

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ.๔๗๑/๒๕๔๗
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๕๕๐/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๑ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง
นางสุวิมล จักรสาย

ผู้ฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑
อธิบดีกรมการปกครอง ที่ ๒
ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ ที่ ๓
นายอำเภอราษีไศล ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๕/๒๕๔๖
หมายเลขแดงที่ ๒๗๓/๒๕๔๗ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองนครราชสีมา)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพค้าของเก่ามากกว่า ๑๐ ปี
สถานประกอบการตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๙๔ หมู่ที่ ๑ ถนนคงสถิตย์ ตำบลเมืองคง อำเภอราษีไศล
จังหวัดศรีสะเกษ ได้รับอนุญาตให้รับซื้อของเก่าทุกชนิดตามหลักฐานใบทะเบียนพาณิชย์
ทะเบียนเลขที่ อ.๔๖๔ โดยใช้ชื่อในการประกอบการพาณิชย์ว่า จงเจริญ ซึ่งสำนักงาน
ทะเบียนพาณิชย์อำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ ได้ออกใบทะเบียนพาณิชย์ให้เมื่อวันที่



/๑๐ เมษายน...

๑๐ เมษายน ๒๕๓๒ และได้รับการต่อใบอนุญาตมาตลอดทุกปี ครึ่งสุดท้ายผู้ฟ้องคดีได้รับการต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๓๑/๒๕๔๔ ออกให้เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ อนุญาตให้ประกอบอาชีพค้าของเก่าประเภทอื่นๆ (ง) ระหว่างที่ได้รับอนุญาตอยู่นั้น นายเทพธานินทร์ แซ่จึ้ง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ตำบลเมืองคง อำเภอราชไศล จังหวัดศรีสะเกษ ร้องเรียนว่าสถานประกอบการค้าของผู้ฟ้องคดีสร้างความเดือดร้อนและก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรที่อยู่ข้างเคียง เช่น เก็บกระดาษและพลาสติกกองไว้ล่อแหลมต่อการเกิดอัคคีภัย (ซึ่งเคยเกิดขึ้นแล้วเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ดับได้ทัน) กิ่งสิ่งของไว้เกื่อนกลาด มีเสียงดังจากการขนถ่ายสินค้า มีเศษโลหะเศษแก้วและฝุ่นละออง ขอให้ราชการย้ายผู้ฟ้องคดีออกจากชุมชน หากไม่ย้ายขอให้ระงับการต่อใบอนุญาตค้าของเก่าซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อร้องเรียนดังกล่าว และคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งได้รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พร้อมทั้งเสนอความเห็นเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ว่า มีการกระทำตามที่ร้องเรียนจริงจึงไม่ควรอนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบการค้าของเก่า ซึ่งจากการรายงานและการเสนอความเห็นดังกล่าว ทำให้การพิจารณาต่อใบอนุญาตที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อใบอนุญาตเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าข้อสรุปของคณะกรรมการตรวจสอบมีความคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริง โดยจากรายงานการตรวจสอบระบุว่าได้สอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน ๗ คน โดยไม่ระบุว่าเป็นบุคคลดังกล่าวเป็นใครบ้าง บ้านของผู้ร้องเรียน (นายเทพธานินทร์ แซ่จึ้ง) มิได้ตั้งอยู่ติดกับอาคารประกอบการของผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ตั้งอยู่บนถนนสายเดียวกัน แต่เป็นคนละด้านของถนน อาคารประกอบการของผู้ฟ้องคดีห่างจากบ้านผู้ร้องเรียนประมาณ ๑๐๐ เมตร ผู้ร้องเรียนกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีโดยเพื่อนบ้านที่อยู่ติดกับสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีไม่มีใครร้องเรียน สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีสะอาด ถูกสุขลักษณะ ไม่มีการเก็บรวบรวมของเก่าไว้เป็นจำนวนมากอย่างที่คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รายงาน เพราะเมื่อรวบรวมของเก่าได้จำนวน ๑ คันรถบรรทุก ผู้ฟ้องคดีก็จะส่งไปจำหน่าย การประกอบการของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำให้ผู้ใดเจ็บป่วยเป็นโรคมะเร็ง วัณโรคทางเดินลมหายใจ หอบหืด โรคหัวใจ ต้องทนทุกข์ทรมานหรืออาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ดังข้อกล่าวอ้างตามหนังสือของกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙.๓/๒๕๖๑๙ ลงวันที่



/๕ พฤศจิกายน...

๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไร คณะกรรมการตรวจสอบบางคนรับรองด้วยวาจาว่า สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีไม่ผิดกฎหมายถูกต้องตามสุขลักษณะทุกประการ และขณะที่คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบก็ไม่ได้ชี้จุดบกพร่องใดๆ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและคำของแก้ประจำปี ๒๕๔๕ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๖ และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริงใหม่ โดยมีนายแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสาธารณสุขร่วมเป็นกรรมการแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ต่อใบอนุญาตค้าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้การว่า การอนุญาตและเพิกถอนใบอนุญาตการค้าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและคำของแก้ พุทธศักราช ๒๔๗๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ประกอบการค้าของเก่าอยู่นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ จากนายเทพธานินทร์ แซ่จึ้ง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ตำบลเมืองคง ซึ่งอาศัยอยู่หมู่บ้านเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีโดยร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดี โดยเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เวลา ๑๕ นาฬิกา ได้เกิดเพลิงไหม้ที่ร้านค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากมีของเก่าซึ่งเป็นเชื้อเพลิงกองอยู่มากมาย แต่เพลิงไม่ได้ลุกลามก่อความเสียหายมากเพราะสามารถดับเพลิงได้ทัน การประกอบการของผู้ฟ้องคดีล่อแหลมต่อการเกิดอัคคีภัยและเกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตของราษฎรที่อยู่ข้างเคียง ร้านค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นกองขยะขนาดใหญ่มีเศษแก้วเศษตะปุดกลืนถนน เศษขยะและของเก่าก่อให้เกิดฝุ่นละอองในอากาศ ส่งกลิ่นเหม็น การประกอบการมีเสียงดังรบกวน และเป็นปัญหาในการจราจรก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานประกอบการหรือสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีค้าของเก่า



/และวันที่ ๑๓...

และวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ นายสัตยา สุนทรธีรกุล ซึ่งมีบ้านตั้งอยู่ติดกับร้านประกอบการของผู้ฟ้องคดีกับเพื่อนบ้านอีกหลายคนได้ร่วมกันลงชื่อร้องเรียนว่ากิจการรับซื้อของเก่าของผู้ฟ้องคดีสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้คนในเรื่องการจราจร ของเก่าต่างๆ ทำให้เกิดความสกปรกไม่เป็นระเบียบ น่ากลัวจะเกิดอัคคีภัย ก่อให้เกิดมลภาวะฝุ่นละออง กลิ่นเหม็น เป็นอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ขอให้ผู้ฟ้องคดีย้ายกิจการออกนอกที่ตั้งเดิมที่เป็นเขตชุมชนโดยเร็ว หลังจากที่ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจสอบสถานการณ์ค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีพบว่า มีเหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนดังกล่าวจริง จึงได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขการดำเนินธุรกิจเพื่อมิให้เกิดอัคคีภัยและก่อให้เกิดปัญหาเดือดร้อนแก่ผู้อื่น ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ นายเทพธานินทร์ แซ่จิ่ง ได้ร้องเรียนอีกว่าการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีได้เติบโตขึ้นมากกลายเป็นกองขยะขนาดใหญ่กลางเมือง และเนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นเขตชุมชน จึงขาดความสง่างามและเสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัย การประกอบการมีกลิ่นเหม็น มีการทุบขุดทุบแก้วย่อยให้เล็กลงเพื่อเก็บส่งขายให้ได้จำนวนมากๆ เกิดเสียงดังรบกวนผู้อยู่ใกล้เคียง รถบรรทุกสิ่งของวิ่งเข้าออกมากขึ้นทำให้ถนนคับแคบเกิดความไม่สะดวก และเป็นอันตรายต่อการจราจร ฝุ่นละอองจากของเก่าทำให้เกิดมลภาวะในอากาศ เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้คนที่อยู่บริเวณใกล้เคียง ขอให้พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีย้ายกิจการออกนอกเขตชุมชนหรือระงับการต่อใบอนุญาตให้ประกอบการค้าของเก่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (โดยนายพิษณุ พรหมจารีย์ นายอำเภอขณะนั้น) จึงให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องนี้อีกครั้ง โดยคณะกรรมการได้สอบปากคำผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ๗ ปาก ซึ่งพยาน ๕ ปาก คือ ผู้ฟ้องคดี นางปุ่น มหาวงษ์ นายสุชิน ชอบทำดี นายไสว โช้เงิน นางสาววินธยา บุญยัง ให้การในทำนองเดียวกันว่าการประกอบการมีเสียงดังบ้างเป็นครั้งคราว มีฝุ่นละอองบ้าง แต่ผู้ประกอบการได้ฉีดน้ำป้องกัน และมีตาข่ายคลุมกันฝุ่นละอองไว้ เสียงดังและฝุ่นละอองไม่ร้ายแรงจนทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญมากมายนัก แต่พยานอีก ๒ ปาก คือ นายสัตยา สุนทรธีรกุล และนายเทพธานินทร์ แซ่จิ่ง ให้การอย่างหนักแน่นว่าการประกอบการร้านค้าของเก่ามีความสกปรก เกิดมลภาวะ เสียงดัง ซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตรวจสอบดูสถานประกอบการค้าของเก่าประกอบกับการสอบปากคำผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ประกอบการค้า



/ของเก่ามา...

ของเก่ามาลืบทกว่าปี กิจการค่อนข้างใหญ่โต ภายในสถานประกอบการมีกล่องกระดาษ ขวดแก้ว เศษเหล็ก เป็นจำนวนมาก สถานประกอบการมีเนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ของเก่าบางส่วนได้แยกเก็บเป็นสัดส่วน แต่บางส่วนวางไว้เกื่อนกลาดหน้าอาคาร มีลักษณะที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร มีเสียงรบกวน จากการทุบขวดแก้วเพื่อให้สามารถบรรจุทุกชนส่งได้จำนวนมาก ด้านหน้าสถานประกอบการมีฝุ่นละอองคลุ้งเกิดมลภาวะเป็นอันตรายต่อสุขภาพและก่อความรำคาญ แก่ผู้ที่อยู่ใกล้เคียง เศษแก้ว ตะปูเกลื่อนถนน สถานประกอบการอยู่ในย่านชุมชน การจราจร ติดขัดเป็นอันตรายกับผู้คนที่สัญจรไปมา ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจะดำเนินกิจการต่อไปจะต้องขอต่อใบอนุญาต ก่อนวันใบอนุญาตเดิมหมดอายุ ๙๐ วัน (ใบอนุญาตผู้ฟ้องคดีหมดอายุวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดียื่นขอต่อใบอนุญาตเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔) ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเห็นว่า ไม่ควรต่อใบอนุญาตประกอบการค้าของเก่า ให้ผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการได้รายงานความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณาพยานหลักฐานที่คณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงเสนอแล้วเห็นว่าพยาน ๕ ปาก ให้การว่าการประกอบการมีเสียงรบกวนบ้าง และมีฝุ่นละอองบ้าง แต่ผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขโดยการฉีดน้ำไม่ให้ฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย มีตาข่าย กันฝุ่นละอองไว้ การทุบขวดแก้วมีเพียงสัปดาห์ละ ๒ ครั้ง ไม่ถึงกับเป็นเหตุให้เดือดร้อนรำคาญ เป็นเพียงคำให้การช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่ตรงกับความจริง เนื่องจากพฤติการณ์ต่างๆ ที่กล่าวมาได้ความตามคำให้การของนายสัตยา นายเทพธานีรินทร์ และจากการตรวจสอบ ของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงก็ได้ความตามหนังสือร้องเรียนจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบการค้าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี และได้แจ้งให้ ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือที่ ศก ๐๕๑๘/๒๓๖๙ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ พร้อมทั้งแจ้ง ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้รายงาน การไม่ต่อใบอนุญาตการประกอบการค้าของเก่าดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ ตามหนังสือ ที่ ศก ๐๕๑๘/๒๓๗๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ และเมื่อรับทราบการไม่ต่อใบอนุญาตแล้ว



/ผู้ฟ้องคดี...

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่ต่อไปอนุญาตประกอบการค้าของเก่าต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว โดยเก็บกระดาษบริเวณหน้าอาคาร ย้ายที่เก็บขวดอันจะก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนและได้แยกเก็บสินค้าของเก่าอย่างเป็นสัดส่วน รักษาความสะอาดและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ทุกประการแล้ว ขอให้พิจารณาต่อไปอนุญาตให้ด้วย และเพื่อให้การพิจารณาการต่อไปอนุญาตเป็นไปอย่างถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงออกไปตรวจสอบสถานที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องอีกครั้ง แต่นายสัตยา สุนทรธีรกุล ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการต่อไปอนุญาตดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ พร้อมแสดงพยานหลักฐานที่ภรรยา บุตร และตนเอง เจ็บป่วยเนื่องจากผลกระทบจากการประกอบการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดี โดยนางอรสา สุนทรธีรกุล ภรรยาของผู้คัดค้าน ป่วยเป็นโรคมุมิแพ้ โรคระบบทางเดินหายใจ โรคหอบหืด รวมทั้งโรคหัวใจ โดยได้เข้ารับการรักษายาบาลอย่างต่อเนื่อง และเด็กหญิงนวนมินทร์ พลทองมาก เป็นโรคมุมิแพ้และมีผดผื่นคัน ซึ่งผู้ป่วยทุกคนต้องกินยาทุกวัน คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ร่วมกันตรวจสอบสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ และได้สอบถามนายสัตยาผู้คัดค้านการต่อไปอนุญาต ได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงสถานประกอบการก็เพื่อรับการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น ถ้าให้ผู้ฟ้องคดีประกอบการต่อไป ปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ก็จะกลับมาเหมือนเดิม กระทั่งต่อการเจ็บป่วยของคนในบ้านของผู้คัดค้านเป็นอย่างมาก นายสมพงษ์ คันสร สาธารณสุขอำเภอรามไศล ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้บันทึกการตรวจสอบเป็นส่วนตัวในฐานะสาธารณสุขอำเภอเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ได้พบเศษกระดาษ พลาสติก เศษเหล็ก เศษโลหะ ขวดแก้ว และวัสดุที่ใช้แล้วกองอยู่บริเวณสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนมาก มีกลิ่นอับจากการหมักหมมของสิ่งของดังกล่าว มีเสียงดังรบกวนจากการขนส่งลำเลียงสินค้า เสียงทุบขวดแก้วและอื่นๆ ทุกครั้งที่มีการทำงาน นอกจากนั้นพบที่นอนเก่า เศษผ้า ฝุ่น และวัสดุที่มีส่วนประกอบของผ้าและฝุ่นเก็บสะสมอยู่ในโกดังจำนวนมาก เวลาทำการขนย้ายสิ่งของดังกล่าวทำให้เกิดฝุ่นละอองขึ้นในอากาศ เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญตามความในมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้นำผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง



/ของสาธารณสุข...

ของสาธารณสุขอำเภอรามิไศลมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งคณะกรรมการ ได้มีความเห็นร่วมกันว่าการประกอบการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แก่ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงอย่างมาก จึงควรยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี และรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเหตุผลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อชี้ขาดต่อไป ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นชอบด้วย ตามที่คณะกรรมการเสนอและรายงานผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ พร้อมกันนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณารายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเหตุผลตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แล้วเห็นชอบด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้รายงานข้อเท็จจริงและคำสั่งดังกล่าว ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะราชการบริหารส่วนกลาง สังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการบริหารทะเบียนได้ตรวจสอบ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและเอกสารสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว เห็นว่าเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดี เป็นที่น่ารังเกียจก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชน เกิดอัคคีภัยได้ง่ายและอาจเป็น แหล่งเชื้อโรค และแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ปรับปรุงความสะอาดในสถานประกอบการและแยกเก็บสินค้า อย่างเป็นสัดส่วนเพื่อป้องกันความเดือดร้อนรำคาญแล้วก็ตาม แต่ได้มีผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง คัดค้านการต่อไปอนุญาต โดยแจ้งว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบการ มีผู้ป่วย เป็นโรคภูมิแพ้ หืดหอบ ต้องการพักฟื้นโดยมีใบรับรองแพทย์มาแสดง การให้ผู้ป่วย ต้องรบกวนกับเสียงดังรบกวนและฝุ่นละอองจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงได้รายงานไปยัง กระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามนัยข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้ความเห็นว่าควรยกอุทธรณ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา แล้วเห็นชอบให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๔ ทราบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า การดำเนินการพิจารณาต่อไปอนุญาตได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยชอบแล้ว และการประกอบการค้าของเก่าของผู้ ฟ้องคดีอยู่ในเขตชุมชน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญเป็นอันตรายต่อชีวิตร่างกาย



/และทรัพย์สิน...

และทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใกล้เคียงจึงไม่อาจต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อประกอบการต่อไปได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังเห็นว่าการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบการค้าของเก่าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจการอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาตขายทอดตลาดและการค้าของเก่าจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการโดยชอบแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามรายงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วเช่นกัน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ประกอบกับข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๔๓๓ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๒/ว ๑๖๕๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๔๓๓ เรื่อง การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ที่กำหนดเกี่ยวกับการต่อใบอนุญาตว่า เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอาจไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตก็ได้ในกรณีที่ไม่เหมาะสม เช่น สถานที่เก็บทรัพย์สินเป็นที่น่ารังเกียจหรือก่อความรำคาญแก่ประชาชนทั่วไป ประกอบกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๓๕ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (๑)...สถานที่อื่นใดที่อยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมของสิ่งของ...อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น เสียง ฝุ่น ละออง หรือกรณีอื่นใดจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากการที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงออกไปตรวจสอบสถานประกอบการแล้วเห็นว่า การประกอบการของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดเหตุดังกล่าวตามที่กล่าวข้างต้นจริง ข้อกล่าวอ้างในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ว่าสถานประกอบการสะอาดถูกสุขลักษณะตามกฎหมายทุกประการ มิได้ทำให้ผู้ใดเจ็บป่วยเป็นโรคมุมิแพ้ โรคทางเดินหายใจ หอบหืด หรือโรคหัวใจที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต โดยมีเพื่อนบ้าน ๔ คน เห็นว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญก็ตาม ก็ไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบ ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องและจำหน่ายคดีของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า พยานทั้ง ๔ คน ที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตั้งขึ้นและตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีต่างเห็นพ้อง



/ตรงกันว่า...

ตรงกันว่า สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีรั้วรอบขอบชิดไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญใดๆ แก่ผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง และครอบครัวของผู้ฟ้องคดีเองได้อาศัยอยู่ในสถานประกอบการดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีได้ดูแลเอาใจใส่การประกอบการเป็นอย่างดีเพื่อมิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่เพื่อนบ้านใกล้เคียง และการที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในสถานประกอบการดังกล่าวด้วย ผู้ฟ้องคดีต้องคำนึงถึงความปลอดภัยต่างๆ เนื่องจากหากเกิดเหตุร้ายผู้ฟ้องคดีและครอบครัวต้องประสบเหตุก่อนเป็นอันดับแรก ผู้ร้องเรียนและบุคคลในครอบครัวของผู้ร้องเรียนมิได้เดือดร้อนจากการประกอบการของผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ไม่เคยให้คำแนะนำใดๆ ในการแก้ไขความบกพร่องให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ทำการสอบสวนเพื่อที่จะนำไปสู่การสรุปที่จะไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งบ้านเรือนห่างออกไปถึง ๑๐๐ เมตร จึงไม่ได้รับความเดือดร้อนรำคาญแต่อย่างใด ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงได้ร่วมกันทำความเห็นปราศจากหลักวิชาตามข้อเท็จจริง เช่น นายสัตยาอ้างว่าตนเองป่วยเป็นโรคมุมิแพ้ตามที่ให้การต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ต่อมาเมื่อทำหนังสือคัดค้านการต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ กลับอ้างว่าภรรยาป่วยเป็นโรคมุมิแพ้ โรคระบบทางเดินหายใจ โรคหืดหอบ โรคหัวใจ รวมทั้งเด็กในบ้านป่วยเป็นโรคมุมิแพ้และผดผื่นคัน ถึงแม้จะมีใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาลมาอ้างก็ไม่ได้มีข้อสรุปใดๆ ทางทางแพทย์ว่า อาการป่วยดังกล่าวเกิดจากการประกอบการของผู้ฟ้องคดี และถ้าหากการเจ็บป่วยของบุคคลที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าเกิดจากการประกอบการของผู้ฟ้องคดีจริง บุคคลในครอบครัวของผู้ฟ้องคดีก็ต้องเจ็บป่วยด้วยเนื่องจากได้อาศัยอยู่ในสถานที่ดังกล่าวด้วย ส่วนกรณีของนายเทพธานินทร์ซึ่งบ้านเรือนอยู่ห่างจากบ้านของผู้ฟ้องคดีออกไป ๑๐๐ เมตร ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีเป็นเหมือนกองขยะกลางเมือง เพราะเป็นย่านการค้า ชุมชน บ้านเมืองหมดความสง่างาม ไม่ปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของราษฎรที่อยู่ใกล้เคียง ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานประกอบการออกไป คำร้องเรียนปราศจากหลักฐานสนับสนุน คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่รับฟังพยานที่กล่าวสนับสนุนผู้ฟ้องคดีแต่กลับฟังเอาคำพยานของฝ่ายที่ร้องเรียนผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้พยายามทุกวิถีทางในการพัฒนาการจัดเก็บดูแลกิจการของผู้ฟ้องคดีมิให้ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อยู่ใกล้เคียง กิจการของผู้ฟ้องคดี



/ทำให้ชาวบ้าน...

ทำให้ชาวบ้านมีอาชีพและมีรายได้จากการนำของเก่ามาขาย ทำให้บ้านเมืองสะอาดขึ้น มิใช่เป็นกองขยะกลางเมืองดังคำร้องเรียน กิจการของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นที่น่ารังเกียจ แต่เป็นกิจการที่สร้างคุณประโยชน์แก่สังคม ทำให้คนจนมีงานทำ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้การเพิ่มเติมว่า การพิจารณาหลักฐานในเรื่องนี้ได้พิจารณาพยานหลักฐานหลายอย่างประกอบกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานด้วยกัน ล้วนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ในชีวิตการทำงาน และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการได้มีความโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และเชื่อว่าคณะกรรมการได้ทำหน้าที่ตรวจสอบและมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงไปตรงมา โดยเฉพาะนายสมพงษ์ คันสร ซึ่งเป็นสาธารณสุขอำเภอรามิไศล และเป็นหนึ่งในคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ได้ทำบันทึกการตรวจสอบในฐานะสาธารณสุขอำเภอไว้ด้วยว่า ได้พบเศษกระดาษ พลาสติก เศษเหล็ก เศษโลหะ ขวดแก้ว และเศษวัสดุที่ใช้แล้วกองอยู่บริเวณบ้านจำนวนมาก มีกลิ่นอับจากการหมักหมมของสิ่งของดังกล่าว พบที่นอนเก่า เศษผ้า นุ่น และวัสดุที่มีส่วนประกอบของผ้าและนุ่นที่ใช้แล้วเก็บสะสมอยู่ในโกดังหลังบ้านจำนวนมาก ทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายในอากาศขณะทำการขนย้าย เป็นอันตรายต่อสุขภาพและก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อยู่ใกล้เคียงได้ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จากผลการตรวจสอบดังกล่าวทำให้ข้อร้องเรียนของนายสัตยาและนายเทพธานินทร์ซึ่งไม่เคยมีเรื่องโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อน มีเหตุน่าเชื่อว่าการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดเศษขยะ มีกลิ่นเหม็น มีวัสดุฝุ่นละอองฟุ้งกระจายในอากาศ เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่ใกล้เคียงได้จริง และยังเป็นการเดือดร้อนรำคาญแก่เพื่อนบ้านใกล้เคียงด้วย แม้ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงกิจการและทำความสะอาดสถานที่ให้เรียบร้อย ไม่มีกลิ่นเหม็นและมลภาวะ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าตามสภาพความจริงของสถานประกอบการผู้ฟ้องคดีอาจปรับปรุงและทำความสะอาดให้ดูดีได้บ้างเพียงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งอันจำกัดเท่านั้น แต่ไม่อาจจัดปัญหาต่างๆ ดังกล่าวให้หมดสิ้นตลอดไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรไปประกอบกิจการให้ห่างไกลจากชุมชน เพราะนับวันชุมชนจะโตขึ้นเรื่อยๆ จึงเป็นการไม่ถูกต้องเหมาะสม จึงพิจารณาไม่ต่อไปอนุญาตและให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ขอบด้วยเหตุผลแล้ว



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำคำให้การเพิ่มเติมมีข้อความทำนองเดียวกันกับคำให้การศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การประกอบการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ราษฎรที่อยู่ใกล้เคียง และสถานประกอบการค้าของเก่าอยู่ในเขตชุมชน มีการเก็บกระดาษและสิ่งของกองไว้เกลื่อนกลาดเป็นที่น่ารังเกียจ อาจเป็นเหตุให้เกิดอัคคีภัยได้ง่ายและสร้างมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพแก่ประชาชนทั่วไป ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นขอต่อใบอนุญาตก่อนวันใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ ๕๐ วัน สถานประกอบการมีที่ตั้งที่ไม่เหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งการไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ และมีเหตุผลเพียงพอที่จะไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาต คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และในการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการได้ออกไปตรวจสอบสภาพสถานประกอบการ ทั้งได้มีการสอบสวนผู้ร้องคัดค้านการต่ออายุใบอนุญาตซึ่งมีบ้านพักอาศัยอยู่ตรงข้ามกับสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดี และฟังรายงานของสำนักงานสาธารณสุขอำเภอราชโสตแล้วเชื่อว่า การประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ และมีบุคคลเจ็บป่วยที่อาจได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีจริง จึงได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณายกอุทธรณ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาทบทวนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ กำหนดให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎเสนาบดี (กฎกระทรวง) ตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และนายตรวจ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต และว่าด้วยกิจการอื่นๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎเสนาบดีเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารได้เพียง ๒ ประเภท คือ (๑) ออกกฎกระทรวง



/ตามมาตรา ๕...

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ที่กำหนดว่า คำร้องขอใบอนุญาตประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่านั้น ให้ทำตามแบบที่ระบุไว้ในกฎเสนาบดี และยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ (ฉบับที่ ๒) ที่กำหนดว่า คำร้องขอรับใบอนุญาตให้ใช้แบบพิมพ์ของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้ถูกยกเลิกโดยข้อ ๓ ของกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ และ (๒) ออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งมาตรา ๑๕ ได้กำหนดขอบเขตในการออกกฎกระทรวงว่าต้องเป็นกรณีเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและนายตรวจ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การออกใบอนุญาตและการอื่นๆ รวมทั้งกำหนดรูปแบบพิธีการประกาศใช้บังคับว่า จะใช้บังคับได้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการออกกฎเกณฑ์ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่อาจนำระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ มาใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ออกโดยขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ระเบียบดังกล่าวจึงใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังได้บัญญัติไว้ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เมื่อพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎ โดยในคำปรารภของระเบียบดังกล่าวอ้างแต่เพียงว่า เพื่อให้การควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และถูกต้อง



/ตามพระราชบัญญัติ...

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบดังนี้... จึงเป็นกรณีที่ระเบียบดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับมิได้ นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวออกกระเบียบเกินกว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจ กล่าวคือ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นใบอนุญาตเฉพาะตัว โอนกันไม่ได้ และสมบูรณ์เพียงวันที่ ๓๑ ธันวาคมทุกปี บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกระเบียบขยายเนื้อความของกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๑๔ มาขยายมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะขอต่อใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุเก้าสิบวัน จึงเป็นการออกกระเบียบโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุเก้าสิบวัน ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะนำมาใช้บังคับแก่คดี จึงเป็นการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดและฟังข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน นำระเบียบที่ออกไม่ชอบด้วยกฎหมายมาวินิจฉัยตัดสินคดีผู้ฟ้องคดีในการประกอบอาชีพ แม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างในศาลปกครองชั้นต้น แต่เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลสามารถหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยเองได้ไม่ว่าจะมีผู้กล่าวอ้างหรือไม่ เมื่อศาลไม่ได้หยิบยกขึ้นมาวินิจฉัย จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ชอบ และเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเพิ่งทราบว่าระเบียบดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีความจำเป็นที่ต้องกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรวมทั้งศาลปกครองชั้นต้นนำพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่กฎหมายคุ้มครองแตกต่างกัน มาใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดีในลักษณะที่เป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมายและไม่ได้สัดส่วนแก่ความจำเป็นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มุ่งที่จะคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม และ



/การสุขาภิบาล...

การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งครอบคลุมทั้งกิจกรรม การกระทำทุกอย่าง และกิจการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นและให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการควบคุมดูแลโดยออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต การไม่ต่อใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ กรณีเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่า สถานที่เก็บของเก่าของผู้ฟ้องคดีมีเศษกระดาษหรือสิ่งของวางเกลื่อนกลาดไม่ถูกสุขลักษณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องประสานกับเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองคง ในฐานะเจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ทำการตรวจสอบ และหากเห็นว่าไม่ถูกสุขลักษณะ ก็มีอำนาจที่จะสั่งให้ปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อป้องกันและระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่จะเกิดในอนาคต ตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจพิจารณาการต่อใบอนุญาตไว้ แต่หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายพอจะเห็นได้ว่า การพิจารณาต่อใบอนุญาตจะต้องดูหลักเกณฑ์และลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนหลักเกณฑ์การตรวจพิจารณา ก็ไม่ได้บัญญัติ จึงต้องพิจารณาจากสภาพกิจการอาคารสถานประกอบการ ที่ตั้ง เครื่องมือเครื่องใช้ในการเก็บทรัพย์หรือของเก่า หากเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม กฎหมายก็ให้ดุลพินิจในการสั่งให้แก้ไขโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มุ่งคุ้มครองสุขอนามัยสิ่งแวดล้อมของประชาชน โดยสั่งไม่ต่อใบอนุญาต ทั้งๆ ที่กิจการของผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดฯ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย บิดเบือนการใช้อำนาจ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่อาจจะกระทำได้ ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะกำหนดมาตรการในการป้องกันและระงับอัคคีภัย กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และมีอำนาจกำหนดให้มีนายตรวจตามมาตรา ๗



/และให้อำนาจ...

และให้อำนาจตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) ตรวจตราสิ่งทำให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย และเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ในเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจตรา และรักษาสิ่งทำให้เกิดอันตราย นอกจากนั้น มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ยังให้อำนาจ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารสถานที่แก้ไข ปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ฟังข้อเท็จจริงว่าสภาพสถานประกอบการมีการเก็บกักฝุ่นกระตาะ และพลาสติกกองไว้เกลื่อนกลาดบริเวณด้านหน้าอาคาร ล่อแหลมต่อการเกิดอัคคีภัย โดยฟังรายงานการตรวจสอบของนายสมพงษ์ คันสร เป็นการฟังข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน สภาพการจัดเก็บของเก่าในร้านของผู้ฟ้องคดีเป็นสัดส่วนดีกว่าที่อื่นๆ มีการคัดแยกกระหว่าง ส่วนที่คัดแยกแล้วเพื่อรอจำหน่ายกับส่วนที่ยังไม่ได้คัดแยก และผู้ฟ้องคดีกับครอบครัว ก็อาศัยอยู่ในสถานประกอบการ ได้ดูแลระมัดระวังมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญเสมอมา สภาพไม่ได้เลวร้ายดังที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกล่าวอ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ นำข้อเท็จจริงในส่วนนี้มาพิจารณาประกอบไม่ต่อไปอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีโดยที่พระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดฯ ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ซึ่งตามปกติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องแจ้งหรือประสานไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ เข้าทำการตรวจสอบสภาพอาคาร ของผู้ฟ้องคดี หากเห็นว่าอาคารดังกล่าวอยู่ในสภาพที่น่าจะก่ออันตรายได้ง่ายก็ชอบที่ จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ไม่เคยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไข จึงฟังไม่ได้ว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีอยู่ในสภาพที่ล่อแหลม ต่อการเกิดอัคคีภัยตามที่นายสมพงษ์และคณะกรรมการกล่าวอ้าง สำหรับพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มีเจตนารมณ์ที่มุ่งจะคุ้มครอง ควบคุมกิจการประกอบอาชีพการขายทอดตลาดและคำของเก่าที่ทำโดยเอกชน เนื่องจาก อาชีพเหล่านี้เป็นอาชีพที่ล่อแหลมต่อการรับซื้อและจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นอาชีพที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยพิจารณาได้จากมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ โดยเฉพาะ มาตรา ๘ (ก) กรณี มีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินที่มีผู้มาเสนอหรือโอนให้แก่ตนเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยทุจริต มีหน้าที่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือนายตรวจ กฎหมายจึงนำระบบการขออนุญาต ก่อนประกอบกิจการมาใช้บังคับ โดยจะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบอาชีพประเภทนี้



/รวมถึงการเพิกถอน...

รวมถึงการเพิกถอนใบอนุญาต การไม่ต่อใบอนุญาต กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้ การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงต้องนำเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งที่กฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองมาประกอบการพิจารณา ดังนั้น การต่อใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตจึงเป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบว่ากิจการดังกล่าวยังคงมีสภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดปัญหาและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นั้น แม้จะมีดุลพินิจในการรับฟังความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่จะต้องพิจารณาตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนว่าข้อเท็จจริงนั้นเพียงพอหรือไม่ หากข้อเท็จจริงไม่เพียงพอ ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาว่าเป็นข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ผลทางกฎหมายของข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นอย่างไร แล้วนำข้อเท็จจริงที่กฎหมายรับรองมาพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องกระทำด้วยความรอบคอบ มีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์เอกชนเข้าด้วยกัน ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการได้รวบรวมข้อเท็จจริงจากสถานประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างแต่เพียงว่าเป็นชุมชน มีเศษกระดาษและสิ่งของวางไว้เกลื่อนกลาด ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่นอกเหนือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดแล้วเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งไม่อนุญาตไปตามความเห็นนั้น โดยไม่นำลักษณะข้อห้ามหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองมาพิจารณา คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอ ไม่พิจารณาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนหรือเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี นำข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่มาวินิจฉัย อันมีลักษณะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาด และคำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจากหนังสือร้องเรียนของนายเทพธานินทร์ที่ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อ้างเหตุเดือดร้อนรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนรำคาญ โดยประสานงานหรือสั่งการให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งตนมีอำนาจกำกับดูแลให้ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ แต่ใช้อำนาจสั่งการไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่เดียว



/จึงเป็นการกระทำ...

จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เป็นการแก้ไข้ปัญหาไปตามที่ผู้ร้องเรียนมีคำขอ คือ ให้ผู้ฟ้องคดี ย้ายสถานประกอบการออกนอกเขตชุมชนหรือถ้าหากย้ายไม่ได้ให้ระงับการต่อใบอนุญาต โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่อำนาจตรวจสอบตามบทบัญญัติ ของกฎหมาย นอกจากนี้ รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน กล่าวคือ มีการสอบพยาน ๗ ปาก รวมผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องเรียน พยาน ๕ ปาก ให้การยืนยันว่าสถานประกอบการมีเสียงดังเป็นครั้งคราว มีฝุ่นละอองบ้าง ตามปกติแต่ไม่ถึงกับร้ายแรงจนเกิดเหตุรำคาญ ส่วนพยาน ๒ ปาก ให้การว่า สถาน ประกอบการก่อเหตุรำคาญ แต่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงอาศัยพยานเพียง ๒ ปาก และรายงานของนายสมพงษ์ คันทร โดยไม่รับฟังพยานที่สนับสนุนผู้ฟ้องคดี ความเห็น ของคณะกรรมการจึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบมีผลต่อ การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ การสอบสวนหรือรวบรวมข้อเท็จจริงต้องกระทำด้วยความ เป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสีย และที่สำคัญต้องให้โอกาสคู่กรณีได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อย่างเต็มที่ นอกจากนี้การรับฟังข้อเท็จจริง การสรุปความเห็น ต้องมีการถกเถียงกัน อภิปรายกันอย่างกว้างขวางและเป็นอิสระ เพื่อเสนอผลกระทบหรือข้อเท็จจริงให้ครอบคลุมทุกด้าน แต่คณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่งตั้งไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว เพราะขณะที่มี การสอบปากคำทั้ง ๗ ปาก มีการสอบสวนเพียงสองสามคนเท่านั้น ไม่ครบทั้งหนึ่ง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ความเห็นของคณะกรรมการที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ก็ไม่ได้มีการประชุมปรึกษาหารือกัน มีเพียงการแจ้งเวียนให้ลงชื่อ อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับการพิจารณาของคณะกรรมการได้ โดยอนุโลม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันที่ดีให้แก่ประชาชนรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย เมื่อข้อเท็จจริง ที่ได้ไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต้องทำการแสวงหาพยานหลักฐานใหม่ซึ่งไม่ได้กระทำ แต่รับฟังเพียงรายงานที่คณะกรรมการเสนอ ทำให้การใช้ดุลพินิจไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่แสวงหาพยานหลักฐานการอนุญาตที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ เคยอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะมอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติราชการแทน โดยก่อนหน้านั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอต่อใบอนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยในการขอต่อใบอนุญาต แต่ละครั้ง มีทั้งการขอต่อก่อนใบอนุญาตเดิมครบ ๙๐ วัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ



/หรือใกล้ๆ...

หรือใกล้ๆ จะครบวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของทุกปี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้อนุญาตทุกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่เคยออกตรวจสถานที่ประกอบการค้าของผู้ฟ้องคดี แสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ใช้ดุลพินิจผ่อนผันให้แก่ผู้ฟ้องคดีตลอดมา การยื่นขอต่อใบอนุญาตแม้จะไม่ขอ ก่อนใบอนุญาตเดิมครบกำหนด ๙๐ วัน แม้จะผิดเงื่อนไขก็มีใช้ส่วนที่เป็นสาระสำคัญ การพิจารณาต่อใบอนุญาตเป็นเพียงการควบคุมกิจการขายทอดตลาดและค้าของเก่าเท่านั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เคยใช้ดุลพินิจพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี แม้จะไม่ยื่น ก่อนใบอนุญาตเดิมครบกำหนด ๙๐ วัน มาตลอดระยะเวลา ๑๐ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็น ผู้รับมอบอำนาจจึงมีหน้าที่ต้องผูกพันกับการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่สามารถใช้ ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากเดิมได้ อีกทั้งกรณีเช่นนี้ไม่มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันพอที่ จะเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจเปลี่ยนแปลงดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้คำนึงถึงเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญ ให้ความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจะจำกัดเสรีภาพต้อง กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ กรณีของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอาจจะกำหนดเงื่อนไขตามมาตรา ๓๙ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตาม เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๙๔ ไม่ได้กำหนด ข้อจำกัดดุลพินิจไว้ จึงต้องนำมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และยังเป็นการประสานประโยชน์เอกชนและประโยชน์ ของส่วนรวมเข้าด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ ดังนั้น เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ส่งผลให้การวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งไม่ได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการวินิจฉัย ที่ไม่ถูกต้อง ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาลบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แก้อุทธรณ์ว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓



/เป็นเพียงมาตรการ...

เป็นเพียงมาตรการทั่วไป เพื่อให้การควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจในการออกระเบียบได้ และระเบียบดังกล่าวมิได้มีข้อกำหนดใดเกินกว่าอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ แต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองแตกต่างกันมาใช้กับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ เป็นการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และไม่ได้สัดส่วนแก่ความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองหรือการสอบสวนวินิจฉัยในการขอต่อใบอนุญาตกรณีนี้จึงต้องนำมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ ซึ่งข้อเท็จจริงในกรณีของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่าทั้งก่อนและขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่านั้น มีนายเทพธานินทร์ แซ่จิ่ง ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการอยู่ ได้ทำหนังสือร้องเรียนว่าการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ มีกองขยะขนาดใหญ่ มีเศษแก้ว ตะปู เกล็ดถนน เศษขยะของเก่าก่อให้เกิดฝุ่นละอองในอากาศ เกิดกลิ่นเหม็น มีเสียงดังจากการทุบแก้ว สร้างปัญหาการจราจรหน้าสถานการค้าของเก่าและเคยเกิดเพลิงไหม้บริเวณนั้นมาก่อน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงกิจการ และผู้ฟ้องคดีก็ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว แต่ยังมีกรร้องเรียนว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวยังมีอยู่ไม่ควรต่อใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องนี้อีกครั้ง และจากการสอบสวนดังกล่าวได้ข้อสรุปว่ายังมีการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการประกอบการดังกล่าวจริง ในการออกคำสั่งดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในเรื่องการสอบสวนวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ โดยมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมและมีการแสวงหาพยานหลักฐานโดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง



/มีการออกไป...

มีการออกไปตรวจสอบสถานประกอบการก่อนมีการออกคำสั่ง ซึ่งได้ความจากการตรวจสอบว่าสถานประกอบการตั้งอยู่ในย่านชุมชน ก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญ และเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ไม่มีความเหมาะสมในการค้าของเก่า การมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาถึงเหตุผลความถูกต้องชอบธรรมต่างๆ ของกฎหมายประกอบโดยชอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาข้อเท็จจริงอย่างละเอียดรอบคอบแล้ว และเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้เพียงพอที่จะออกคำสั่งได้แล้ว และในการสอบปากคำของพยานทั้งเจ็ดปาก แม้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงมิได้อยู่ครบจำนวน แต่ในการพิจารณาและการทำความเข้าใจนั้น คณะกรรมการสอบสวนทั้งคณะได้ร่วมกันพิจารณาข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจร่วมกันโดยชอบ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่ามีคำสั่งโดยไม่คำนึงถึงเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ใกล้เคียง การมีเสรีภาพจึงจำเป็นต้องอยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาโดยชอบแล้ว ขอศาลปกครองสูงสุดได้โปรดพิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเสีย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนั้นชอบแล้ว กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาและสอบสวนวินิจฉัยตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้มีการแสวงหาพยานหลักฐานโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้มีการตรวจสอบสถานที่ประกอบการจริง ซึ่งปรากฏว่ามีเหตุก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญตามที่มีการร้องเรียนจริง และสถานประกอบการตั้งอยู่ในเขตชุมชน สร้างมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน และผู้ฟ้องคดีไม่ขอต่อใบอนุญาตก่อนวันที่ใบอนุญาตเดิมหมดอายุ ๙๐ วัน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ประกอบกับข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ การออกคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการต่อใบอนุญาตเท่ากับเป็นการอนุญาตให้ค้าของเก่า ซึ่งการอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้น ข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย



/การขายทอดตลาด...

การขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้ผู้อนุญาตดำเนินการตรวจอาคารสถานที่ตั้งตลอดจนสถานที่เก็บทรัพย์สินทางการค้าของเก่าว่าเหมาะสมหรือไม่ ฉะนั้นในการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาต ผู้อนุญาตจึงมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมโดยกำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ มาใช้บังคับกับกรณีที่มีการขอต่อใบอนุญาตได้ด้วยเมื่อปรากฏว่าสถานประกอบการค้าของผู้ฟ้องคดีและอาคารสถานที่เก็บทรัพย์สินการค้าของเก่าอยู่ในเขตชุมชน ซึ่งผู้อนุญาตเห็นว่าที่ตั้งไม่เหมาะสมและการประกอบกิจการก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญและสร้างมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนทั่วไป จึงใช้ดุลพินิจไม่ต่อใบอนุญาต คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชอบด้วยกฎหมาย การพิจารณาคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ออกโดยไม่มีอำนาจและเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎเสนาบดี ตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และนายตรวจ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต และว่าด้วยกิจการอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าวไว้แล้วรวม ๘ ฉบับ ซึ่งยังคงใช้บังคับถึงปัจจุบัน และปรากฏในเวลาต่อมาว่ากฎกระทรวงที่ออกบังคับใช้ยังมีช่องว่างหลายประการ ไม่สามารถจะนำไปบังคับใช้ควบคุมการขายทอดตลาดและการค้าของเก่าให้เป็นระเบียบเรียบร้อยได้ และการออกกฎกระทรวงต้องใช้เวลานาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒๑ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๑๕ ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังนั้น การออกระเบียบดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ย่อมมีอำนาจในทางบริหารที่จะวางระเบียบปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายได้นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในตัวพระราชบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติควบคุม



/การขายทอดตลาด...

การขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน มีความสงบสุขในสังคมและความมั่นคงของรัฐ ซึ่งในการพิจารณาอนุญาตหรือต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่า เจ้าพนักงานจะถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ เป็นประการแรก และจะพิจารณาทกกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๓๕ หรือพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๔๕๒ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะเช่นเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้เลือกปฏิบัติหรือเอาบทบัญญัติในกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยเฉพาะกับกรณีของผู้ฟ้องคดีในการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ แล้วโดยพิจารณาหนังสือร้องเรียนของนายเทพธานี นรินทร์ รายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งถือว่าเพียงพอที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ใช้ดุลพินิจไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี การตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ตั้งกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายปกครอง ตำรวจ สาธารณสุข และพนักงานท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งได้มีการตรวจสอบในชั้นอุทธรณ์ด้วยแล้ว การตรวจสอบได้ดำเนินการตามขั้นตอนอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวมอย่างเหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเห็นว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความรำคาญและสร้างมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่า ซึ่งการไม่อนุญาตดังกล่าวเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความสงบสุขในสังคมและความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ การไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการประกอบอาชีพค้าของเก่าก็เพราะผลดำเนินการดังกล่าวจะไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนส่วนมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๔๓๓ ก็เพื่อเป็นระเบียบการบริหารงานให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกันทุกจังหวัด เพื่อไม่ให้เกิดความลำเอียงหรือไม่เป็นธรรม



/แก้บุคคลใด...

แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยให้มีการตรวจสอบสภาพพื้นที่ที่จะประกอบอาชีพเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นข้อมูลในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค้าของเก่าซึ่งไม่ได้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่าถือเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ถูกต้อง เป็นธรรม แก่ทุกฝ่าย ตลอดจนคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม ทั้งต้องถือปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนของพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ โดยเคร่งครัด ซึ่งข้อเท็จจริงจากการปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการตามกฎหมายโดยชอบแล้ว ไม่มีการกระทำใดเข้าข่ายที่กระทำการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดโปรดมีคำพิพากษายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนและคำชี้แจงด้วยวาจาจากประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่ามาเป็นเวลากว่า ๑๐ ปี สถานประกอบการค้าตั้งอยู่บ้านเลขที่ ๔๘ หมู่ ๑ ถนนคงสถิตย์ ตำบลเมืองคง อำเภอเมืองราชสีห์ไศล จังหวัดศรีสะเกษ และได้ใช้สถานประกอบการดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยของครอบครัวด้วย ผู้ฟ้องคดีใช้ชื่อในการประกอบการพาณิชย์ว่า จงเจริญ ซึ่งสำนักงานทะเบียนพาณิชย์ อำเภอราชสีห์ไศล จังหวัดศรีสะเกษ ได้ออกใบทะเบียนพาณิชย์ให้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๒ เป็นต้นมา และได้รับการต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่าตลอดมา จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๔ นายเทพธานินทร์ แซ่จิ่ง ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าสถานประกอบการค้าของผู้ฟ้องคดีเกิดเพลิงไหม้เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่สามารถดับได้ทันจึงยังไม่ลุกลามไปบ้านเรือนที่อยู่ข้างเคียง และสถานประกอบการค้าของผู้ฟ้องคดีได้ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้ประชาชนทั่วไป โดยมีฝุ่นละอองจากนุ่นปลิวเข้าบ้าน ส่งเสียงดัง กลิ่นเหม็น



/มีขยะกระจัดกระจาย...

มีขยะกระจัดกระจาย ทำให้การจราจรหน้าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีติดขัด และเกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตของประชาชน ขอให้ทางราชการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานประกอบการออกจากชุมชน หากไม่ย้ายขอให้ระงับการต่อใบอนุญาตการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า ต่อมาในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ นายสัตยา สุนทรธีรกุล เพื่อนบ้านที่อยู่ติดกับผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านอีกหลายคนร่วมกันร้องเรียนว่า การประกอบการของผู้ฟ้องคดีสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้คนเรื่องการจราจร ของเก่าทำให้เกิดความสกปรกไม่เป็นระเบียบ น่ากลัวจะเกิดอัคคีภัย เกิดมลภาวะ มีฝุ่นละออง กลิ่นเหม็น เป็นอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ขอให้พิจารณาย้ายสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตชุมชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียน โดยคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนา สาธารณสุข อำเภอราชไศล ปลัดเทศบาลเมืองคง ปลัดอำเภองานป้องกัน ปลัดอำเภองานปกครอง ซึ่งคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งได้ออกตรวจสอบสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีแล้ว รายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ว่า สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีการกระทำตามที่มีผู้ร้องเรียนจริง กล่าวคือ มีการเก็บกักตุณกระดาดและพลาสติกกองเก็บไว้เกลื่อนกลาดอยู่ด้านหน้าอาคาร ล่อแหลมต่อการเกิดอัคคีภัยเป็นอันมาก มีเสียงรบกวนจากการทุบขวดแก้วให้แตกละเอียด เพื่อให้สามารถบรรจุได้คราวละมากๆ และมีเสียงรถดักขวดแก้ว ก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณข้างเคียงเป็นอย่างมาก พร้อมทั้งได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ไม่ควรต่อใบอนุญาตการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้พิจารณารายงานผลการตรวจสอบสถานประกอบการแล้ว เห็นว่า ได้มีการสอบปากคำผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว และมีสภาพตามที่มีผู้ร้องเรียนจริง จึงมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าแก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตค้ำของเก่าต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อขออนุญาตประกอบการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตได้แจ้งผลการพิจารณาคำขอให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ตามหนังสือที่ ศก ๐๕๑๘/๒๓๖๔ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ว่า ไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตค้ำของเก่า เนื่องจากกรณีของผู้ฟ้องคดี นายเทพธานีรินทร์ แซ่จึ้ง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๑ ตำบลเมืองคง ร้องเรียนว่า



/สถานประกอบการ...

สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีเหมือนกองขยะกลางเมือง ล่อแหลมต่อการเกิดอัคคีภัย มีการทบขูดส่งเสียงดังรบกวนตลอดทั้งวัน มีฝุ่นละอองคลุ้งเป็นมลภาวะอันตราย และจากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่าการกระทำตามที่ร้องเรียนจริง และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ให้ทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง พร้อมกันนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รายงานคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตค้าของเก่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบด้วย ตามหนังสือ ที่ ศก ๐๕๑๘/๒๓๗๑ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตค้าของเก่าตามหนังสือรับเลขที่ ๒๖๗๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่งตั้งเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีแล้ว ซึ่งคณะกรรมการได้แนะนำการปฏิบัติให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าวโดยไม่อิดเอื้อน ได้เก็บเศษกระดาษด้านหน้าอาคาร ย้ายที่เก็บขยะที่ทำให้เกิดเสียงดังรบกวน และได้แยกเก็บสินค้าภายในอาคารอย่างเป็นสัดส่วน รักษาความสะอาด และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ทุกประการ ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาน้ำเสียอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี นายสัตยา สุนทรธีรกุล ได้ยื่นคัดค้านการต่อใบอนุญาต พร้อมแสดงพยานหลักฐานใบรับรองแพทย์ว่าภรรยาและบุคคลภายในครอบครัวได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีจนเจ็บป่วย โดยภรรยาของนายสัตยาป่วยเป็นโรคมะเร็ง โรคระบบทางเดินหายใจ โรคหอบหืด รวมทั้งโรคหัวใจ และเด็กหญิงนวมินทร์ พลทองมาก ซึ่งอาศัยอยู่ในบ้านของผู้คัดค้านเป็นโรคมะเร็งและมีผดผื่นคัน ซึ่งผู้ป่วยทุกคนต้องกินยาทุกวัน และผู้คัดค้านเห็นว่าแม้มีการปรับปรุงสถานประกอบการให้ดีขึ้นก็เพียงเพื่อรับการตรวจเท่านั้น คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงได้ร่วมกันออกตรวจสอบข้อเท็จจริงที่สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ โดยในครั้งนี้นายสมพงษ์ คันสร สาธารณสุขอำเภอราชไศล หนึ่งในคณะกรรมการได้ทำบันทึกการตรวจสอบในฐานะสาธารณสุขอำเภอเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า มีเศษกระดาษ พลาสติก เศษโลหะ ขวดแก้ว และวัสดุที่ใช้แล้ว กองอยู่ในสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีจำนวนมาก มีกลิ่นอับจากการหมักหมมของสิ่งต่างๆ รวมทั้งมีเสียงดังจากการลำเลียงสินค้า การทบขูดแก้ว



/จากการทำงาน...

จากการทำงานของคนงาน นอกจากนี้พบที่นอนเก่า เศษผ้า นุ่น ทำให้เกิดฝุ่นละอองในอากาศ เวลาทำการขนย้าย เป็นอันตรายและก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง ตามมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบประกอบกับความเห็นของสาธารณสุขอำเภอราชสีไศล คณะกรรมการ จึงมีความเห็นร่วมกันว่าสถานประกอบการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดี ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงเป็นอย่างมาก ไม่ควรต่อไปอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี และควรยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยจึงยืนยันความเห็นเดิมว่าไม่ต่อไปอนุญาต ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วรายงานผลการตรวจสอบและเหตุผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ เพื่อรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้ชี้ขาด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณารายงานข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบและเหตุผลแล้วเห็นชอบด้วยกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงนำเสนอรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะราชการบริหารส่วนกลางสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจ ที่เกี่ยวกับการบริหารทะเบียนได้ตรวจสอบคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงที่ได้จากการ ตรวจสอบและเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ไม่อนุญาตแล้วเห็นว่า เป็นที่น่าเชื่อว่า สถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีเป็นที่น่าสนใจ ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชน อาจเกิดอัคคีภัยได้ง่าย และอาจเป็นแหล่งเชื้อโรค จึงได้รายงานความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณารายงานของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมข้อเท็จจริงและเหตุผลต่างๆ ในอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้สอบพยานอีก ๔ คน ที่อยู่ใกล้เคียงกับบ้านของผู้ฟ้องคดี พยานทุกคนเห็นว่าสถานประกอบของผู้ฟ้องคดีมีรั้วรอบ ขอบชิด ไม่ได้ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชน ทั้งครอบครัวของผู้ฟ้องคดีก็ได้อาศัย อยู่ที่สถานประกอบการค้าด้วย การสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการสอบสวน เพื่อนำไปสู่การไม่ต่อไปอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเพราะผู้ร้องเรียนเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงร่วมกันทำความเห็นโดยปราศจากหลักวิชา แม้แต่นายสัตยาที่อ้างว่าภรรยาและบุคคลในครอบครัวป่วยเป็นโรคมุมิแพ้ ผดผื่นคัน ไปรับรองแพทย์



/ก็มีได้ระบุว่า...

ก็มีได้ระบุว่าอาการดังกล่าวเกิดจากการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดี เพียงแต่รับรองว่า
ได้เข้ารับการรักษายาอาการดังกล่าวจริง กรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้สอบพยานจำนวน ๗ คน
แต่เลือกพยานเพียงบางคนคือผู้ร้องเรียนกับผู้คัดค้านเท่านั้น ไม่ได้รับพยานฝ่ายที่สนับสนุน
ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้พยายามทุกวิถีทางในการพัฒนาการจัดเก็บดูแลกิจการ
มิให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการนาระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓
มาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีในการที่ไม่ต่อใบอนุญาตเป็นการไม่ชอบเนื่องจากระเบียบดังกล่าว
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโดยไม่มีอำนาจและออกเกินกว่ากฎหมายแม่บทให้อำนาจ เพราะมาตรา ๑๕
แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ ให้อำนาจ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎกระทรวงได้เฉพาะการแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต นายตรวจ
กำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต และการออกแบบพิมพ์เพื่อใช้ในการร้องขอใบอนุญาต
อีกทั้งการออกกฎกระทรวงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ดังกล่าวมิได้ระบุว่ามีกฎหมายมาตราใดให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะออกกฎกระทรวง
ฉบับที่นำมาใช้พิจารณาในการไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีดังกล่าว
จึงนำมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้ และการนำกฎหมายที่ออกโดยไม่มีอำนาจออกมาใช้
บังคับกับบุคคลภายนอกเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แม้ไม่ได้ว่ากล่าวในศาลชั้นต้น
ก็สามารถยกขึ้นมาในชั้นอุทธรณ์ได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒
มาประกอบการพิจารณาในการไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก็เป็นการไม่ชอบ เพราะ
พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายแตกต่างจาก
พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔
โดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มุ่งคุ้มครองด้านสุขลักษณะและอนามัยสิ่งแวดล้อม
และการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการควบคุมกิจกรรมทุกกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อ
สิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน และพระราชบัญญัติป้องกันและ
ระงับอัคคีภัยฯ มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะกำหนดมาตรการในการป้องกันและระงับอัคคีภัย
การอาศัยข้อเท็จจริงและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมาใช้
ประกอบการพิจารณาในการไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย
และใช้กฎหมายอย่างบิดเบือน อีกทั้งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับก็ได้มีการกระจายอำนาจ



/ให้กับองค์กร...

ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดท้องถิ่น และให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในการควบคุมดูแลและออกคำสั่งแก้ไข เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เห็นว่ามีการปฏิบัติ ไม่ถูกต้องหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญก็ต้องประสานงานกับเจ้าพนักงานท้องถิ่น คือนายกเทศมนตรีเข้าดำเนินการตรวจสอบแก้ไขมิใช่เข้าไปดำเนินการเสียเอง การกระทำดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดกับหลักความเสมอภาค และ ไม่ได้สัดส่วน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี อันเป็น การกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าการไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ โดยชอบแล้ว เมื่อการประกอบกิจการ ขายทอดตลาดและค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ เป็นอันตราย ต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใกล้เคียง และได้รับการร้องเรียนจากผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการออกตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ได้ออกไปตรวจสอบสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีพบว่าการกระทำผิดตามที่ร้องเรียนจริง คือ มีเสียงดังรบกวน มีกลิ่นเหม็นจากสิ่งของที่หมักหมม มีฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย และเคยเกิด อัคคีภัยแล้วแต่เพื่อนบ้านช่วยกันดับได้ทันจึงไม่ลุกลามไปบ้านใกล้เคียง คณะกรรมการ ได้สอบถามพยานที่อยู่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีรวมทั้งได้สอบถามข้อมูล จากผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งพยานบางคนตอบว่ามีการกระทำตามที่ร้องเรียนจริงแต่ไม่ถึงกับ เดือดร้อนรำคาญ แต่พยานบางคนบอกว่าเดือดร้อนรำคาญจนเกิดการล้มป่วยเนื่องจาก ผลกระทบจากการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาจาก การสอบถามพยานและจากการตรวจสอบสภาพของสถานประกอบการแล้วเห็นว่าไม่ควรอนุญาต ให้ต่อใบอนุญาตการขายทอดตลาดและค้าของเก่าแก่ผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ฟ้องคดี มิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะดำเนินกิจการต่อไปต้องขอ ต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตเดิมหมดอายุ ๙๐ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการภายในเวลา ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตการขายทอดตลาด และค้าของเก่าให้ผู้ฟ้องคดี และได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตขายทอดตลาด และคำของเก่าได้ดำเนินการอย่างรอบคอบ และปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้มีการแสวงหาพยานหลักฐานด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง มีการตรวจสอบสถานประกอบการ ซึ่งปรากฏว่ามีเหตุเดือดร้อนรำคาญจริง สถานประกอบการกิจการตั้งอยู่ในเขตชุมชน สร้างมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน คำสั่งไม่อนุญาตดังกล่าวจึงชอบด้วยเหตุผล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎเสนาบติ ตั้งเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตและนายตรวจ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและว่าด้วยกิจการอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าวไว้แล้วรวม ๘ ฉบับ และยังยังมีผลบังคับใช้ถึงปัจจุบัน แต่เนื่องจากกฎกระทรวงดังกล่าวยังมีช่องว่างหลายประการ ไม่สามารถนำไปบังคับใช้ควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่าให้เป็นไปโดยเรียบร้อยได้ และการออกกฎกระทรวงต้องใช้เวลานาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงอาศัยอำนาจตามความข้อ ๒๑ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๑๕ ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงออกโดยชอบแล้ว เนื่องจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ จึงย่อมมีอำนาจในทางบริหารที่จะร่างระเบียบปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิบัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่สั่งไม่ต่อใบอนุญาตคำของเก่า ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและคำของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ เนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ และคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตขัดกับหลักความได้สัดส่วนและขัดกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตาม มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยกขึ้นว่ากล่าวกันมาแล้วโดยชอบในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น



/กรณีจึงมีประเด็น...

กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้หรือไม่ พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ เมื่อพิจารณาข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในชั้นอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ มีสภาพเป็นกฎ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกจังหวัดได้ถือปฏิบัติและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกันเกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าซึ่งเป็นกิจการที่มีผลกระทบกับบุคคลทั่วไปได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ควบคุมดูแลการขายทอดตลาดและค่าของเก่าเพื่อความเป็นธรรมกับทุกคน จึงเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้ ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตขัดกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และขัดกับหลักความได้สัดส่วนตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือไม่ นั้น ไม่ใช่ปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้กล่าวในการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น จึงยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์มิได้

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิจารณาดูแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และนายตรวจ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและว่าด้วยกิจการอื่นๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ และให้ใช้บังคับได้เมื่อประกาศ



/ในราชกิจจานุเบกษา...

ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกกฎกระทรวงมาใช้บังคับแล้วรวมทั้งสิ้น ๘ ฉบับ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ และกฎกระทรวงทั้ง ๘ ฉบับ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการออกใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตการค้าของเก่าไว้ แต่เพื่อให้การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอาศัยอำนาจตามหลักการ บริหารราชการในฐานะผู้บังคับบัญชาในการแนะนำและสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และเป็นไปตามแนวทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดความ เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ระเบียบดังกล่าว จึงเป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจทั่วไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุม การขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังนั้น อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ออกโดยผู้ไม่มีอำนาจ จึงไม่อาจรับฟังได้ นอกจากนี้ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็น ใบอนุญาตเฉพาะตัว โอนกันไม่ได้ และสมบูรณ์เพียงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ทุกปี ข้อ ๑๔ ของ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้ใบอนุญาตขายทอดตลาดและค้ำของเก่าใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ของปี ที่ออกใบอนุญาต และผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะขอต่อใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอ ต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตฉบับเดิมสิ้นอายุเก้าสิบวัน เห็นว่า ทั้งมาตรา ๑๑ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ และข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ต่างก็กำหนดให้ใบอนุญาตมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปี ที่ได้รับอนุญาต ส่วนกรณีข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวกำหนด ให้ผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะขอต่อใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาต ฉบับเดิมสิ้นอายุเก้าสิบวัน เป็นการวางระเบียบเพื่อความสะดวกของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติงาน มิใช่บทลงโทษผู้ขอต่อใบอนุญาตที่มีได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตภายใน



/เก้าสิบวัน...

แก้สิบวันก่อนใบอนุญาตฉบับเดิมสิ้นอายุ ดังนั้น เนื้อหาของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ จึงไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ออกเกินกว่ากฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจ จึงไม่อาจรับฟังได้

มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยอีกว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับในการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ผู้ใดขายทอดตลาดหรือค่าของเก่า นอกจากจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะและมีเจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค่าของเก่าแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อมุ่งคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อมและการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะกำหนดมาตรการในการป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อให้การควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค่าของเก่ามีประสิทธิภาพ การพิจารณาต่อใบอนุญาตจึงเป็นมาตรการในการควบคุมกิจการการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๕๓๔ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมต้องพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกคำสั่งต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีด้วยตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีสภาพไม่เหมาะสม มีการสะสมสิ่งของเสี่ยงดัง มีฝุ่นละออง เป็นเหตุก่อความเดือดร้อนรำคาญและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง จึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๓) และ (๔) แห่ง



/พระราชบัญญัติ...

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มารับฟังประกอบการพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ค้าของเก่า จึงชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้การประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีการสะสมเศษกระดาษ พลาสติก นุ่น ที่นอนเก่า เก็บกองไว้หน้าอาคารจำนวนมาก เสี่ยงต่อการเกิดอัคคีภัย ซึ่งเข้าลักษณะตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาพิจารณาร่วมกับการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นที่ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่สั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และนายตรวจ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต และว่าด้วยกิจการอื่นๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัตินี้ และข้อ ๒(๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งจังหวัดศรีสะเกษ ที่ ๒๙๓๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติราชการแทน นอกจากนี้ มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือฉ่ำ หรือสถานที่อื่นใด ซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของ มีการเททิ้งสิ่งใด เป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารที่เป็นพิษอย่างเพียงพอ จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และ (๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง



/ความร้อน...

ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายเทพธานินทร์ แซ่จิ่ง ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ตำบลเมืองคง ซึ่งเป็นหมู่เดียวกันกับผู้ฟ้องคดี ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดี เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรที่อยู่ข้างเคียง เช่น กองกระดาษและพลาสติก ล่อแหลมต่อการเกิดอัคคีภัย ซึ่งเคยเกิดขึ้นมาแล้วเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ดับไฟได้ทัน การประกอบการของผู้ฟ้องคดีทั้งสิ่งของไว้อาจเกิดอันตราย มีเสียงดังจากการขนถ่ายสินค้า มีเศษโลหะ เศษแก้ว และฝุ่นละออง จึงขอให้ย้ายสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีออกจากชุมชน หากไม่ย้ายขอให้ระงับการต่อไปอนุญาตค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดี และในวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ นายสัตยา สุนทรธีรกุล ซึ่งมีบ้านพักอาศัยอยู่ตรงข้ามกับสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีและชาวบ้านอีกหลายคนร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า การประกอบการของผู้ฟ้องคดีสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้คน เรื่องการจราจร ของเก่าทำให้เกิดความสกปรก ไม่เป็นระเบียบ น่ากลัวจะเกิดอัคคีภัย เกิดมลภาวะ มีฝุ่นละออง กลิ่นเหม็น เป็นอันตรายต่อชีวิตความเป็นอยู่ ร่างกาย อนามัย และทรัพย์สินของผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ขอให้ย้ายสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตชุมชน ขณะมีเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีคำขอลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ขออนุญาตต่อไปอนุญาต อย่างไรก็ดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีคำสั่งที่ ๙๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ปรากฏว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีการกระทำตามที่มีผู้ร้องเรียนจริง คือ มีการเก็บกักตุนกระดาษและพลาสติกกองเก็บไว้อาจเกิดอันตรายอยู่บริเวณด้านหน้าอาคาร ล่อแหลมต่อการเกิดอัคคีภัยเป็นอย่างยิ่ง มีเสียงรบกวนจากการทุบขวดแก้วให้แตกละเอียดเพื่อให้สามารถบรรจุได้คราวละมากๆ และมีเสียงรถดักขวด ก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้อาศัยบริเวณข้างเคียงเป็นอย่างมาก และการขนของบริเวณหน้าสถานประกอบการซึ่งเป็นถนนที่คับแคบ ทำให้การจราจรติดขัด และเกิดฝุ่นละอองคลุ้ง ก่อให้เกิดมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณข้างเคียง และยังมีเศษแก้ว เศษเหล็ก และเศษตะปูตกเกลื่อนถนน ทำให้เกิดอันตรายต่อผู้สัญจรไปมา การต่อไปอนุญาตหรือไม่ต่อไปอนุญาตเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมกิจการว่ามีสภาพถูกต้องตามกฎหมายที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งหากต่อไปอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินกิจการต่อไปอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ



/แก่ผู้อยู่อาศัย...

แก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินทั้งของผู้ฟ้องคดีและบุคคลโดยทั่วไป อันเป็นกรณีทำให้การควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ไม่มีประสิทธิภาพ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพียงพอที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณามีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งของเจ้าพนักงานได้ คดีนี้เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่สั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่งตั้งแล้ว โดยได้เก็บเศษกระดาด้านหน้าอาคาร ย้ายที่เก็บขวดที่ทำให้เกิดเสียงดังรบกวน และได้แยกเก็บสินค้าภายในอาคารอย่างเป็นสัดส่วน รักษาความสะอาด และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ทุกประการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้สั่งให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตรวจสอบสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการได้ตรวจสอบสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งนายสมพงษ์ คันธร สาธารณสุขอำเภอราชไศล หนึ่งในกรรมการได้ทำบันทึกการตรวจสอบในฐานะ สาธารณสุขอำเภอเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่ามีเศษกระดาด พลาสติก เศษโลหะ ขวดแก้ว และวัสดุที่ใช้แล้ว กองอยู่ในสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีจำนวนมาก มีกลิ่นอับจากการหมักหมมของสิ่งของต่าง ๆ รวมทั้งมีเสียงดังจากการลำเลียงสินค้า การทุบขวดแก้ว จากการทำงานของคนงาน และพบที่นอนเก่า เศษผ้า นุ่น ทำให้เกิดฝุ่นละอองในอากาศเวลาทำการขนย้าย เป็นอันตรายและก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงเป็นอย่างมาก ไม่ควรต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี และได้เสนอความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาแล้วยืนยันความเห็นเดิมว่าไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี แล้วรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ และรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาต่อไป ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะราชการ



/บริหารส่วนกลาง...

บริหารส่วนกลางสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้ตรวจสอบคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบสถานประกอบการของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเป็นที่น่าเชื่อว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีเป็นที่น่ารังเกียจ ก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชน อาจเกิดอัคคีภัยได้ง่าย และอาจเป็นแหล่งเชื้อโรค จึงได้รายงานไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณารายงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและเหตุผลต่าง ๆ แล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาบททวนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

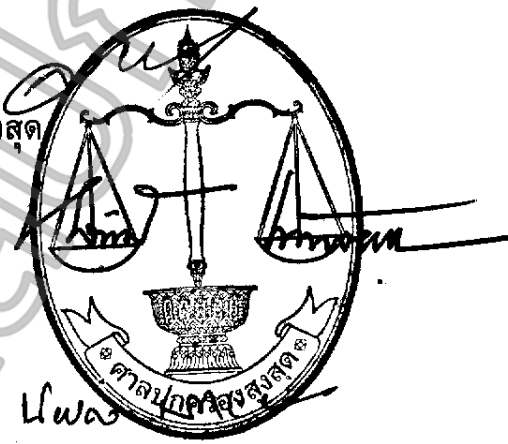
พิพากษายืน

นายไพบูลย์ เสี่ยงก้อง
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายพีระพล เชาวน์ศิริ
ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด



นายหัสวุฒิ วิฑิตวิริยกุล
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายพนพล เฮงเจริญ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายวรารุณ ศิริยุทธวัฒนา
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายจิรศักดิ์ จิรวดี

