

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง การพิจารณาอนุญาตจัดตั้งตลาดในพื้นที่ถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร

องค์การบริหารส่วนตำบล ก ได้มีหนังสือที่ นบ ๗๑๙๐๔/๑๓๒๓ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑ เพื่อขอหารือการต่อใบอนุญาตจัดตั้งตลาด โดยได้หารือว่ากรณีตลาดใช้พื้นที่ถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรสามารถต่อใบอนุญาตจัดตั้งตลาดได้หรือไม่ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล ก ได้ออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ก เรื่องตลาดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ นาย ข ได้มาขอใบอนุญาตจัดตั้งตลาด และได้ออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดให้กับ นาย ข ผู้แทนกลุ่มแม่ค้าที่มาค้าขายในพื้นที่บ้านจัดสรร ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ในปัจจุบันไม่มีสภาพนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และไม่สามารถติดต่อนิติบุคคลที่ประกอบกิจการหมู่บ้านจัดสรรได้ โดยใช้พื้นที่บริเวณถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร เป็นตลาดขายสินค้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ (ก่อนมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก) จนถึงปัจจุบัน และองค์การบริหารส่วนตำบล ก ได้อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตจัดตั้งตลาดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยนาง ม และได้จ่ายค่าธรรมเนียมในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นบาทถ้วน) ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พักใบอนุญาตเนื่องจากตลาดได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม และได้ต่อใบอนุญาตจัดตั้งตลาด พ.ศ. ๒๕๕๖ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ นาย ล เป็นผู้ได้รับการมอบหมายจากผู้แทนพ่อค้า แม่ค้าตลาดได้ขอต่อใบอนุญาต ซึ่งตลาดได้รับประเมินตามหลักเกณฑ์การจัดตั้งตลาดจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ขณะนั้นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ก ไม่ออกใบอนุญาตให้ และตลาดก็ยังดำเนินการต่อไป จนถึง พ.ศ. ๒๕๖๑ นี้ ผู้แทนกลุ่มแม่ค้าได้มาขอใบอนุญาตจัดตั้งตลาดอีกครั้ง เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑

องค์การบริหารส่วนตำบล ก ขอหารือว่ากรณีตลาดใช้พื้นที่ถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว สามารถต่อใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดได้หรือไม่ หากไม่ได้จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

(๑) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตามบทบัญญัติมาตรา ๔ “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่พักผ่อนเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสี้ยว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับผู้ค้าใช้เป็นที่พักผ่อนเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด

ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๔^๒ บัญญัติให้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มจัดตั้งตลาด รวมทั้งผู้ที่ได้รับอนุญาตหากต้องการเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้นอกจากการขออนุญาตจัดตั้งตลาดตามบทบัญญัติมาตรา ๓๔ แล้ว บทบัญญัติมาตรา ๓๕^๓ ยังให้อำนาจ

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๔๗๓๖ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๒ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ก

มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้อปฏิบัติตามการเฉพาะรายก็ได้

^๓ มาตรา ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แพนผังและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ

ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้งตลาดเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตาม รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ขายของและผู้ช่วยขายของในตลาดต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๓๖^๕ และ มาตรา ๓๗^๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้

(๒) ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

กรณีตลาดใช้พื้นที่ถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร เป็นตลาดสามารถต่อใบอนุญาตจัดตั้งตลาดได้หรือไม่ หากไม่ได้จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

จากข้อเท็จจริงที่มีกลุ่มแม่ค้ารวมตัวกันค้าขายในบริเวณถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ก ได้ออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ องค์การบริหารส่วนตำบล ก ไม่ต่อใบอนุญาตให้และตลาดยังดำเนินการต่อจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ลักษณะดังกล่าวราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

๑. การพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาด เนื่องจากการดำเนินกิจการตลาดดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการในพื้นที่ถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเป็นพื้นที่เอกชน ในกรณีดังกล่าวผู้มายื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการจะต้องมีเอกสารแสดงสิทธิการครอบครองหรือใช้ประโยชน์พื้นที่ หรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวในการประกอบกิจการ จากกรณีที่ได้หารือมา ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการคือผู้ที่ได้รับการมอบหมายจากผู้แทนพ่อค้าแม่ค้าในตลาดให้เป็นผู้ขอต่อใบอนุญาต ดังนั้น ผู้ที่ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีเอกสารหลักฐานที่แสดงสิทธิการใช้พื้นที่ เพื่อใช้เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาอนุญาตของราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากลักษณะการประกอบกิจการเป็นการใช้พื้นที่ถนนภายในหมู่บ้านจัดสรรมาจัดเป็นตลาด ลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการรอนสิทธิประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่จัดตลาดนั้น ซึ่งถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร เป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลได้จัดให้มีขึ้น เพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือนิติบุคคลที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าว ให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ตามมาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔(๑) มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การจัดตั้งตลาดบริเวณถนนสาธารณะของหมู่บ้านจัดสรร (หมู่บ้านบัวทอง) จึงอาจเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้ประโยชน์การใช้ถนนลดไปหรือเสื่อมความสะดวกและเป็นการรบกวนขัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะครองหรือใช้ทรัพย์สินโดยปกติสุข จึงอาจเป็นการกระทำละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้น การที่บุคคลใดจะดำเนินกิจการหรือดำเนินการใดๆ ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจึงต้องมีเอกสารแสดงสิทธิหรือเอกสารที่ได้รับความยินยอมจากผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบสิทธิการใช้ที่ดินต่อไป

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด

(๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีกรงป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ

^๕ มาตรา ๓๖ ผู้ใดขายของหรือช่วยขายของในตลาด ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๗

^๕ มาตรา ๓๗ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการขายของในตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ขายของ และผู้ช่วยขายของในตลาดปฏิบัติให้ถูกต้องเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดบริเวณที่ขายของ สุขลักษณะส่วนบุคคล และสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่ายทำ ประกอบ ประุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้และของใช้ต่าง ๆ

๒. หากผู้ประกอบการสามารถแสดงเอกสารหลักฐานตามข้อ ๑ แล้ว ในการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยในการพิจารณาอนุญาตต้องพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่น หากผู้ประกอบการปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบการให้แก่ผู้ประกอบการได้ โดยคำนึงถึงปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการต่อประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะ เนื่องจากการประกอบกิจการตลาดใช้พื้นที่ประกอบการในบริเวณกว้างและผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการมีหลายด้าน จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ประกอบการเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมและป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน แม้ว่าตลาดจะตั้งอยู่ในพื้นที่เอกชนแต่สถานที่ตั้งเป็นบริเวณถนนที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน องค์การบริหารส่วนตำบล ก จึงควรพิจารณาความเหมาะสมที่จะใช้เป็นพื้นที่ในการดำเนินกิจการตลาดด้วย

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการตลาดในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล ก ควรปรับปรุงแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นปัจจุบันโดยเทียบเคียงกับกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้สอดคล้องกับการจัดการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๒

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

