายงานว่า ได้ดำเนินการตรวจสอบสถานที่ตั้งสถานบริการ ทั้งสามแห่งแล้ว พบว่า สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งเดิมไม่มีการ ย้ายอาคารสถานที่ไปตั้ง ณ อาคารที่แห่งใหม่ แต่ยังไม่มีความพร้อมในการเปิดกิจการ สถานบริการ ที่ ฟอรั ทู มีความพร้อมเปิดดำเนินการ และสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งเดิมไม่มีการย้ายอาคารสถานที่ไปตั้ง ณ อาคารที่แห่งใหม่ แต่ยังไม่มีความพร้อมในการเปิดกิจการ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคณะกรรมการ เฉพาะกิจตรวจสอบสถานบริการ ได้ขอเข้าตรวจสอบสถานที่ตั้งกล่าวในคราวออกตรวจสอบสถานบริการ ตามแผนฯ เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ พบว่า สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ มีเพียง โครงสร้างอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม สำหรับบริเวณด้านในยังไม่ดำเนินการปรับปรุงหรือ ซ่อมแซมแต่อย่างใด สถานบริการ ที่ ฟอรั ทู มีสภาพด้านนอกอาคารปรากฏร่องรอยของ ความชำรุดทรุดโทรมให้เห็นอยู่โดยทั่วไป สำหรับบริเวณชั้น ๒ ซึ่งเป็นที่ตั้งสถานบริการ ปรากฏว่า มีการปรับปรุงกันห้องชอยออกเป็นห้องเล็ก สำหรับในส่วนอื่นๆ ไม่ปรากฏ ร่องรอยการปรับปรุงหรือซ่อมแซมแต่ประการใด จึงถือได้ว่าขณะตรวจสอบยังไม่มีความพร้อม ที่จะเปิดให้บริการ และสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ สถานที่ตั้งมีเพียง โครงสร้างอาคารที่ปรากฏร่องรอยของความชำรุดทรุดโทรมให้เห็นอยู่โดยทั่วไป สำหรับ บริเวณด้านในปรากฏร่องรอยของการปรับปรุงเพียงเล็กน้อย จึงไม่มีความพร้อมในการ เปิดกิจการ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากรายงานการประชุม คณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองการอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ประการใด โดยที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติว่า ใบอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต ผู้รับอนุญาตผู้ใด ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอเสียก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ พิจารณาแล้ว เห็นว่า คำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแต่ละคำขอมิผลผูกพันในการพิจารณา

ตามกฎหมายเฉพาะปีเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันตลอดไป ประกอบกับสถานบริการทั้งสามแห่งได้ขอปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวยาวนาน โดยให้เหตุผลในลักษณะเดิม อีกทั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจตรวจสอบสถานบริการที่อาจเกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของผู้มาใช้บริการหรือต่อสาธารณะได้ออกตรวจสอบสถานบริการตามแผนฯ เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ พบว่าสถานที่ตั้งของสถานบริการทั้งสามแห่งไม่มีความพร้อมในการเปิดให้บริการ ขาดองค์ประกอบเกี่ยวกับสถานที่ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า ตามคำนิยาม “สถานบริการ” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มิได้ดำเนินการตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ให้โอกาสในการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสถานบริการหรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนกรณีที่ดินสถานบริการ ที่ ฟอ์ ทุ ได้ขอย้ายสถานบริการ เห็นว่า เป็นการย้ายสถานบริการตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓ บัญญัติว่า ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เฉพาะเขตอันมีปริมาตรดังต่อไปนี้เป็นพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๒ (๑) กำหนดไว้ว่า จะอนุญาตให้ย้ายได้เฉพาะการย้ายเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเท่านั้น (Zoning) การขอย้ายสถานบริการ ที่ ฟอ์ ทุ ซึ่งอยู่นอกเขตพื้นที่การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการ รินแก้ว ไนท์คลับ ที่ ฟอ์ ทุ และ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ตามคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ และ ที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ตามลำดับ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การที่ได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงสถานบริการชั่วคราวมาหลายครั้ง นั้น ก็เนื่องมาจากผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ประสบกับปัญหาการขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน

จนต้องพักการประกอบการระยะหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน โดยการหาแหล่งเงินทุนหรือผู้ร่วมทุนใหม่ แต่เมื่อมีผู้ร่วมทุนได้ระยะหนึ่งก็มีปัญหาเหมือนเดิมอีก เนื่องจากผู้มาใช้บริการน้อยจนรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย โดยไม่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแต่อย่างใด ขณะนี้ได้ทำการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารเลขที่ ๑๘๓/๔ ของสถานบริการ รินแก้ว ในท์คลับ และอาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ของสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ในระดับหนึ่งจนสามารถที่พร้อมจะให้บริการ ส่วนสถานบริการ ที่ ฟอรั ทู ได้ทำการปรับปรุงสถานที่ตั้งตามที่ได้ยื่นขออนุญาตย้ายสถานที่ตั้งใหม่ซึ่งอยู่ในบริเวณรั้วเดียวกัน โดยไม่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการย้ายสถานบริการเข้าไปอยู่ในพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแต่อย่างใด และขณะนี้สามารถเปิดดำเนินการได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้เปิดกิจการมาเป็นเวลานาน ได้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบสถานบริการ โดยเคร่งครัดมาโดยตลอด มีการจ้างแรงงานและสร้างอาชีพให้กับบุคลากรจำนวนมาก และในอดีตเคยเป็นสถานบริการที่ได้รับความนิยม แต่ในขณะนี้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤติเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ แต่ก็ยังมีความประสงค์ที่จะดำเนินการต่อไป จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้เพื่อสามารถประกอบกิจการได้ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ส่วนในเนื้อหาการอุทธรณ์เห็นว่า มีเนื้อหาในลักษณะเดิมๆ ที่เคยพิจารณาแล้วจึงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ อย่างไรก็ตาม อำนวยการพิจารณาอุทธรณ์เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้รวบรวมเอกสารพยานหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามหนังสือจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๔๓๐๐๐ ที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๔๓๐๐๒ และที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๔๓๐๐๑ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ หลังจากนั้น สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๔๐๕ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ขอเชิญผู้แทนจังหวัดเชียงใหม่ และผู้อุทธรณ์เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับสถานบริการ ในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ต่อมา ในวันดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มอบหมายให้ ดร.วรชาติ เพชรนันทวงศ์ เป็นผู้แทนเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และกรมการปกครอง ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามแล้วเห็นว่า สถานบริการ รินแก้ว ในท์คลับ และ ที ฟอรั ทู ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กล่าวคือ สถานบริการจะต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทุกปี มิฉะนั้น จะถือว่าขาดการต่ออายุใบอนุญาต เมื่อสถานบริการดังกล่าว ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี จึงถือว่า สถานบริการดังกล่าวไม่ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต การมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เห็นควรยกอุทธรณ์และให้กรมการปกครองแจ้งจังหวัดเชียงใหม่ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบและดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ส่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๑๕๗๕ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๖๑๖๐ ด่วนที่สุด ที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๖๑๖๒ และด่วนที่สุด ที่ ชม ๐๐๑๗.๑/๖๑๖๑ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบ ตามลำดับ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบหนังสือฉบับดังกล่าว ตามหลักฐานใบตอบรับ EMS ในประเทศ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รับทราบ ตามหลักฐานใบตอบรับ EMS ในประเทศ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รับทราบ ตามหลักฐานใบตอบรับ EMS ในประเทศ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยมีบุคคลในบ้าน ชื่อ ชนิณศิริ เป็นผู้รับหนังสือแทนจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และกระบวนการพิจารณาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการตามขออำนาจและกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีได้จำกัดระยะเวลาปิดปรับปรุงชั่วคราวตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับข้อ ๑๑ ทวิของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๘๓/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๑ ข้อ ๙ (๒)

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๖ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒ (๒) แล้ว เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ดำเนินการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้ง จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามความในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ สำหรับกรณีการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ โดยที่พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ใบอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ออกใบอนุญาต และวรรคสอง บัญญัติว่า ผู้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอเสียก่อน ใบอนุญาตสิ้นอายุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการแต่ละคำขอมีผลผูกพันตามกฎหมายเฉพาะปีนั้นๆ เท่านั้น ไม่มีผลผูกพัน ตลอดไป ประกอบกับถ้อยคำตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ลักษณะของคำว่า ประสงค์ เป็นเรื่องของความสมัครใจที่ผู้รับอนุญาตนั้นแสดงออกว่าต้องการ ต่ออายุใบอนุญาตหรือไม่ อย่างไร และลักษณะของคำว่า จะต้องยื่น เป็นเรื่องของการบังคับ ให้ต้องปฏิบัติ กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใด หรือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องแจ้งให้ผู้รับอนุญาตหรือผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบ แต่ประการใด เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตสถานบริการ ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ สำหรับกรณี การย้ายสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ให้เฉพาะเขตอันมีปริมาตรดังกล่าวดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่เพื่อการ อนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒ (๑) กำหนดไว้ว่า จะอนุญาตให้ย้ายได้เฉพาะการย้ายเข้ามาอยู่ใน

เขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเท่านั้น การขอย้ายสถานบริการ ที่ ฟอ์ ทุ ไปอยู่อาคารใหม่โดยอาคารดังกล่าวอยู่นอกเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตได้

ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องและจำหน่ายคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามขอถือเอาคำฟ้อง ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นส่วนหนึ่งแห่งคำคัดค้านคำให้การนี้ และขอคัดค้าน คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ด้วยดังต่อไปนี้

ประการแรก แม้กฎหมายจะให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงาน เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ได้ก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผล สภาพการณ์ และข้อเท็จจริงอื่นๆ มาประกอบการพิจารณาก่อน ออกคำสั่ง ทั้งที่การขออนุญาตปิดสถานบริการชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีเหตุผล ความจำเป็นอย่างแท้จริง อีกทั้งได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย กฎกระทรวง และคำสั่ง ของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด นอกจากนั้น คำสั่งดังกล่าวไม่เปิดโอกาส ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แก้ไขเยียวยาสภาพปัญหาที่ประสบอยู่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็อยู่ ระหว่างดำเนินการ มิได้เพิกเฉยหรือมีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรู้ปัญหาโดยตลอด แต่กลับออกคำสั่ง จำกัดระยะเวลาแก้ไขสภาพปัญหาไปตามอำเภอใจโดยรู้ว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่อาจ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติได้ เพราะคำสั่งดังกล่าวออกเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ แต่อนุญาตให้ปิดปรับปรุงได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น ขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวก็ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาปิดปรับปรุงแล้ว การออกคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่าง ไม่เป็นธรรม เป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยแท้ ขัดต่อมาตรา ๔๓ แห่งรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ในประเด็นสถานที่ตั้งใหม่ของสถานบริการ ที่ ฟอ์ ทุ นั้น ภาพถ่ายของอาคารที่มีความชำรุดทรุดโทรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างประกอบคำให้การ เป็นภาพถ่ายของอาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ซึ่งเป็นอาคารที่ตั้งเดิมก่อนย้ายไปอยู่ชั้น ๒

ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซึ่งมีสภาพสมบูรณ์และมีอุปกรณ์พร้อมที่จะให้บริการอย่างครบครัน ทั้งภายในอาคารก็เป็นห้องโถงใหญ่ และอยู่ในสภาพสมบูรณ์แข็งแรงด้วยเช่นกัน จึงไม่จำเป็นต้องทำการต่อเติมเปลี่ยนแปลงแก้ไขรูปลักษณะใดๆ อีก เพียงแต่กันซอยเป็นห้องๆ เพื่อความสะดวกปลอดภัยของผู้มาใช้บริการก็สามารถเปิดให้บริการได้แล้ว และแต่ละห้อง ที่ซอยออกมาก็ได้ทำการตกแต่งเสร็จสมบูรณ์ตามภาพถ่ายสถานบริการ ที่ ฟอรั่ ทุ แห่งใหม่ บนชั้น ๒ ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามแอบอ้างภาพถ่าย อาคารเก่าเลขที่ ๑๘๗/๒ มากล่าวอ้างในคำให้การ ถือเป็นการให้ร้ายใส่ความผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยแท้ และเป็นการนำความเท็จมากล่าวโดยสิ้นเชิง เพราะจากผลการตรวจสอบสถานที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ดูแลใกล้ชิดสถานบริการมาโดยตลอด ได้มีหนังสือ รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าสถานบริการชื่อ ที่ ฟอรั่ ทุ มีความพร้อมเปิดดำเนินการ โดยย้ายอาคารไปตั้งอยู่บนชั้น ๒ อาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซึ่งมีความน่าเชื่อถือมากกว่า ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่เคยเข้าตรวจสอบสถานบริการ

ประการที่สาม ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า การย้ายสถานบริการ ที่ ฟอรั่ ทุ ขัดต่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการย้ายแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือต่อเติมสถานบริการไว้ใน (๒) ความว่า ...การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานบริการ เช่น ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายใน หรือภายนอก สถานบริการ ขอเปลี่ยนชื่อสถานบริการ หรือขอเปลี่ยนแปลงบริเวณที่ตั้งสถานบริการ ภายในสถานที่เดียวกัน ให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุผล ความจำเป็นก็ให้พิจารณาอนุญาต ซึ่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการย้ายสถานบริการ โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท และออกบังคับใช้ภายหลังมีพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ อนุญาตให้ย้ายบริเวณที่ตั้งสถานบริการภายในสถานที่เดียวกันได้ หากเห็นว่ามีเหตุผล และความจำเป็น ซึ่งการขออนุญาตย้ายสถานบริการ ที่ ฟอรั่ ทุ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น

แม้จะเป็นการย้ายนอกเขตพื้นที่ แต่เป็นการย้ายภายในสถานที่เดียวกัน กล่าวคือ ย้ายจากอาคารเดิมเลขที่ ๑๘๗/๒ มาอยู่ชั้น ๒ ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซึ่งห่างกันเพียงแค่ ๑๐ เมตร และอยู่บนที่ดินแปลงเดียวกัน ประกอบกับการขอย้ายบริเวณที่ตั้งสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างแท้จริง กล่าวคือ อาคารเก่าอยู่ในสภาพทรุดโทรมมาก และหากจะปรับปรุงแก้ไขต้องใช้เงินงบประมาณสูง ส่วนอาคารแห่งใหม่อยู่ในสภาพสมบูรณ์ ปรับปรุงภายในอาคารเพียงเล็กน้อยทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากในขณะที่ผู้ฟ้องคดีประสบปัญหาขาดเงินทุน กรณีการขอย้ายที่ตั้งสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงน่าจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพราะอยู่ในเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตได้

ประการสุดท้าย ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่า คำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแต่ละคำขอมีผลผูกพันตามกฎหมายเฉพาะปีนั้นๆ เท่านั้น ไม่มีผลผูกพันตลอดไป เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ นั้น แม้มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๘ จะกำหนดให้สถานบริการจะต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทุกปี มิฉะนั้น จะถือว่าขาดการต่ออายุใบอนุญาตก็ตาม แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้มีคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตประจำปีไว้ก่อน จนกว่าสถานบริการจะปรับปรุงแล้วเสร็จ หรือจนกว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีความพร้อมที่จะเปิดกิจการ ให้แจ้งความประสงค์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อออกไปตรวจสอบแล้วถึงจะพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตต่อไป โดยมีได้กำหนดระยะเวลาเอาไว้ และในระหว่างการชะลอต่ออายุใบอนุญาตนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุญาตหยุดประกอบกิจการชั่วคราวเป็นคราวๆ ไป ภายในกำหนดเวลาที่ได้รับการอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คราวละ ๑๒๐ วัน ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะระบุในตอนท้ายของหนังสืออนุญาตให้ปิดปรับปรุงชั่วคราวทุกครั้งว่า หากสถานบริการประสงค์จะเปิดดำเนินการ ให้อำเภอเมืองเชียงใหม่แต่งตั้งคณะกรรมการออกตรวจสถานที่อีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม

๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีหนังสือแจ้งมายังผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่า สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วหลายครั้ง โดยให้เหตุผลในลักษณะเดิม จึงอนุญาตให้ปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น และให้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้รับการอนุญาต ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เหตุผลที่ไม่อนุญาตไว้เพียงสองประการว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปรับปรุงสถานบริการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา และเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมต่ออายุประจำปี โดยมีได้กล่าวอ้างว่า เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุประจำปีแต่ประการใด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้ละเลยหรือเพิกเฉย หรือมีเจตนาที่จะไม่ต่ออายุใบอนุญาต การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องยื่นขอต่ออายุประจำปีในแต่ละปีนั้น ก็เพื่อเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รักษากฎหมายได้เข้าไปตรวจตราสถานบริการอย่างสม่ำเสมอ ก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจการต่อไปอีก หากตรวจสอบแล้วพบว่าสถานบริการดังกล่าวไม่พร้อมที่จะให้บริการ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขหรืออนุญาตให้ปิดชั่วคราว หรือชะลอการต่อใบอนุญาตไว้ก่อน จนกว่าสถานบริการแห่งนั้นมีความพร้อมที่จะเปิดให้บริการ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้เข้ามาตรวจตราสถานบริการอยู่หลายครั้ง จนกระทั่งพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบปัญหา และไม่มีความพร้อมที่จะเปิดให้บริการจริง จึงได้มีคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อน และหลังจากนั้นก็อนุญาตให้ปิดปรับปรุงเป็นการชั่วคราวมาโดยตลอด ย่อมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งมายังผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้ดำเนินการขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ย่อมถือเป็นการยอมรับโดยปริยายแล้วว่า ระหว่างปีที่ได้รับอนุญาตให้ชะลอการต่ออายุประจำปีนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่จำเป็นต้องยื่นขอต่ออายุประจำปีอีก อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้เคยสอบถามเรื่องนี้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ขณะไปยื่นขออนุญาตปิดปรับปรุงชั่วคราวแล้วว่าในระหว่างนี้ต้องยื่นขอต่ออายุประจำปี

ด้วยหรือไม่ ซึ่งได้รับการตอบจากเจ้าหน้าที่ว่าไม่ต้องยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปีอีก เพราะคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุของพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมถือเป็นการต่ออายุใบอนุญาตประจำปีอยู่แล้วโดยปริยายจนกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งแจ้งให้ไปต่ออายุประจำปี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามหยิบยกเอาข้ออ้างที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ยื่นขอต่ออายุประจำปี ในระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อนนั้น จึงเป็นการตีความกฎหมายในลักษณะเอาเปรียบประชาชน โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการดำเนินการตั้งสถานบริการนั้น กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการได้รับสิทธิของผู้ที่จะประกอบกิจการสถานบริการเอาไว้ โดยจะมีสิทธิประกอบกิจการได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ซึ่งการได้รับสิทธิดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้เป็นการได้รับสิทธิที่มีระยะเวลาสิ้นสุด และเมื่อเป็นการได้รับสิทธิที่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด ดังนั้น หากผู้รับใบอนุญาตมีความประสงค์ ให้ได้รับสิทธิดังกล่าวต่อไปก็ต้องดำเนินการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ได้รับสิทธิ ในการดำเนินการต่อไปได้หลังจากครบกำหนดอายุใบอนุญาต กฎหมายก็ได้รับรองสิทธิของผู้รับใบอนุญาตให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ในระหว่างนั้นเพื่อไม่ให้เกิดการประกอบกิจการหยุดชะงัก นอกจากนี้ ในการประกอบกิจการสถานบริการตามที่ได้รับอนุญาตจะต้อง มีลักษณะของการประกอบกิจการที่ต่อเนื่องกันโดยไม่หยุดประกอบกิจการ ยกเว้นหากมีเหตุ จำเป็นอาจหยุดประกอบกิจการในรอบปีติดต่อกันได้ไม่เกิน ๑๒๐ วัน ตามข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การให้สิทธิ ประกอบกิจการนั้น กฎหมายได้ให้สิทธิแก่บุคคลเพื่อให้ผู้ที่ร้องขอได้ดำเนินการตามสิทธิ ที่มีความประสงค์ร้องขอดังกล่าว หาใช่เพียงการให้การรับรองสิทธิ แต่ผู้ได้รับใบอนุญาต มิได้ดำเนินการตามสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้กับ สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และสถานบริการ ที่ ฟอรั่ ทุ ตามลำดับ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓

ได้ขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้กับสถานบริการ
 รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ซึ่งจากการตรวจสอบสถานบริการเพื่อประกอบการพิจารณาของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พบว่า สถานบริการทั้งสามแห่งไม่พร้อมเปิดให้บริการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 จึงมิได้พิจารณาคำร้องขอ โดยให้ชะลอการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อนจนกว่า
 สถานบริการจะพร้อมเปิดให้บริการ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงขอปิดปรับปรุงกิจการ
 สถานบริการเป็นการชั่วคราว โดยอ้างเหตุผลว่า กิจการสถานบริการประสบปัญหาภาวะ
 วิกฤติทางเศรษฐกิจจึงขาดสภาพคล่องทางการเงินและที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสถานบริการ
 ถูกเจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศขายทอดตลาด ประกอบกับอาคารสถานที่ชำรุดทรุดโทรม
 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุญาตให้หยุดกิจการได้ ๑๒๐ วัน กรณีเห็นได้ว่าการให้ชะลอ
 การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่า
 การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอาจมีข้อขัดข้องหรืออุปสรรคตามที่ได้ยื่นคำขอ
 จึงได้ใช้ดุลพินิจให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตโดยให้ระยะเวลาหยุดกิจการเพื่อปรับปรุง
 สถานบริการเป็นเวลา ๑๒๐ วัน โดยอิงระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้อาจมีการ
 หยุดกิจการได้เมื่อมีเหตุอันสมควร ส่วนกรณีที่มีการยื่นคำขอในลักษณะเดียวกันในรอบปีต่อๆ มา
 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาให้อีกเช่นเดียวกันนั้น แม้จะถือได้ว่าเป็นการพิจารณา
 ในลักษณะของการใช้ดุลพินิจผ่อนผันเพื่อให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งในส่วนของ
 การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตสำหรับปีต่อๆ มาย่อมเป็นกรณีที่ไม้อาจกระทำได้ตามกฎหมาย
 เพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการประกอบกิจการเห็นได้ชัดว่ามีการหยุดประกอบกิจการ
 โดยต่อเนื่องเกินกว่า ๑๒๐ วัน และไม่อยู่ในรอบปีที่เคยได้รับอนุญาตแล้วก็ตาม แต่เมื่อเป็น
 เพียงการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนในลักษณะที่เป็นการให้โอกาส ฉะนั้น แม้จะเป็นกรณีที่ไม้อาจ
 กระทำได้ตามกฎหมาย แต่การพิจารณาดังกล่าวก็ไม่ถึงขนาดที่จะมีผลกระทบต่อการพิจารณา
 ความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาในครั้งอื่นๆ หรือมีผลผูกพันการใช้ดุลพินิจ
 พิจารณาในครั้งอื่นๆ ด้วยแต่อย่างใด สำหรับการพิจารณาครั้งหลังสุดที่เป็นเหตุแห่ง
 การฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาว่า สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และ
 ที่ ฟอร์ ทู ได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วรวม ๖ ครั้ง และสถานบริการ
 รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วรวม ๕ ครั้ง
 โดยให้เหตุผลลักษณะเดิม การปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือ

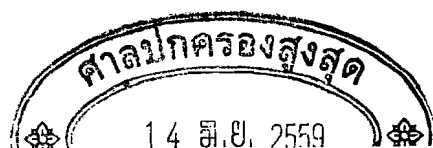
ภายนอกสถานบริการตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๒ (๒) ของสถานบริการทั้งสามแห่งน่าจะเพียงพอแล้ว อีกทั้งเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงอนุญาตให้ปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงและการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในครั้งที่ผ่านๆ มาแล้ว เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้หยุดประกอบกิจการเป็นเวลานานเกินกว่า ๑๒๐ วัน และต่อเนื่องกันมาโดยตลอดล่วงผ่านรอบปีที่เคยได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจนถึงปีที่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ สำหรับสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และ ที่ ฟอรั ทู ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รวม ๔ ปี และสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ รวม ๒ ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้เคยได้รับใบอนุญาตไม่อยู่ในสภาพที่มีความพร้อมที่จะดำเนินกิจการตามสิทธิที่เคยร้องขอให้ได้รับอนุญาตนั่นเอง นอกจากนั้น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการหรือต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการได้ เมื่ออาคารหรือสถานที่ขออนุญาตตั้งสถานบริการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๗ กำหนด ซึ่งมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กำหนดว่า อาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการต้องมีทางถ่ายเทอากาศสะดวก และกำหนดไว้ในหมวดการจัดสถานที่ว่า ให้มีแนวเขตของสถานบริการที่ชัดเจน มีห้องสุขาเพียงพอสำหรับบริการลูกค้า โดยแยกห้องสุขาชายและหญิงออกจากกัน มีการรักษาความสะอาดเรียบร้อยเป็นอย่างดี และใช้โคมไฟให้มีแสงสว่างเพียงพอที่จะมองเห็นและจำหน้ากันได้ ในระยะไม่น้อยกว่า ๑.๕๐ เมตร ซึ่งข้อเท็จจริงจากเอกสารประกอบคำฟ้อง ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ลำดับที่ ๑/๑๑๖ ถึง ๑/๑๒๔ และลำดับที่ ๑/๑๓๗ ถึง ๑/๑๔๔ และเอกสารประกอบคำให้การ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ลำดับที่ ๙/๑๐๖ ถึง ๙/๑๐๗ และลำดับที่ ๙/๓๓๒ ซึ่งเป็นภาพถ่ายของอาคารเลขที่ ๑๘๓/๔ สถานที่ตั้งของสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และอาคาร

เลขที่ ๑๘๗/๒ สถานที่ตั้งของสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ แสดงให้เห็นว่า อาคารยังอยู่ระหว่างการปรับปรุงซ่อมแซม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายในอาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรม และมีเศษไม้ เศษวัสดุก่อสร้างวางอยู่ทั่วไปตามพื้นห้อง จึงไม่น่าจะมีความพร้อมที่จะเปิดให้บริการเป็นสถานบริการตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างได้ ส่วนอาคารที่ตั้งของสถานบริการ ที่ ฟอว์ ทุ อาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นอาคารเดียวกันกับสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยอมรับว่าไม่อาจดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกอาคารสถานที่ตั้งให้แล้วเสร็จจนเป็นเหตุให้ขอย้ายสถานบริการดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่า สถานที่ตั้งดังกล่าวไม่พร้อมเปิดให้บริการเป็นสถานบริการเช่นกัน ดังนั้น การขอต่ออายุใบอนุญาตจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามนัยมาตรา ๗ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประกอบกับข้อ ๔ (๓) ของกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินการกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอที่จะพิจารณาและมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการให้แก่สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ และดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ รินแก้วไนท์คลับ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ คำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ ที่ ฟอว์ ทุ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ และคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ตามลำดับ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยอาศัยข้อพิจารณาที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวแล้ว การวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่า สามารถย้ายสถานบริการจากอาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ไปอยู่ชั้น ๒ ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีสภาพที่พร้อมนั้น โดยที่ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ซึ่งมีผลทำให้สถานบริการที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งจะต้องเข้าไปอยู่ในพื้นที่บริเวณดังกล่าวเท่านั้น เว้นแต่สถานบริการที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวใช้บังคับ ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองคุ้มครองมิให้กระทบต่อสิทธิของผู้ได้รับอนุญาตไปแล้ว โดยหมายความว่า สถานบริการที่ได้รับใบอนุญาตแล้วย่อมสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ภายใต้เงื่อนไขใบอนุญาตเดิมซึ่งรวมถึงสถานที่ตั้ง มิใช่เป็นการคุ้มครองสิทธิผู้ได้รับอนุญาตที่จะดำเนินการเป็นอย่างอื่นในลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการย้ายสถานบริการ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งอยู่นอกเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๗ การขอย้ายสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจอนุญาตให้ย้ายสถานบริการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พิจารณาให้มีการต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยอ้างเหตุการย้ายสถานบริการจึงเป็นการพิจารณาที่สอดคล้องกับกฎหมายแล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่า การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอ้างเหตุผลเรื่องการป้องกันการหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียม เป็นเหตุผลที่ขัดต่อข้อเท็จจริง เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แสดงเจตนาว่าประสงค์จะชำระค่าธรรมเนียมแล้ว และขัดต่อกฎหมาย เพราะไม่ใช่เหตุที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเหตุในการพิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาตนั้น ข้อพิจารณาดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงข้อพิจารณาที่เกี่ยวกับผลที่อาจกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น มิใช่เหตุผลหลักในการพิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดังนั้น ข้อพิจารณาดังกล่าวจึงมิได้กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ว่า การขออนุญาตปิดสถานบริการชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นไปเพื่อดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารสถานบริการอย่างแท้จริง แต่สาเหตุที่เน้นเข้าเพราะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเปิดให้บริการมาเป็นเวลายาวนาน โดยไม่เคยหยุดให้บริการหรือปิดปรับปรุงมาก่อน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาไม่เคยฝ่าฝืนข้อบังคับของกฎหมายหรือขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี และไม่เคยถูกสั่งพักใบอนุญาต เป็นสถานที่รองรับนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยือนจังหวัดเชียงใหม่ ในทุกระดับชั้น เป็นสถานบริการอันดับต้นของจังหวัดเชียงใหม่ที่ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสีย และให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่บ้านเมืองด้วยดีมาโดยตลอด จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ได้เกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจขึ้นอย่างรุนแรง ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบปัญหาขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสถานบริการถูกเจ้าพนักงานบังคับคดีประกาศขายทอดตลาด จึงต้องหาทางเจรจาประนอมหนี้ ขณะเดียวกันก็ต้องหาแหล่งเงินทุนใหม่เพื่อนำมาเสริมสภาพคล่องในกิจการ หรือหาผู้ร่วมทุนใหม่ นอกจากนี้ อาคารสถานบริการก็เริ่มชำรุดทรุดโทรมตามสภาพกาล ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ใช้บริการลดลง จนในที่สุดจำเป็นต้องหยุดกิจการเป็นการชั่วคราวเพื่อปรับปรุงสถานบริการให้สมบูรณ์และทันสมัยยิ่งขึ้น และเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้เคยนำเรื่องนี้ปรึกษากับคณะกรรมการพิจารณากลับการอนุญาตและต่อใบอนุญาตสถานบริการจังหวัดเชียงใหม่ ในคราวที่ได้ไปยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะกรรมการได้ไปตรวจสอบสถานบริการ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ แล้ว พบว่าสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบปัญหาดังกล่าวจริงและไม่ได้เปิดให้บริการ จึงนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมคณะกรรมการครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ แล้วมีมติให้ชะลอการต่อใบอนุญาตตั้งสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และสถานบริการ ที่ ฟอรั่ หูของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ไว้ก่อน หากมีความประสงค์จะเปิดให้บริการก็ให้แจ้งอำเภอเมืองเชียงใหม่ทราบต่อไป ส่วนสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ต่อมาคณะกรรมการได้ออกมาตรวจอีกครั้ง เมื่อคราวที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งพบว่าอยู่ระหว่างการปรับปรุง และเร่งหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินถูกบังคับคดีเช่นเดียวกัน คณะกรรมการจึงได้มีมติที่ประชุมให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์

คอมเพล็กซ์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ไว้ก่อน จนกว่าสถานบริการจะปรับปรุงแล้วเสร็จ การที่คณะกรรมการพิจารณากลับการอนุญาตและต่อใบอนุญาตสถานบริการจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีมติให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น มิได้กำหนดระยะเวลาไว้ว่า ต้องให้แล้วเสร็จภายในเมื่อใด เพียงแต่ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๐ ทวิ กำหนดว่า กรณีสถานบริการหยุดติดต่อเกินเจ็ดวันต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบทันที แต่ต้องไม่เกินสองวันนับแต่วันที่ได้หยุดประกอบกิจการ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุมัติให้ปิดกิจการได้ไม่เกินครั้งละ ๑๒๐ วัน ตามข้อ ๑๑ ทวิ เห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้จำกัดระยะเวลาในการขออนุญาตปิดสถานบริการเอาไว้ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์และเหตุผลความจำเป็นในการขออนุญาตปิดชั่วคราวของแต่ละสถานบริการเป็นกรณีไป ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย กฎกระทรวง และคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด ด้วยการทำหนังสือขออนุญาตปิดปรับปรุงเป็นการชั่วคราว ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในทันทีที่ปิดปรับปรุง ซึ่งก็ได้รับอนุญาตเป็นคราวๆ ละ ๑๒๐ วัน ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้พยายามหาทางเจรจาประนอมหนี้ ไม่ให้ที่ดินถูกบังคับคดีและหาแหล่งเงินทุนเพื่อนำมาปรับปรุงอาคารสถานบริการและเสริมสภาพคล่องในกิจการ หรือหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ ซึ่งก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการหาแหล่งเงินทุนหรือผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้กระทำทุกวิถีทางที่จะแก้ไขเยียวยาปัญหาให้สถานบริการปรับปรุงแล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อจะได้เปิดให้บริการได้ต่อไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่า สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วหลายครั้ง โดยให้เหตุผลในลักษณะเดิมจากข้อมูลดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า การปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามน่าจะเพียงพอแล้ว อีกทั้งเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตตั้งสถานบริการ จึงอนุญาตให้ปิดปรับปรุงกิจการ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น และให้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แก้ไขเยียวยา

สภาพปัญหา ทั้งที่การขออนุญาตปิดปรับปรุงสถานบริการดังกล่าวมีเหตุผลอันสมควร และอยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอย่างแท้จริง มิได้เกิดจากการเพิกเฉยหรือ ละเลยต่อคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยสภาพปัญหาดังกล่าวมานั้นไม่อาจแก้ไขปรับปรุงได้ ในระยะเวลาอันสั้น จำต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร และผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็อยู่ระหว่าง ดำเนินการ มิได้เพิกเฉยหรือมีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรู้ถึงสภาพปัญหาเหล่านี้มาโดยตลอด แต่กลับใช้อำนาจทางปกครองบีบบังคับ ออกคำสั่งจำกัดระยะเวลาแก้ไขสภาพปัญหาไปตาม อำเภอใจโดยรู้อยู่ว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติได้ เพราะคำสั่งดังกล่าวลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ แต่แจ้งอนุญาตให้ปิดปรับปรุงได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น ซึ่งแสดงว่าขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ก็ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาปิดปรับปรุงเสียแล้ว โดยไม่มีโอกาสแก้ไขเยียวยาอีกต่อไป จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไม่เป็นธรรม ทั้งที่ การปิดปรับปรุงสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ก็มีได้ส่งผลกระทบหรือทำให้เกิด ความเสียหายใดๆ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม หรือต่อสังคมโดยรวม การออกคำสั่งไม่อนุญาต ให้ต่ออายุใบอนุญาตสถานบริการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงถือเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยแท้ ทำให้ขาดโอกาสในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการมาโดยชอบ ตามขั้นตอนกฎหมายทุกประการ การออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติรองรับไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรี อย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างถึงเหตุผลในการไม่อนุญาต ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปิดปรับปรุงชั่วคราวได้อีกต่อไปว่า เพื่อป้องกันกรหลีกเลียงการเสีย ค่าธรรมเนียมนั้น ก็ไม่เป็นความจริง เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้เคยแจ้งเป็นหนังสือไปยัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วว่า ในระหว่างการขออนุญาตปิดปรับปรุง สถานบริการเป็นการชั่วคราวนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยินดีชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต ประจำปีทั้งหมดตามระเบียบ แต่กลับไม่ได้รับการตอบรับใดๆ ทั้งสิ้น แสดงให้เห็นว่า

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตตั้งสถานบริการ ดังข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ประการใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นได้หยิบยกเอาการหยุดประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นเวลายาวนานเกินไปมาเป็นเหตุประกอบข้อวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่มีความพร้อมเปิดให้บริการ จึงชอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาและมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการให้แก่สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน จึงไม่น่าเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับทราบมาโดยตลอดว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบปัญหาอย่างแท้จริง และยังเป็นผู้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชะลอการต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อนจนกว่ามีความพร้อมที่จะเปิดให้บริการค่อยมาแจ้งต่อไปโดยมิได้กำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ แต่ภายหลังต่อมากลับหยิบยกเอาข้อแนะนำดังกล่าวของตนเองที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ปฏิบัติตามแล้วมาเป็นเหตุกล่าวอ้างบอกปิดไม่อนุญาตต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม กรณีจึงน่าจะไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยแท้ ทั้งยังขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตได้เฉพาะกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติหรือเมื่อสถานบริการใดดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุม เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ หรือดำเนินกิจการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต กรณีปิดปรับปรุงนานเกินควร ดังที่ศาลปกครองชั้นต้นหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยแต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่า คำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแต่ละคำขอมีผลผูกพันตามกฎหมายเฉพาะปีนั้นๆ เท่านั้น ไม่มีผลผูกพันตลอดไป ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตสถานบริการ ทั้งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎกระทรวงที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตได้ นั้น

แม้ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ จะกำหนดให้สถานบริการจะต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทุกปี มิฉะนั้น จะถือว่าขาดการต่ออายุใบอนุญาตก็ตาม แต่กรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว แต่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตประจำปีไว้ก่อน จนกว่าสถานบริการจะปรับปรุงแล้วเสร็จ หรือจนกว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีความพร้อมที่จะเปิดกิจการ ให้แจ้งความประสงค์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อออกไปตรวจสอบแล้วถึงจะพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตต่อไป ซึ่งหนังสือแจ้งคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาเอาไว้ เพียงแต่ระบุในตอนท้ายว่า หากมีความประสงค์จะเปิดให้บริการ ให้แจ้งอำเภอเมืองเชียงใหม่ทราบ เพื่อตรวจสอบสถานที่แล้วรายงานจังหวัดเชียงใหม่ทราบ และในระหว่างการชะลอต่ออายุใบอนุญาตนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุญาตหยุดประกอบกิจการชั่วคราวเป็นคราวๆ ไป ภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คราวละ ๑๒๐ วัน ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะระบุในตอนท้ายของหนังสืออนุญาตให้ปิดปรับปรุงชั่วคราวทุกครั้งว่า หากสถานบริการประสงค์จะเปิดดำเนินการ ให้อำเภอเมืองเชียงใหม่ แต่งตั้งคณะกรรมการออกตรวจสอบสถานที่อีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามว่า สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ขออนุญาตปิดปรับปรุงกิจการชั่วคราวมาแล้วหลายครั้ง โดยให้เหตุผลในลักษณะเดิม จึงอนุญาตให้ปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น และให้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่ได้รับการอนุญาต ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เหตุผลที่ไม่อนุญาตไว้เพียงสองประการว่า ๑. ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ที่ไม่ปรับปรุงสถานบริการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา และ ๒. เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมต่ออายุประจำปี โดยมีได้กล่าวอ้างว่า เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ได้ยื่นคำขอต่ออายุประจำปี แต่ประการใด เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบมาโดยตลอดว่า สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่พร้อมที่จะเปิดให้บริการ จึงได้ออกคำสั่งชะลอการต่ออายุ

ประจำปีให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไว้ก่อน มิใช่เป็นเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์จะต่ออายุประจำปี แต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมิได้ละเลย หรือเพิกเฉย หรือมีเจตนาที่จะไม่ต่ออายุใบอนุญาต โดยแท้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทำหนังสือขออนุญาตปิดปรับปรุงชั่วคราวยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มาโดยตลอด ซึ่งการมีหนังสือแจ้งขออนุญาตปิดปรับปรุงชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีทั้งสามนั้น ย่อมอนุมานได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปีตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายแล้ว เพราะการบังคับใช้กฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชนนั้น จำต้องอาศัยเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายมาบังคับใช้ มิใช่หยาบยกเอาเพียงถ้อยคำ ของกฎหมายบางคำมาตีความ เพื่อเอาเปรียบผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม โดยไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาต ต้องยื่นขอต่ออายุประจำปีในแต่ละปีนั้น ก็เพื่อเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็น ผู้รักษากฎหมายได้เข้าไปตรวจตราสถานบริการอย่างสม่ำเสมอ ก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจการต่อไปอีก ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แจ้งต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ เพื่อให้เข้ามาตรวจตราสถานบริการอยู่หลายครั้ง จนกระทั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ เห็นว่า สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบปัญหา และไม่มีความพร้อมที่จะเปิด ให้บริการจริง จึงได้มีคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อน และหลังจากนั้นก็อนุญาต ให้ปิดปรับปรุงเป็นการชั่วคราวมาโดยตลอด ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ปฏิบัติตาม ขั้นตอนและเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งมายัง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้ไปต่ออายุใบอนุญาตประจำปี ๒๕๕๒ ย่อมถือเป็นการยอมรับโดยปริยาย แล้วว่าระหว่างปีที่ได้รับอนุญาตให้ชะลอการต่ออายุประจำปีนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่จำเป็นต้องยื่น ขอต่ออายุประจำปีอีก เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับรู้มาโดยตลอดแล้วว่า สถานบริการของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปิดปรับปรุงชั่วคราว และให้ชะลอ การต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อน อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้เคยสอบถามเรื่องนี้กับ เจ้าหน้าที่ขณะไปยื่นขออนุญาตปิดปรับปรุงชั่วคราวแล้วว่า ในระหว่างนี้ต้องยื่นขอต่ออายุ ใบอนุญาตประจำปีด้วยหรือไม่ ซึ่งได้รับคำตอบจากเจ้าหน้าที่ว่าไม่ต้องยื่นขอต่ออายุ ประจำปีอีก เพราะคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุของพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมถือเป็นการอนุญาต ให้ต่ออายุใบอนุญาตประจำปีอยู่แล้วโดยปริยาย จนกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งแจ้งให้ ไปต่ออายุประจำปี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามหยิบยกเอาข้ออ้างที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ไม่ยื่นขอต่ออายุประจำปี ในระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุไว้ก่อนนั้น ถือเป็นการอาศัยช่องกฎหมายขัดแย้งกับประชาชนผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตอย่างไม่เป็นธรรม เป็นการตีความกฎหมายในลักษณะเอาเปรียบประชาชน โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

ส่วนกรณีสถานบริการ ชื่อ ที ฟอรั ทู ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้ขออนุมัติย้ายสถานที่ตั้งออกจากอาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ไปอยู่บนชั้น ๒ ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิบูลย์ ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งตั้งอยู่บริเวณเดียวกัน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเป็นอาคารที่มีสภาพสมบูรณ์ไม่ต้องทำการซ่อมแซม และพร้อมที่จะเปิดดำเนินการได้เลย จึงได้ทำหนังสือขออนุญาตย้ายดังกล่าว เนื่องจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการย้ายแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมสถานบริการไว้ใน (๒) ความว่า "...การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานบริการ เช่น ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือนอกสถานบริการ ขอเปลี่ยนชื่อสถานบริการ หรือขอเปลี่ยนแปลงบริเวณที่ตั้งสถานบริการภายในสถานที่เดียวกัน ให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุผลความจำเป็น ก็ให้พิจารณาอนุญาต..." ซึ่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการย้ายสถานบริการ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท และออกบังคับใช้ภายหลังมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังนั้น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ย้ายบริเวณที่ตั้งสถานบริการภายในสถานที่เดียวกันได้ หากเห็นว่ามีเหตุผลและความจำเป็น ซึ่งการขออนุญาตย้ายสถานบริการที่ ฟอรั ทู ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น แม้จะเป็นการย้ายนอกเขตพื้นที่ แต่เป็นการย้ายภายในสถานที่เดียวกัน กล่าวคือ ย้ายจากอาคารเดิมเลขที่ ๑๘๗/๒ มาอยู่บนชั้น ๒ ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซึ่งห่างกันเพียงแค่ ๑๐ เมตร และอยู่บนที่ดินแปลงเดียวกัน ประกอบกับการขอย้ายบริเวณที่ตั้งสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างแท้จริง กล่าวคือ อาคารเก่าอยู่ในสภาพทรุดโทรมมาก และหากจะปรับปรุงต้องใช้เงินงบประมาณสูง

ส่วนอาคารแห่งใหม่อยู่ไม่ไกลกันมากนัก ห่างกันเพียงแค่อีกกั้น และอยู่ในสภาพสมบูรณ์ มีวัสดุอุปกรณ์พร้อมให้บริการ ซึ่งทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายได้ค่อนข้างมาก กรณีการขอย้ายที่ตั้ง สถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงน่าจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม เพราะอยู่ในเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีอำนาจที่จะอนุญาตได้

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับคำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามขอให้การปฏิเสธคำอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยขอถือเอาคำให้การ และพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่น ต่อศาลปกครองชั้นต้น และขอถือเอาคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นตามคำพิพากษา ของศาลปกครองเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๗/๒๕๕๓ หมายเลขแดงที่ ๖๐๘/๒๕๕๕ ที่ได้วินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ และที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ไม่ต่อไปอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ตามลำดับ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เป็นเหตุผลส่วนหนึ่งของคำแก้อุทธรณ์ฉบับนี้ด้วย

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาล จังหวัดเชียงใหม่ ของนายสมพงษ์ ณ เชียงใหม่ ผู้ตาย ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้ง สถานบริการชื่อ รินแก้วไนท์คลับ ตั้งอยู่เลขที่ ๑๘๓/๔ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิวัลยา ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ตามใบอนุญาตเล่มที่ ๑ เลขที่ ๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการชื่อ ที่ ฟอรั ทู ตั้งอยู่เลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิวัลยา ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ตามใบอนุญาตเล่มที่ ๑ เลขที่ ๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ และ

ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการชื่อ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ตั้งอยู่เลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิลาัย ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ตามใบอนุญาตเล่มที่ ๑ เลขที่ ๐๒๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิจารณากลับการอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ จังหวัดเชียงใหม่ ได้ตรวจสอบสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ พบว่า ไม่ได้เปิดให้บริการ คณะกรรมการพิจารณากลับการอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ จังหวัดเชียงใหม่ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้กับสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติเห็นควรชะลอการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้กับสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสถานบริการ ที่ ฟอรั ทู ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไว้ก่อน เนื่องจากผลการตรวจสถานบริการเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ พบว่า สถานบริการดังกล่าว ไม่ได้เปิดให้บริการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว จึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งมติที่ประชุมให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ทราบแล้ว ตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ ต่อมา วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอปิดปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราว เนื่องจากอาคารสถานที่ตั้งสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และสถานบริการ ที่ ฟอรั ทู มีสภาพชำรุดทรุดโทรมจำเป็นต้องดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงสถานที่ใหม่ โดยขอปิดตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ และหากพร้อมเปิดให้บริการเมื่อใดจะแจ้งให้ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ปิดปรับปรุงกิจการได้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอปิดปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราว รินแก้วไนท์คลับ จำนวน ๘ ครั้ง และที่ ฟอรั ทู อีก ๙ ครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ปิดปรับปรุงกิจการ รวม ๕ ครั้ง ครั้งละ ๑๒๐ วัน โดยครั้งหลังสุด อนุญาตให้ รินแก้วไนท์คลับ ปิดปรับปรุงกิจการได้ตั้งแต่วันที่ ๒๒ ธันวาคม

๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๑ ส่วน ที่ ฟอรั ทู อนุญาตครั้งหลังสุดครั้งที่ ๕ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ เพื่อขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้กับสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ซึ่งขณะที่อำเภอเมืองเชียงใหม่เข้าทำการตรวจสอบพบว่าไม่ได้เปิดดำเนินการกิจการเช่นกัน คณะกรรมการพิจารณากลับกรอการอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจังหวัดเชียงใหม่ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐ โดยมีมติเห็นควรชะลอการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ไว้ก่อน เนื่องจากตรวจสอบสถานบริการพบว่า ไม่ได้เปิดดำเนินการและไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้อำเภอทราบ และหากสถานบริการดังกล่าวพร้อมที่จะประกอบกิจการต่อไปแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตรวจสอบโดยไม่ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณากลับกรออีก พร้อมทั้งให้แจ้งแนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๐ ทวิ และข้อ ๑๑ ทวิ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ทราบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ทราบแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ขอปิดปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราว เป็นเวลา ๑๒๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ และหากพร้อมเปิดให้บริการเมื่อใดจะแจ้งให้อำเภอทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้แจ้งผลการพิจารณาแต่ประการใด เมื่อครบกำหนด ๑๒๐ วัน ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ขอปิดปรับปรุงกิจการต่ออีก เป็นเวลา ๑๒๐ วัน ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งครั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ปิดปรับปรุงกิจการได้ตามขอ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ขอปิดปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราวต่ออีก ๓ ครั้ง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ขอปิดปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขอปิดปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราว ตั้งแต่วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เนื่องจากซ่อมแซมอาคาร

สถานที่ตั้งของสถานบริการไม่แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ปิดปรับปรุงกิจการหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือนอกสถานบริการได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น เนื่องจากสถานบริการทั้งสามแห่งได้ปิดปรับปรุงกิจการ เป็นการชั่วคราวกรณีแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือนอกสถานบริการ ตามข้อ ๑๒ (๒) ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยเหตุผลเดียวกันติดต่อกันหลายครั้ง จึงน่าจะเพียงพอแล้ว และเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการต่ออายุ ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ โดยให้แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้ง สถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อพิจารณาตามกฎหมายต่อไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบตามหนังสือ ที่ ขม ๐๑๑๗/๖๕๐๖ ที่ ขม ๐๑๑๗/๖๕๐๕ และ ที่ ขม ๐๑๑๗/๖๕๐๔ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ตามลำดับ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้ยื่นคำขอ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ชี้แจงเหตุผล ประกอบการพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งความประสงค์ขอจ่ายค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต รายปีย้อนหลัง ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองการอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการจังหวัดเชียงใหม่ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ แล้ว มีมติไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการทั้งสามแห่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ดำเนินการ ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กำหนดระยะเวลาในการแก้ไข และมีได้มีการพิจารณาต่ออายุ ใบอนุญาตให้กับสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และ ที่ ฟอรั ทู นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แจ้งมติที่ประชุมดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ได้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า พร้อมเปิด กิจการสถานบริการในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขออนุญาตย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการ “ที่ ฟอรั ทู” จากอาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ไปอยู่ชั้น ๒ ของอาคารเลขที่ ๑๑๑/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิวัลาย ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งตั้งอยู่บริเวณเดียวกับ

อาคารเดิม เนื่องจากอาคารมีสภาพสมบูรณ์ไม่ต้องทำการซ่อมแซม อีกทั้งเจ้าของอาคาร คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำหนังสือยินยอมให้ใช้อาคารดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เข้าตรวจสถานบริการทั้งสามแห่ง ในวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ พบว่า สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ตั้งอยู่ในสถานที่แห่งเดิมไม่มีการย้ายอาคารสถานที่ แต่ยังไม่มีความพร้อมในการเปิดกิจการ ส่วนสถานบริการ ที ฟอร์ ทู มีความพร้อมเปิดดำเนินการ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจตรวจสอบสถานบริการ ได้ขอเข้าตรวจสถานบริการทั้งสามแห่งอีกครั้งในวันเดียวกัน ผลการตรวจพบว่า สถานบริการทั้งสามแห่งมีสภาพของอาคารสถานที่ตั้งไม่พร้อมที่จะเปิดให้บริการเป็นสถานบริการ เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและข้อเท็จจริงจากรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ข้อชี้แจงของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่อาจนำมาหักล้างเหตุผลและความเห็นของมติที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรอง จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ รินแก้วไนท์คลับ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ ที ฟอร์ ทู ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบแล้ว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเสนอความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ต่อมา สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับสถานบริการ ในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๓ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้มอบหมายให้ นายวรชาติ เพชรนนทวงศ์ เป็นผู้แทนเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง คณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์และกรมการปกครอง พิจารณาแล้ว เห็นว่า สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ สถานบริการ ที่ ฟอรั ทู ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และสถานบริการ รินแก้ว เลาจน์ คอมเพล็กซ์ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กล่าวคือ สถานบริการจะต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทุกปี มิฉะนั้น จะถือว่า ขาดการต่ออายุใบอนุญาต เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี จึงถือว่าสถานบริการดังกล่าวไม่ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต การมีคำสั่งไม่ต่ออายุ ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เห็นควร ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์ฯ จึงให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีนี้ ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เห็นฟ้องด้วย จึงอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่ง จังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ ที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ และที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับ สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ตามลำดับ และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่วินิจฉัยให้ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ วรรคสอง บัญญัติว่า ในการพิจารณาอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คำนึงถึงประวัติ การกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการประกอบด้วย วรรคสาม บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามวรรคสอง รวมทั้งการขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนด

ในกฎกระทรวง มาตรา ๗ บัญญัติว่า อาคาร หรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการ ตามมาตรา ๔ ต้อง... (๓) มีทางถ่ายเทอากาศสะดวก มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีที่ยื่นขออนุญาต วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต จะต้องยื่นคำขอเสียก่อน ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้ว จะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ย้าย แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือต่อเติมสถานบริการ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓ บัญญัติว่า ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ให้เฉพาะเขตอันมีปริมาตรดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่เพื่อการอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการ... มาตรา ๔ บัญญัติว่า พระราชกฤษฎีกานี้ไม่ใช้บังคับแก่สถานบริการ ที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และสถานบริการที่อยู่ในสถานที่ ตั้งโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความใน พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๐ ทวิ กำหนดว่า สถานบริการใดหยุดประกอบกิจการติดต่อกันเกินเจ็ดวัน ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ทราบทันทีแต่ต้องไม่เกินสองวันนับแต่วันที่ได้หยุดประกอบกิจการ และ เมื่อจะประกอบกิจการต่อไปเมื่อใด ให้แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเป็นหนังสือ ข้อ ๑๑ ทวิ กำหนดว่า สถานบริการที่จะได้รับการต่ออายุใบอนุญาต ต้องไม่หยุดประกอบกิจการ ในรอบปีที่ได้รับใบอนุญาตโดยไม่มีเหตุอันสมควรติดต่อกันเป็นเวลาเกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และต้องไม่ฝ่าฝืนเงื่อนไขในการอนุญาตตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ ประกอบกับข้อ ๗ และข้อ ๔ (๓) ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินการ สถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้ตั้งสถานบริการได้เมื่ออาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งสถานบริการเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่มาตรา ๗ และมาตรา ๘ กำหนดไว้ และตั้งอยู่ในท้องที่ที่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามที่ กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา ๕ และข้อ ๑๓ กำหนดว่า การจัดสถานที่ ภายนอกและภายในของสถานบริการต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (๑) มีแนวเขตของสถานบริการ

ที่ชัดเจน (๒) มีห้องสุขาเพียงพอสำหรับบริการลูกค้า โดยแยกห้องสุขาชายและหญิงออกจากกัน (๓) มีการรักษาความสะอาดเรียบร้อยเป็นอย่างดี และ (๔) ใช้โคมไฟให้มีแสงสว่างเพียงพอที่จะมองเห็นและจำหน้ากันได้ในระยะไม่น้อยกว่า ๑.๕๐ เมตร ข้อ ๙ (๒) ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๘๓/๒๕๒๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กำหนดว่า การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกสถานบริการ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีเหตุผลจำเป็น จะอนุญาตก็ได้... ซึ่งต่อมาคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกยกเลิกโดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งข้อ ๑๒ (๑) กำหนดว่า กรณีผู้รับอนุญาตยื่นคำร้องขอย้ายสถานบริการจากสถานที่แห่งหนึ่งไปอยู่อีกแห่งหนึ่งนั้น หากสถานบริการตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ จะอนุญาตให้ย้ายได้เฉพาะการย้ายเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเท่านั้น... และข้อ ๑๒ (๒) กำหนดว่า การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานบริการ เช่น ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในหรือภายนอกสถานบริการ ขอเปลี่ยนชื่อสถานบริการ หรือขอเปลี่ยนแปลงบริเวณที่ตั้งสถานบริการภายในสถานที่เดียวกัน ให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุผลความจำเป็นก็ให้พิจารณาอนุญาต

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้กับสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และสถานบริการ ที ฟอร์ ทู ตามลำดับ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้ขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้กับสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ซึ่งจากการตรวจสอบสถานบริการเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พบว่า ในขณะที่คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ จังหวัดเชียงใหม่ ได้ไปตรวจสอบสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ และวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๘ ตามลำดับ ปรากฏว่า สถานบริการทั้งสองแห่งไม่ได้เปิดให้บริการ ส่วนสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ที่ได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้กับสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งปรากฏว่าขณะที่อำเภอเมืองเชียงใหม่เข้าตรวจสอบสถานบริการ

ดังกล่าวไม่ได้เปิดดำเนินการเช่นกันและไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้อำเภอรอบ คณะกรรมการ
 พิจารณากลับกรองฯ จึงได้มีมติเห็นควรให้ชะลอการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประจำปี
 ไว้ก่อนจนกว่าจะพร้อมเปิดให้บริการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามมติของ
 คณะกรรมการพิจารณากลับกรองฯ และได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบแล้ว
 ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้ขอปิดปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราว เนื่องจากสถานที่ตั้งมีสภาพ
 ชำรุดทรุดโทรม จำเป็นต้องดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงใหม่ สถานบริการทั้งสามแห่ง
 ไม่พร้อมเปิดให้บริการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังมิได้พิจารณาคำร้องขอต่ออายุใบอนุญาต
 ซึ่งการให้ชะลอการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณา
 เห็นว่า การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามอาจมีข้อขัดข้องหรืออุปสรรคตามที่ได้ยื่นคำขอ
 จึงได้ใช้ดุลพินิจให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาต เมื่อต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสามมีคำขอปิด
 ปรับปรุงกิจการเป็นการชั่วคราว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้หยุดกิจการเพื่อปรับปรุง
 สถานบริการเป็นเวลา ๑๒๐ วัน และเมื่อมีการยื่นคำขอในลักษณะเดียวกันในรอบปีต่อๆ มา
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้พิจารณาอนุญาตให้หยุดกิจการเพื่อปรับปรุงอีกเช่นเดียวกันนั้น
 แม้จะถือได้ว่าเป็นการพิจารณาในลักษณะของการใช้ดุลพินิจผ่อนผัน เพื่อให้โอกาสแก่
 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามมายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตในภายหลัง แต่การจะพิจารณาต่ออายุ
 ใบอนุญาตสำหรับปีต่อๆ มา ย่อมเป็นกรณีที่ไม้อาจกระทำได้ตามกฎหมาย เพราะข้อเท็จจริง
 เกี่ยวกับสภาพการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นได้ชัดว่ามีการหยุดประกอบ
 กิจการโดยต่อเนื่องเกินกว่า ๑๒๐ วัน และไม่อยู่ในรอบปีที่เคยได้รับอนุญาตแล้ว แต่เมื่อ
 การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงการใช้ดุลพินิจผ่อนปรนในลักษณะที่เป็น
 การให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่จะยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตเมื่อสถานบริการมีความ
 พร้อมเปิดให้บริการ การใช้ดุลพินิจผ่อนปรนดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่จะมีผลต่อการพิจารณา
 ความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาในครั้งอื่นๆ หรือมีผลผูกพันการใช้ดุลพินิจพิจารณา
 ในครั้งอื่นๆ ที่จะต้องอนุญาตให้หยุดประกอบกิจการด้วย เมื่อข้อเท็จจริงและพฤติการณ์
 เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้หยุดประกอบกิจการเป็นเวลานานเกินกว่า ๑๒๐ วัน และ
 ต่อเนื่องกันมาโดยตลอดผ่านรอบปีที่เคยได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจนถึงปีที่ยื่น
 คำขอต่ออายุใบอนุญาตอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยที่สถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ
 ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสถานบริการ ที่ ฟอรั ทู ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ หยุดประกอบกิจการรวม

๔ ปี ส่วนสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ หยุดประกอบกิจการรวม ๒ ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้เคยได้รับใบอนุญาต ไม่อยู่ในสภาพที่มีความพร้อมที่จะดำเนินการกิจการตามสิทธิที่เคยได้รับอนุญาตนั่นเอง ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏจากเอกสารประกอบคำฟ้อง ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นภาพถ่ายของอาคารเลขที่ ๑๘๓/๔ สถานที่ตั้งของสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และอาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ สถานที่ตั้งของสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ว่า อาคารดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการปรับปรุงซ่อมแซม ภายในอาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรม และมีเศษไม้ เศษวัสดุก่อสร้างวางอยู่ทั่วไปตามพื้นห้อง ส่วนอาคารที่ตั้งของสถานบริการ ที ฟอร์ ทู อาคารเลขที่ ๑๘๗/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิไลยา ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นอาคารเดียวกันกับสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยอมรับว่าไม่อาจดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกอาคารสถานที่ตั้งให้แล้วเสร็จจนเป็นเหตุให้ต้องขอย้ายสถานบริการดังกล่าว จึงถือได้ว่า สถานที่ตั้งสถานบริการดังกล่าว ไม่พร้อมเปิดให้บริการเป็นสถานบริการ ดังนั้น เมื่อการขอต่ออายุใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามนัยมาตรา ๗ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประกอบกับข้อ ๔ (๓) ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า ในการหยุดประกอบกิจการสถานบริการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามหยุดประกอบกิจการเกินกว่าเจ็ดวัน โดยมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบถึงการหยุดประกอบกิจการทันที แต่ไม่เกินสองวันนับแต่วันที่ได้หยุดประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ทวิ ของกฎกระทรวงดังกล่าว อันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขในการอนุญาตต่อใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้อีกด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการให้แก่สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๗/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ รินแก้วไนท์คลับ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ คำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๘/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุ

ใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ ที ฟอรั ทู ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ และคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒๓๙๖/๒๕๕๒ เรื่อง การสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ.๒๕๕๒ ให้กับสถานบริการชื่อ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ตามลำดับ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม โดยอาศัยข้อพิจารณาที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับการมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุญาตให้ปิดปรับปรุงชั่วคราว ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้แก้ไขเยียวยาสภาพปัญหา นอกจากนี้ คำสั่งดังกล่าว ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ แต่แจ้งอนุญาตให้ปิดปรับปรุงได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับแจ้งคำสั่ง ก็ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาปิดปรับปรุงแล้วเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งยังขัดต่อมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ เป็นการตีความกฎหมายในลักษณะเอาเปรียบประชาชนโดยมิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติว่า ใบอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ยกใบอนุญาต วรรคสอง บัญญัติว่า ผู้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอเสียก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้ จนกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้ผู้ประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอเสียก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ รินแก้วไนท์คลับ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ที ฟอรั ทู ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ รินแก้ว เลาจัน คอมเพล็กซ์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการให้ใช้ได้จนถึงวันที่

๓๑ ธันวาคม ของปีที่ยื่นคำขอใบอนุญาต หากผู้รับอนุญาตประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต เพื่อประกอบกิจการสถานบริการต่อไปจะต้องยื่นคำขอเสียก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ โดยกฎหมาย ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ขอไว้ด้วยว่า หากยื่นคำขอแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้ จนกว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่อนุญาต เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ประจำปี จึงถือว่าเป็นกรณีที่ผู้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการดังกล่าวไม่ประสงค์จะขอต่ออายุ ใบอนุญาต ใบอนุญาตดังกล่าวจึงสิ้นอายุแล้ว แม้จะได้มีการชะลอการต่ออายุใบอนุญาตออกไป หลายครั้งก็เป็นเพียงการใช้ดุลพินิจผ่อนปรน เพื่อให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่จะดำเนินการ ปรับปรุงสถานบริการให้มีสภาพพร้อมให้บริการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อไป ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่อาจ ดำเนินการได้เนื่องจากมีปัญหาด้านเงินทุนและภาระหนี้สินจนไม่อาจยื่นคำขอต่ออายุ ใบอนุญาตประกอบกิจการต่อไปได้ แต่ได้แจ้งเป็นหนังสือเพื่อขอหยุดกิจการ ซึ่งพนักงาน เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจอนุญาตให้หยุดประกอบกิจการติดต่อกันหลายครั้ง ครั้งละ ๑๒๐ วัน ในที่สุดจึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งเมื่อได้พิจารณาคำขอ ต่ออายุใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่อยู่ในสภาพที่มี ความพร้อมจะประกอบกิจการต่อไปได้ เนื่องจากอาคารสถานบริการอยู่ระหว่างปรับปรุง ซ่อมแซม ภายในอาคารมีสภาพชำรุดทรุดโทรม มีเศษไม้และวัสดุก่อสร้างวางอยู่ทั่วไป ตามพื้นห้อง สภาพของอาคารดังกล่าวไม่มีความพร้อมที่จะเปิดให้บริการได้ เนื่องจากไม่เป็นไป ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗ (๓) และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประกอบกับข้อ ๔ (๓) ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและ การดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ และข้อ ๑๑ ทวิ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการหยุดประกอบกิจการไว้ ไม่เกินครั้งละ ๑๒๐ วัน ย่อมแสดงให้เห็นอยู่แล้วว่า เป็นระยะเวลาขั้นสูงที่จะให้ผู้รับอนุญาตมีโอกาสปรับปรุง กิจการของตนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ในการขอต่ออายุ ใบอนุญาตในปีต่อไป มิใช่เป็นกรณีกฎหมายมิได้จำกัดเวลาการขอปิดปรับปรุงไปจนไม่มี กำหนดโดยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ดังที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

แจ้งว่า อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปิดปรับปรุงได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เท่านั้น โดยคำสั่งดังกล่าวลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ นั้น เป็นการกำหนดระยะเวลาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปฏิบัติ ในการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่ขอปิดปรับปรุงกิจการแล้ว แม้จะระบุระยะเวลาสิ้นสุดก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะได้รับแจ้งคำสั่ง ก็มิได้ทำให้สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับอนุญาตปิดปรับปรุงได้ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ ต้องถูกจำกัดลง จึงมิได้เป็นการจำกัดเวลาการแก้ไขปัญหาของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้มายื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เพียงแต่ไม่ได้รับอนุญาต เพราะสภาพของสถานบริการไม่มีความพร้อมเท่านั้น ดังนั้น การระบุระยะเวลาสิ้นสุดดังกล่าว จึงหาได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสามโดยไม่เป็นธรรม ทั้งมิได้เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามปิดปรับปรุงกิจการเป็นเวลานาน และสถานที่ประกอบกิจการสถานบริการยังไม่มีความพร้อมจะเปิดสถานบริการต่อไปได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบที่จะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประจำปีให้แก่สถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ กรณีจึงมิได้เป็นการอาศัยช่องกฎหมายเข้มแข็งแก่ประชาชนผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตอย่างไม่เป็นธรรม หรือเป็นการตีความกฎหมายในลักษณะเอาเปรียบประชาชนดังที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟังไม่ขึ้น

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าสถานบริการของผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสบปัญหา และไม่มีความพร้อมที่จะเปิดให้บริการจริง จึงได้มีคำสั่งให้ชะลอการต่ออายุใบอนุญาตไว้ก่อนและหลังจากนั้นก็อนุญาตให้ปิดปรับปรุงเป็นการชั่วคราวมาโดยตลอด ย่อมอนุมานได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตประจำปีตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งมายังผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้ไปต่ออายุใบอนุญาตประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ย่อมถือเป็นการยอมรับโดยปริยายแล้วว่าระหว่างปีที่ได้รับอนุญาตให้ชะลอการต่ออายุประจำปีนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่จำเป็นต้องยื่นขอต่ออายุประจำปีอีกนั้น เห็นว่า ในกรณีนี้มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า ผู้ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอเสียก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ โดยมีได้

กำหนดให้ถือเป็นการยอมรับโดยปริยายว่าได้มีการยื่นคำขอแล้วดังที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจ อีกทั้งการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจชะลอการต่ออายุใบอนุญาตและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเปิดปรับปรุงสถานบริการเป็นการชั่วคราว ยังมีอาจถือเป็นเหตุยกเว้นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ว่า คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ข้อ ๑๒ เป็นกฎหมายลำดับรอง ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ย้ายสถานบริการได้ เนื่องจากเป็นการย้ายในสถานที่เดียวกัน แม้เป็นการย้ายนอกเขตพื้นที่ที่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการแต่ห่างกันเพียง ๑๐ เมตร และอยู่บนที่ดินแปลงเดียวกัน การขอย้ายที่ตั้งสถานบริการของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงน่าจะได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม เพราะอยู่ในเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีอำนาจที่จะอนุญาตได้ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เฉพาะเขตอันมีปริมาตรดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ... ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒ (๑) กำหนดว่า กรณีดังกล่าวจะอนุญาตให้ย้ายได้เฉพาะการย้ายเข้ามาอยู่ในเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเท่านั้น ดังนั้น แม้ในข้อ ๑๒ (๒) ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จะกำหนดให้การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสถานบริการภายในสถานที่เดียวกันให้อยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุผลความจำเป็นก็ให้พิจารณาอนุญาต แต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายด้วย เมื่อการขอย้ายสถานบริการที่ ฟอ์ ทู ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปอยู่อาคารใหม่เลขที่ ๑๑๑/๒ ซอยวรุณจุมพล ถนนวิลาัย ตำบลหายยา อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ แม้จะอยู่ห่างจากอาคารเดิมเพียง ๑๐ เมตร ดังที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้าง แต่โดยที่อาคารดังกล่าวอยู่นอกเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อันเป็นกฎหมายจำกัดการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ มิให้อนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการนอกเขตปริมาตร

ที่กำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจใช้ดุลพินิจตามข้อ ๑๒ (๒) ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย
ข้างต้น ที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ย้ายสถานบริการตามที่ขอได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม
ในประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้นเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุด
เห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

 ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายไพบุลย์ เสียงก้อง
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายสุชาติ มงคลเลิศพล
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นางมณีวรรณ พรหมน้อย
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายไชยเดช ตันติเวสส

มีบันทึกประธานศาลปกครองสูงสุด
กรณีตุลาการศาลปกครองมีเหตุจำเป็น
ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้

