

บันทึกการตอบข้อหารือศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
เรื่อง แนวทางการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ออก
ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. แห่งหนึ่ง ได้มีหนังสือที่ กพ ๗๓๗๐๑/๔๕๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึงศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข เพื่อขอหารือเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติการออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีรายละเอียดดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้รับหนังสือคำร้องขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาด จากนาย ส. ผู้ประกอบกิจการ ซึ่งปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบล ก. อยู่ระหว่างดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล ก. เรื่อง ตลาด ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ดำเนินการตรวจสอบตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และการพิจารณาออกใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอ และการออกใบอนุญาตในเรื่องนั้นได้ ประกอบกับข้อ ๒ และข้อ ๒๗ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า สุขลักษณะตลาดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงสภาพของท้องถิ่น สุขอนามัยของประชาชน และการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม โดยอาจใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้เป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติก็ได้ และในการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการตลาดของเอกชน เมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต ให้ราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของเอกสารหลักฐานให้เป็นไปตามที่ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น

ดังนั้น จึงขอหารือในประเด็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อยู่ระหว่างดำเนินการออกข้อบัญญัติเรื่อง ตลาด จะสามารถออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่อย่างไร

๑. ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมาย

เมื่อพิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมาตรา ๓๔^๒ บัญญัติให้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนการ

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/ ๘๗๘ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ ซึ่งศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข มีถึงนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ก.

^๒ มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ การเปลี่ยนแปลงขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดภายหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐที่ได้จัดตั้งตลาดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจการตลาดจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะรายก็ได้

ประกอบกิจการ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่ตลาดต้องขออนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน จึงจะดำเนินการได้ และมาตรา ๓๕^๓ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำกับดูแลตลาด เช่น ๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผังและหลักเกณฑ์สิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ ๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด ๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด เป็นต้น มาตรา ๓๖^๔ กำหนดให้ผู้ขายของหรือช่วยขายของในตลาดต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น และมาตรา ๓๗^๕ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้ผู้ขายของและผู้ช่วยขายของในตลาดปฏิบัติให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒ ที่กำหนดให้ใช้บังคับกับตลาดในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล แต่อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถนำหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะไปกำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อควบคุมกำกับดูแลในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงสภาพของท้องถิ่น สุขอนามัยของประชาชน และการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมด้วย

๒. ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

จากการพิจารณาประเด็นข้อหารือและข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อยู่ในระหว่างการดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการควบคุมกำกับดูแลตลาด ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้บัญญัติให้มีผลใช้บังคับตลาดในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จึงไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่จะใช้บังคับสำหรับการกำกับ ดูแลการประกอบกิจการตลาดในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้จัดตั้งตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มจัดตั้งตลาด ดังนั้น เพื่อให้เป็นการลิดรอนสิทธิในการประกอบกิจการของผู้ประกอบกิจการ องค์การบริหารส่วนตำบล ก. อาจพิจารณาอนุญาตจัดตั้งตลาดได้ โดยกำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต ให้ผู้จัดตั้งตลาดต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้านสุขลักษณะและสุขอนามัย เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพและป้องกันเหตุรำคาญที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนบริเวณโดยรอบ และเพื่อเป็นการควบคุมและกำกับดูแลการจัดตั้งตลาดในระหว่างที่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่อง

^๓ มาตรา ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผังและหลักเกณฑ์สิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด

(๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดทำมีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดทำมีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ

^๔ มาตรา ๓๖ ผู้ใดขายของหรือช่วยขายของในตลาด ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๗

^๕ มาตรา ๓๗ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการขายของในตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ขายของ และผู้ช่วยขายของในตลาดปฏิบัติให้ถูกต้องเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดบริเวณที่ขายของ สุขลักษณะส่วนบุคคล และสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประปรุง บรรจุหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้และของใช้ต่าง ๆ

ตลาดบังคับใช้ สำหรับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตนั้น ตามมาตรา ๖๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.๒๕๓๕ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง^๗ และมาตรา ๖๔ กำหนดให้บรรดาค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ยังไม่มีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดตั้งตลาดบังคับใช้ จึงยังไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดตั้งตลาดจากผู้ประกอบกิจการได้

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและกำกับดูแลการจัดตั้งตลาด เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยเร็ว โดยองค์การบริหารส่วนตำบล ก. อาจใช้หลักเกณฑ์วิธีการและมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชนด้านการสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ต่อไป

(นายสมชาย ตู่แก้ว)

ผู้อำนวยการศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๑

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



^๖ มาตรา ๖๓ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗ กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาต หนังสือรับรองการแจ้ง และการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย พ.ศ. ๒๕๕๙

