

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ISSN 1685 - 3865

ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2559



คอลัมน์พิเศษ

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักนิติธรรม

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ISSN 1685 - 3865

ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2559)

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชีวศึกษา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม

ที่ปรึกษา	นายรัชเกษา แฉ่ฉาย	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
บรรณาธิการบริหาร	นางสาวรอยพิมพ์ ธีระวงษ์	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองบรรณาธิการจากหน่วยงานภายนอก	ดร. ปัญญา อุดชาชน พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สินิล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ นางสาวสมสุณีย์ ดวงแข	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กรมสอบสวนคดีพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กองบรรณาธิการ	นายดนัย จันทิม นายอดิสร ร่มสนธิ์ นางสาวชาลินี ถนัดงาน	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองการจัดการ	นางสาวสรลธร มั่นทยานนท์ นางนงนุช ทานิล นางสาวนภาพร งามพิทักษ์ นายพิริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล นางสาวสุภรณ์ ยิ่งวรการ นางสาวทัศนีย์ คล้ายดี นายทศพล ทองธิดาช นางสาวอัญรัตน์ เสียมไหม	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้ช่วยบรรณาธิการและเลขานุการ	นางสาวอัญพัชร์ สัตยาพันธุ์	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เนื้อหา/ข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน

ปัญหาในการออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

ปริญญ์วัน ชมเสวก¹



¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง สำนักสอบสวน 3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในสภาวะสังคมที่มีการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูง การเลือกทำเลที่ตั้งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ประกอบการมักคำนึงถึงในการประกอบกิจการค้าขาย เพราะหากสินค้าคุณภาพดีแต่สถานที่จำหน่ายอยู่ในบริเวณที่มีคู่แข่งหนาแน่น คนไม่นิยมเดินผ่านหรือเข้าถึงได้ยาก ยอดจำหน่ายต่อวันอาจจะน้อย ทำให้สินค้าไม่เกิดการหมุนเวียนกลายเป็นสินค้าเก่าเก็บ ในขณะที่สินค้าคุณภาพปานกลางแต่สถานที่จำหน่ายอยู่ในแหล่งชุมชน มีคนพลุกพล่านตลอดทั้งวัน สินค้าจำหน่ายหมดทำให้เกิดการผลิตแบบวันต่อวัน ทำให้สินค้ามีความสดใหม่ เป็นที่ต้องการของลูกค้าได้ ดังนั้น ทำเลที่ตั้งจึงเป็นสิ่งที่ต้องการของเหล่าผู้ประกอบการค้าขายเป็นอย่างยิ่ง ผู้ค้ารายใหญ่ย่อมที่จะเลือกที่ตั้งร้านค้าในแหล่งชุมชนหรือย่านธุรกิจ บางรายยอมที่จะเสียค่าเช่าเป็นจำนวนมาก สำหรับผู้ค้ารายย่อยที่มีเงินทุนหมุนเวียนไม่มาก การต้องเสียค่าเช่าที่ราคาแพงอาจไม่ใช่ทางเลือกที่ดี จึงพบว่า ผู้ค้ารายย่อยส่วนใหญ่มักจะลดต้นทุนการผลิตด้วยการเลือกที่ตั้งโดยไม่เสียค่าเช่าที่ ดังเช่น การเข้าไปจับจองพื้นที่บนทางสาธารณะหรือทางเท้าเพื่อทำการจำหน่ายสินค้า เมื่อเป็นทางสาธารณะจึงไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทำเลที่ตั้งร้านค้าขึ้น เกิดการทะเลาะวิวาทระหว่างผู้ค้าขาย และยังอาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนตามมาภายหลังได้ เช่น ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาการกีดขวางการจราจรและการสัญจรไปมาของประชาชน รวมถึงปัญหาการบดบังทัศนวิสัย เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลทางสาธารณะจึงต้องเข้ามาจัดระเบียบพื้นที่ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยวางระเบียบ กฎกติกาในการใช้ทางสาธารณะร่วมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม

โดยหลักของกฎหมายได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ เว้นแต่ในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร¹ ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะอนุญาตให้ถนนหรือสถานที่สาธารณะใดสามารถวางจำหน่ายสินค้าได้จะต้องประกาศพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ผ่อนผันเสียก่อน โดยกำหนดเขตพื้นที่ที่มีความชัดเจน กำหนดวัน เวลา การจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน กำหนดคุณสมบัติของผู้จำหน่ายสินค้า กำหนดขั้นตอน และวิธีการการรับสมัคร การคัดเลือก รวมทั้งกำหนดมาตรการ วิธีการกำกับดูแล การจัดระเบียบ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นในฐานะผู้ดูแลพื้นที่ผ่อนผันควรต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด มิให้เกิดการฝ่าฝืน หรือไม่ยอมปฏิบัติตามกฎระเบียบของกฎหมาย มิเช่นนั้นอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังอย่างเช่นเรื่องร้องเรียนต่อไปนี้ได้

¹ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 20 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ประมูลอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

(2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ประมูลอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

(3) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การประมูลอาหารหรือการขายสินค้าตาม (1) หรือ (2) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร”



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน กรณีเทศบาลแห่งหนึ่งได้กำหนดให้บริเวณตลาดของชุมชนเป็นพื้นที่ผ่อนผันโดยอนุญาตให้ผู้ค้าตั้งแผงลอยเพื่อทำการจำหน่ายสินค้าบนถนนได้ในช่วงเวลา 15.00 น. – 20.00 น. ซึ่งตามประกาศของเทศบาลดังกล่าว กำหนดให้การจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันเป็นสิทธิเฉพาะบุคคล แต่กลับมีกรณีผู้ค้าที่ได้รับอนุญาตบางรายขายสิทธิการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันให้กับผู้ค้ารายอื่น โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลแห่งนั้นได้ดำเนินการออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันให้กับผู้ค้ารายใหม่ด้วย เนื่องด้วยผู้ร้องเรียนเป็นเจ้าของตึกแถวในตลาดดังกล่าว โดยบริเวณทางสาธารณะด้านหน้าตึกแถวของผู้ร้องเรียนได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ผ่อนผันตั้งแผงลอยจำหน่ายสินค้าและผู้ค้าที่จำหน่ายสินค้าด้านหน้าตึกแถวมีการเปลี่ยนหน้าหลายครั้ง เมื่อผู้ร้องเรียนสอบถามจึงทราบว่ามีการขายสิทธิการจำหน่ายสินค้าต่อกันเป็นจำนวนเงินหลักหมื่นบาท โดยที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้รู้เห็นในการกระทำความผิดดังกล่าว และดำเนินการออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าให้กับผู้ค้ารายใหม่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากประกาศของเทศบาลแห่งนี้ที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันเป็นสิทธิเฉพาะบุคคล เว้นแต่การโอนสิทธิให้สามี ภรรยา บุตร หรือบิดา มารดาเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันไม่สามารถขายสิทธิการจำหน่ายสินค้าให้กับผู้ค้ารายอื่นได้ หากจะโอนสิทธิให้แก่อันจะต้องเป็นการโอนให้กับสามี ภรรยา บุตร หรือบิดา มารดาเท่านั้น สำหรับกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตประสงค์จะสละสิทธิในการจำหน่ายสินค้า หรือถูกเพิกถอนสิทธิการจำหน่ายสินค้า คณะกรรมการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าและคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้าที่เทศบาลแต่งตั้งขึ้นจะเป็นผู้คัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้าแทนตามบัญชีรายชื่อที่สำรองไว้

จังหวัดในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลเทศบาลแห่งนี้ ชี้แจงข้อเท็จจริง ในกรณีตามที่มีการร้องเรียนดังกล่าวนี้ สรุปได้ว่า

1. ตามประกาศของเทศบาล เรื่อง การกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน การจัดระเบียบ การจำหน่ายสินค้า และวิธีการรับสมัครผู้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ กำหนดให้ถนนภายในตลาดของชุมชน แห่งหนึ่ง ระยะเวลาความกว้าง 3 เมตร ความยาว 400 เมตร จำหน่ายสินค้าตั้งแต่เวลา 15.00 น. – 20.00 น. ทุกวัน เป็นพื้นที่ผ่อนผันการตั้งวางจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ

2. เทศบาลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะและใบอนุญาตเร่ขายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ (ในกรณีรายใหม่) โดยเทศบาลได้ออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้า ในที่หรือทางสาธารณะบริเวณที่เทศบาลประกาศเป็นพื้นที่ผ่อนผันให้กับผู้จำหน่ายสินค้า จำนวน 121 ราย และปัจจุบันมีผู้ค้าในพื้นที่ผ่อนผันดังกล่าวจำนวน 121 ราย

3. เทศบาลได้ออกเทศบัญญัติ เรื่อง จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งในเทศบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ภารกิจการต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนใบอนุญาตหมดอายุ ซึ่งใบอนุญาตมีกำหนด 1 ปี และสามารถตรวจสอบการเปลี่ยนผู้ช่วยจำหน่ายสินค้าได้เป็นรายๆ ไป สำหรับ กรณีตามการร้องเรียนอ้างว่า เทศบาลได้ออกใบอนุญาตให้กับผู้ค้ารายใหม่ ซึ่งซื้อสิทธิการจำหน่ายสินค้า ในพื้นที่ผ่อนผันจากผู้ได้รับใบอนุญาตรายเดิม นั้น เจ้าหน้าที่ของเทศบาลมิได้มีส่วนรับรู้และเกี่ยวข้องในเรื่อง ดังกล่าว ซึ่งเทศบาลจะพิจารณาออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าเป็นรายๆ ไป และถือปฏิบัติตามประกาศ ดังกล่าวตลอดมา

จากการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าว พบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. จังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงแต่เพียงว่า เมื่อปี 2547 เทศบาลได้กำหนดพื้นที่ผ่อนผันในบริเวณดังกล่าว และออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้กับผู้จำหน่ายสินค้า จำนวน 121 ราย และปัจจุบัน มีผู้ค้าในพื้นที่ผ่อนผัน จำนวน 121 ราย โดยไม่มีการส่งเอกสารหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ค้าในพื้นที่ผ่อนผัน ทั้ง 121 ราย เป็นผู้ค้ารายเดิม หรือผู้ค้ารายใหม่แต่อย่างใด เมื่อมีการประสานขอให้ทางจังหวัดจัดส่งทะเบียน รายชื่อผู้ได้รับอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน เมื่อปี 2547 (ปีที่มีการประกาศพื้นที่ผ่อนผัน) และทะเบียน รายชื่อผู้ได้รับอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน (ในปัจจุบัน) กลับได้รับการชี้แจงว่า เมื่อปี 2547 เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าวจัดเก็บข้อมูลอย่างไม่เป็นระบบ เกรงว่าจะทำให้เกิดความสับสน

2. เจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันในปัจจุบัน ได้เข้ามา ปฏิบัติหน้าที่ที่เทศบาลแห่งนี้เพียงไม่นาน โดยเจ้าหน้าที่เทศบาลที่เคยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่อื่น จึงเป็นเหตุให้การสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้รับข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน

3. เจ้าหน้าที่ของเทศบาลให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการร้องเรียนในครั้งนี้ว่า โดยปกติ ใบอนุญาตจำหน่าย สินค้าในพื้นที่ผ่อนผันจะระบุข้อมูลชื่อของผู้ที่ได้รับใบอนุญาต และผู้ช่วยจำหน่าย กรณีที่ผู้ร้องเรียนอ้างว่า มีการเปลี่ยนชื่อผู้ที่ได้รับใบอนุญาต แท้จริงแล้วอาจเป็นการเปลี่ยนชื่อผู้ช่วยจำหน่าย เนื่องจากในการเปลี่ยนชื่อ ผู้ช่วยจำหน่าย เจ้าหน้าที่ของเทศบาลสามารถดำเนินการเปลี่ยนชื่อได้ โดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการ เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

จากการสอบสวนเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้น เนื่องจากยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ทำให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันให้กับผู้ค้ารายใหม่ที่ซื้อสิทธิการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันมาจากผู้ได้รับอนุญาตรายเดิม จึงยังไม่อาจสรุปได้ว่า พื้นที่ผ่อนผันดังกล่าวไม่มีการขายสิทธิการจำหน่ายสินค้าเกิดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลไม่มีส่วนรู้เห็นแต่อย่างใด ต่อมาในขั้นตอนกระบวนการสอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำให้ได้รับข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ร้องเรียน โดยผู้ร้องเรียนได้ให้ข้อมูลชื่อของผู้ค้ารายแรก และผู้ค้ารายปัจจุบันที่จำหน่ายสินค้าบริเวณด้านหน้าตึกแถวของผู้ร้องเรียน โดยสินค้าที่จำหน่ายจะเป็นชนิดเดียวกัน คือ ไข่ไก่ แม้ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนนี้จะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากเจ้าหน้าที่ของเทศบาลคนเดิม แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดส่งทะเบียนรายชื่อผู้ได้รับอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน การสอบสวนในเรื่องนี้จึงต้องมีการลงพื้นที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ตลาดดังกล่าว รวมทั้งตรวจสอบทะเบียนรายชื่อของผู้ที่ได้รับอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันที่เทศบาลเจ้าหน้าที่เทศบาลจึงดำเนินการส่งเอกสารหลักฐานสำคัญ ประกอบด้วย ทะเบียนรายชื่อของผู้ที่ได้รับอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน เมื่อปี 2547 ทะเบียนรายชื่อ ปี 2548 และทะเบียนรายชื่อ (ปัจจุบัน)

ในการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อของผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน ทางสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้สืบตรวจสอบจากรายชื่อของผู้ค้าที่ตั้งร้านด้านหน้าตึกแถวของผู้ร้องเรียน ปรากฏว่านางล้นจี่ (นามสมมุติ) มีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน ปี 2547 และ ปี 2548 แต่จากการตรวจสอบทะเบียนรายชื่อของผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน (ปัจจุบัน) กลับไม่พบรายชื่อของนางล้นจี่ แต่กลับพบว่า นางส้มโอ (นามสมมุติ) มีรายชื่อปรากฏอยู่ในทะเบียนรายชื่อของผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผัน (ปัจจุบัน) โดยที่ในทะเบียนรายชื่อ ปี 2547 และ ปี 2548 ไม่ปรากฏว่ามีรายชื่อของนางส้มโอเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตแต่อย่างใด ประกอบกับ เทศบาลไม่สามารถหาเอกสารหลักฐานมาเพื่อยืนยันได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ได้รับอนุญาตในรายดังกล่าว หรือมีการคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้านายใหม่แทนผู้ได้รับอนุญาตรายเดิมอย่างไร

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่า ตามเทศบัญญัติเทศบาลเรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2544 กำหนดให้ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้ได้เฉพาะผู้ได้รับใบอนุญาตกับผู้ช่วยจำหน่ายในที่หรือทางสาธารณะไว้ในใบอนุญาตไม่เกินหนึ่งคน และห้ามไม่ให้โอนใบอนุญาต ประกอบกับตามประกาศเทศบาล เรื่อง การกำหนดพื้นที่ผ่อนผัน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน การจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าและวิธีการรับสมัครผู้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะเขตเทศบาล ได้กำหนดว่า การจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ผ่อนผันเป็นสิทธิเฉพาะบุคคล เว้นแต่การโอนสิทธิให้สามี ภรรยา บุตร หรือบิดามารดา แต่จากการสืบตรวจสอบทะเบียนรายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ที่ประกาศเป็นจุดผ่อนผัน พบว่า มีผู้ได้รับใบอนุญาตบางรายที่ได้รับอนุญาตในปี 2547 (ปีที่มีการประกาศพื้นที่ผ่อนผัน) มิได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในปัจจุบัน และในทางกลับกัน ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้ได้รับอนุญาต

ในปัจจุบันกลับไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนผู้ได้รับใบอนุญาตในปี 2547 ทั้งนี้ อาจเกิดจากกรณีผู้รับใบอนุญาตบางรายเลิกจำหน่ายสินค้าไป แต่มีการออกใบอนุญาตให้บุคคลอื่นแทน หรือมีการโอนใบอนุญาตให้แก่กัน ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนเทศบัญญัติและประกาศเทศบาลดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในกรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ยังผลให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้เสนอแนะให้จังหวัดในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลเทศบาลที่มีการร้องเรียนดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งและกำชับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามเทศบัญญัติดังกล่าวโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ จากเรื่องร้องเรียนที่นำเสนอมาเป็นอุทธรณ์ในข้างต้นนั้น สะท้อนให้เห็นว่า รัฐมีกฎหมายออกมาเพื่อการควบคุมจัดระเบียบ เนื่องจากการใช้พื้นที่สาธารณะไปเพื่อการอื่นนั้น เป็นสิ่งที่กฎหมายห้ามไว้ชัดเจนโดยหลักการทั่วไป ดังนั้น การผ่อนผันยินยอมให้มีการใช้พื้นที่สาธารณะจึงกระทำได้เท่าที่จำเป็น หรือกล่าวคือ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติอย่างเคร่งครัดเท่านั้น ซึ่งหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องมีมาตรการกวดขันผู้ค้าขายที่รับใบอนุญาตให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจากกรณีตัวอย่างกฎหมายมีเจตนาที่จะผ่อนผันการใช้พื้นที่เพื่อการค้าขายให้แก่เฉพาะบุคคลที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น มิได้ยินยอมให้โอนสิทธิดังกล่าวออกไปให้บุคคลภายนอก ที่มีใช้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้การตรวจสอบควบคุมการใช้พื้นที่ที่ได้มีการอนุญาตและการจัดระเบียบทำได้ยาก และผิดเจตนารมณ์การอนุญาตที่ให้เฉพาะเป็นรายบุคคลไป

นอกจากนี้ การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐก็จำเป็นต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายสามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานตามกรณีข้างต้นยังคงมีข้อบกพร่องในการจัดการข้อมูลลงทะเบียนผู้ค้าที่รับใบอนุญาตให้เป็นระบบ ส่งผลให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่มีปัญหาการร้องเรียน ดังนั้น หน่วยงานจึงมีหน้าที่ในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภายในองค์กร เพื่อให้สามารถรองรับการตรวจสอบและสามารถให้ข้อมูลแก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพื่อให้การให้บริการประชาชนมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ขณะเดียวกันบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้มีส่วนช่วยให้หน่วยงานทราบและตระหนักในข้อบกพร่องผ่านกระบวนการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนอันจะนำไปสู่การปรับปรุงการให้บริการประชาชนไปในทางที่ดีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปด้วยเช่นกัน ■