

สำเนาฉบับ

เรื่องเสรีจที่ ๒๙/๒๕๖๕

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง แนวทางการพิจารณาอนุญาตจัดตั้งตลาดหรือสถานที่จำหน่ายอาหารในบริเวณวัด ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำนักงานเทศบาลตำบล ได้มีหนังสือ เพื่อขอหารือแนวทางการจัดตั้งตลาด โดยมีรายละเอียดดังนี้
ด้วยในเขตเทศบาลตำบล มีตลาดเอกชน จำนวน ๒ แห่ง ขายสินค้าในช่วงเช้าและช่วงเย็น
ส่วนมากจะเป็นอาหารสด และผัก ตั้งอยู่ด้านทิศตะวันตกในบริเวณวัดแห่งหนึ่ง (ตามเอกสารแนบ ๑) บริเวณวัด
มีพื้นที่ประมาณ ๗ ไร่ เอกชนได้ทำสัญญาเช่าพื้นที่วัดกับเจ้าอาวาสวัดแห่งหนึ่งในการก่อสร้างตลาด จำนวน ๒ ไร่
แต่ในปัจจุบันนี้ ประชาชนที่เช่าพื้นที่ขายสินค้าตลาดเอกชน ได้เกิดข้อพิพาทกับเจ้าของตลาด ได้รวมตัวกันและ
ย้ายออกมาจากตลาดประมาณ ๓๐ คนและมาตั้งขายสินค้าอยู่ทางทิศตะวันออกในบริเวณวัดแห่งหนึ่ง ตรงข้าม
กับตลาดเอกชน ที่ตั้งขายสินค้าแห่งใหม่อยู่ในอาคารโรงสูง มั่นคง ถาวร หลังคามุงด้วยกระเบื้อง และบางส่วน
อยู่นอกอาคาร พื้นอาคารปูด้วยพื้นกระเบื้อง ด้านนอกเขตด้วยพื้นคอนกรีต ประชาชนเรียกอาคารนี้ว่า ศาลา
โสภาอนุสรณ์ (เอกสารแนบ ๒) การย้ายออกมาจากตลาดเอกชนให้เหตุผลว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจาก
เจ้าของตลาด ถูกเอารัดเอาเปรียบจนไม่สามารถจะเช่าพื้นที่ในตลาดเอกชนต่อไปได้ แต่การย้ายมาขายสินค้า
สถานที่แห่งใหม่ พ่อค้าแม่ค้า ไม่ได้ทำสัญญาเช่าพื้นที่กับเจ้าอาวาสวัด แต่เจ้าอาวาสยินดีให้ใช้พื้นที่โดยไม่เก็บ
ค่าเช่าแต่อย่างใดแต่มีข้อแม้ว่า ทุกคนที่มขายสินค้าจะต้องช่วยกันดูแลความสะอาดในบริเวณที่ตั้งตลาดให้
สะอาดอยู่เสมอและไม่ให้มีขยะตกค้างในพื้นที่ขายสินค้า ซึ่งได้รับความร่วมมือจากพ่อค้าแม่ค้าด้วยดี และนำ
ขยะไปกำจัดสถานที่ที่เทศบาลตำบลกำหนดไว้เป็นอย่างดีทุกวัน

เจ้าของตลาดเอกชนได้ร้องขอให้เทศบาลตำบลเชิญพ่อค้าแม่ค้า ที่ย้ายออกมาประชุม เพื่อหาทาง
ออกร่วมกัน เทศบาลตำบลได้ดำเนินการเชิญทั้งสองฝ่ายมาพูดคุย พบปะแลกเปลี่ยนหาทางออกร่วมกัน เมื่อ
วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๕ เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๒.๐๐ น. ในวันดังกล่าวเทศบาลตำบลได้เชิญนายอำเภอพระยืน
เป็นประธาน ฝ่ายสภาเทศบาลตำบล ฝ่ายปกครองชุมชนและพ่อค้า แม่ค้าที่เคยขายสินค้าในตลาดเอกชน
(เอกสารแนบ ๓) แต่เมื่อถึงเวลานัดหมายการประชุมพ่อค้าแม่ค้าไม่ได้มาและมีได้ส่งตัวแทนมาประชุมแต่อย่าง
ใด ยังคงยืนยันคำเดิมว่า จะไม่กลับเข้าไปขายสินค้าในตลาดเอกชน

เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เวลาประมาณ ๑๖.๐๐. น. พ่อค้าแม่ค้า ได้ส่งตัวแทนเข้ามา
พบและหารือกับนางอนงค์ ไชยศรี ปลัดเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบล โดยแจ้งว่า
ในขณะนี้อยู่ในระหว่างหาสถานที่จัดตั้งตลาดแห่งใหม่ และจะดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นไปตามระเบียบ
ของทางราชการกำหนดไว้

เทศบาลตำบล ขอเรียนว่า หากให้พ่อค้าแม่ค้าหยุดขายสินค้าในบริเวณดังกล่าวจนกว่าจะมี
สถานที่ จัดตั้งตลาดแห่งใหม่ และออกใบอนุญาตให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการจะต้อง
ใช้เวลานาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ครอบครัว พ่อค้าแม่ค้าที่จะต้องขาดรายได้มาจนเจ็ครอบครัว
จะกระทบถึงสภาพความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิตของบุคคลเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และประชาชนใน
เขตเทศบาลตำบลจะได้รับความเดือดร้อนไม่มีสถานที่ซื้ออาหารไปรับประทาน

ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจึงขอหารือว่า

๑. จะให้พ่อค้าแม่ค้าขายสินค้าในอาคารศาลาโสภาอนุสรณ์ต่อไปได้หรือไม่ เพื่อบรรเทาปัญหา
ความเดือดร้อนที่เกิด จนกว่าพ่อค้าแม่ค้าจะมีสถานที่จัดตั้งตลาดให้ถูกสุขลักษณะตามระเบียบของทางราชการ

๒. หากพ่อค้าแม่ค้าไม่สามารถหาสถานที่จัดตั้งตลาดได้ สามารถส่งตัวแทนมายื่นคำร้องขอ มีใบอนุญาตจัดตั้งตลาดในอาคารศาลาโอภาสนุสรณ์ต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร หากได้จะต้องใช้อะไรบ้าง

๓. หากไม่สามารถออกใบอนุญาตได้ เทศบาลตำบล จะต้องดำเนินการอย่างไร

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้เทศบาลตำบลทราบด้วย เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหาหรือประกอบกรพิจารณาให้ความเห็นดังนี้
ความเห็นในประเด็นข้อหา

ข้อหาที่ ๑ : พ่อค้าแม่ค้าขายสินค้าในอาคารศาลาโอภาสนุสรณ์ต่อไปได้หรือไม่ เพื่อบรรเทา ปัญหาความเดือดร้อนที่เกิด จนกว่าพ่อค้าแม่ค้าจะมีสถานที่จัดตั้งตลาดให้ถูกสุขลักษณะตามระเบียบของทางราชการ

ข้อหาที่ ๒ : หากพ่อค้าแม่ค้าไม่สามารถหาสถานที่จัดตั้งตลาดได้ สามารถส่งตัวแทนมายื่น คำร้องขอมีใบอนุญาตจัดตั้งตลาดในอาคารศาลาโอภาสนุสรณ์ต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร หากได้จะต้องใช้อะไรบ้าง

ข้อหาที่ ๓ : หากไม่สามารถออกใบอนุญาตได้ เทศบาลตำบล จะต้องดำเนินการอย่างไร

ความเห็น : กรมอนามัย ได้ประสานทางโทรศัพท์เพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่ สำนักงานเทศบาลตำบล ได้ข้อเท็จจริงว่า สถานที่จัดตั้งตลาดอยู่ด้านทิศตะวันตกในบริเวณวัด ซึ่งมีเอกชนได้ทำ สัญญาเช่าพื้นที่วัดกับเจ้าอาวาสวัดในการก่อสร้างตลาด จำนวน ๒ ไร่ โดยเอกชนได้รับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว แต่ในปัจจุบันได้มีพ่อค้าแม่ค้า ย้ายออกมาจากตลาดเอกชนดังกล่าว มาขายสินค้า อยู่ทางทิศตะวันออกในบริเวณอาคารศาลาโอภาสนุสรณ์ของวัด โดยมีทั้งการจำหน่ายสินค้าประเภทเนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสดมีการประกอบอาหารหรือปรุงอาหาร ณ สถานที่ดังกล่าว และ จำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที มีการนำอาหารปรุงสำเร็จมาวางขาย รวมถึงมีการจำหน่ายสินค้า ประเภทอื่น ๆ เช่น เสื้อผ้า และของใช้ เป็นต้น โดยพ่อค้าแม่ค้าที่ขายสินค้าในบริเวณนี้ยังไม่ได้มีการยื่นขอรับ ใบอนุญาตประกอบกิจการตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับการเทียบเคียงตามมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่า ด้วยการสาธารณสุขในการประชุมครั้งที่ ๑๑ - ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ ซึ่งได้พิจารณาและมีมติที่ประชุมว่า ให้ราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาอนุญาตตามข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้นจากข้อเท็จจริงลักษณะการประกอบกิจการตามที่หารือมานี้เข้าขำนियาม “ตลาด” “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หรือ “สถานที่เสิร์ฟอาหาร”^๒ ตามมาตรา ๔ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ราชการส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาอนุญาตได้ดังนี้ ๑) หากจะพิจารณาอนุญาตเป็นการประกอบกิจการตลาด ต้องควบคุมดูแลให้ผู้จัดตั้งตลาดปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้จัดตั้งตลาดจะต้องขอรับ

^๒ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสียบง่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด

“สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม

“สถานที่เสิร์ฟอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะ ที่จัดไว้สำหรับเก็บอาหารอันมีสภาพเป็นของสดหรือของแห้งหรืออาหารในรูปลักษณะอื่นใด ซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำประกอบ หรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง

ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๓๖^๔ และ มาตรา ๓๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย ๒) หากจะอนุญาตเป็นการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร อาจพิจารณาอนุญาตได้ดังนี้ รูปแบบที่ ๑ ออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งให้พ่อค้าแม่ค้าหรือผู้ใดที่จะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารเป็นการเฉพาะราย โดยแต่ละรายจะได้รับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร ๑ ฉบับ แล้วแต่กรณี หรือรูปแบบที่ ๒ คือให้พ่อค้าแม่ค้าหรือผู้ใดที่จะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารซึ่งมีอยู่จำนวนหลายรายนั้น รวมกันแต่งตั้งตัวแทนมายื่นขอรับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร โดยราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารให้แก่ตัวแทน ๆ ดังกล่าวเพียงใบเดียว และให้ตัวแทน ๆ มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้พ่อค้าแม่ค้าหรือผู้ใดที่จะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารแต่ละรายปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติเดียวกัน ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย หรือหากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่าพ่อค้าแม่ค้ารายใดมีการเก็บอาหารอันมีสภาพเป็นของสดหรือของแห้ง หรืออาหารในรูปลักษณะอื่นใด ซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำประกอบหรือปรุงเพื่อบริโภคในภายหลัง จะเข้าข่ายเป็น “สถานที่สะสมอาหาร” ต้องให้พ่อค้าแม่ค้ารายดังกล่าวมายื่นขอรับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่สะสมอาหาร ตามมาตรา ๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งนี้ หากมีผู้จัดตั้งสถานที่สะสมอาหารหลายราย ราชการส่วนท้องถิ่นอาจพิจารณาอนุญาตได้ ๒ รูปแบบ เช่นเดียวกับการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือออกหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร โดยให้กำหนดขอบเขตหรือแบ่งพื้นที่สำหรับดำเนินกิจการสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารให้ชัดเจน

เนื่องจากการประกอบกิจการดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้พื้นที่ภายในบริเวณวัดมาจัดตั้งเป็นตลาดหรือสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เข้ามาประกอบกิจกรรมทางศาสนา รวมถึงภิกษุสงฆ์สามเณรที่ต้องปฏิบัติกิจของสงฆ์ภายในวัด เนื่องจากวัดเป็นสถานที่สำหรับการประกอบกิจกรรมทางศาสนา เป็นที่พักสำหรับภิกษุสงฆ์สามเณร รวมถึงเพื่อประโยชน์ในด้านการประกอบพิธีทางศาสนาของชุมชน ดังนั้น ผู้ประสงค์จะดำเนินกิจการหรือตัวแทน จัดตั้งตลาดหรือสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตโดยต้องมีเอกสารแสดงสิทธิการครอบครองหรือใช้ประโยชน์พื้นที่ หรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวในการประกอบกิจการเพื่อใช้เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดหรือสถานที่จำหน่ายอาหารที่ตั้งอยู่ภายในบริเวณวัด

^๓ มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ การเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดภายหลังที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐที่ได้จัดตั้งตลาดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจการตลาดจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะรายก็ได้

^๔ มาตรา ๓๖ ผู้ใดขายของหรือช่วยขายของในตลาด ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๗

^๕ มาตรา ๓๗ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการขายของในตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ขายของ และผู้ช่วยขายของในตลาดปฏิบัติให้ถูกต้องเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดบริเวณที่ขายของ สุขลักษณะส่วนบุคคล และสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ ปรุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้และของใช้ต่าง ๆ

^๖ ปรอดดูเชิงอรรถที่ ๕ ,ข้างต้น

กรมอนามัย
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๔

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
ว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

