

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง การพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

สำนักงานเทศบาลตำบล ส. ได้มีหนังสือที่ อย ๓๒๗๐๔/๖๕ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ เพื่อขอหารือเกี่ยวกับแนวทางการออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ด้วยเทศบาลตำบล ส. ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล ส. เป็นเทศบาลตำบล ส. เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๐ และได้ตราเทศบัญญัติ เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายถูกต้องและเป็นธรรม จึงขอหารือในประเด็นดังนี้

๑. ตลาดที่เปิดดำเนินการ พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งเปิดก่อนยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล ส. เป็นเทศบาลตำบล ส. ต้องขออนุญาตจัดตั้งตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร และขออนุญาตจากส่วนราชการใด

๒. พื้นที่เอกชนซึ่งโดยสภาพทำเป็นถนนที่ใช้สัญจรและได้ให้แม่ค้าเช่าพื้นที่จำหน่ายอาหาร ทั้งแบบปรุงสำเร็จ อาหารสด ผัก ผลไม้ ต้องให้เจ้าของพื้นที่ขออนุญาตจัดตั้งตลาดหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

จากการโทรศัพท์สอบถามเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบล ส. พบว่ามีข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้ ๑. ตลาดเอกชนแห่งหนึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยตลาดดังกล่าวอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ส. ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ องค์การบริหารส่วนตำบล ส. ได้ยกฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล ส. และตลาดดังกล่าวยังคงอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบล ส. และยังไม่ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขตั้งแต่ก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบล ส. จะยกฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล ส. และ ๒. บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่เอกชนมีการดำเนินการให้เช่าพื้นที่สำหรับจำหน่ายอาหาร ทั้งอาหารปรุงสำเร็จ อาหารสดหรือของเสีง่าย เช่น ผัก ผลไม้ เป็นต้น โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ส่วนบุคคลมีลักษณะเป็นพื้นที่ถนนระหว่างอาคารพาณิชย์ที่ใช้สำหรับเป็นทางสัญจรเข้า - ออก

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๔ กำหนดค่านิยมของตลาด ไว้ดังนี้ “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสีง่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวตามวันที่กำหนด

ตามความในมาตรา ๓๔^๒ บัญญัติให้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มจัดตั้งตลาด รวมทั้งผู้ที่ได้รับอนุญาตหากต้องการเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลด

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๖๕๕๒ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๒ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงนายกเทศมนตรีตำบล ส.

^๒ มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖ การเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดภายหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

สถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาด ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนดำเนินการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา ๗๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เว้นแต่ เป็นการจัดตั้งตลาดของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐที่จัดตั้งตามอำนาจหน้าที่ ไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขเฉพาะที่ต้องปฏิบัติเป็นหนังสือก็ได้ และมาตรา ๓๕^๔ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำกับดูแลตลาด เช่น ๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แพนผังและหลักเกณฑ์สิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ ๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด ๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด เป็นต้น มาตรา ๓๖^๕ กำหนดให้ผู้ขายของหรือช่วยขายของในตลาดต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น และมาตรา ๓๗^๖ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้ผู้ขายของและผู้ช่วยขายของในตลาดปฏิบัติให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ

กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑

ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ข้อหารือ ๑ : ตลาดที่เปิดดำเนินการ พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งเปิดก่อนยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล ส. เป็นเทศบาลตำบล ส. ต้องขออนุญาตจัดตั้งตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร และขออนุญาตจากส่วนราชการใด

ความเห็น : จากข้อเท็จจริงข้างต้น ตลาดเอกชนตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบล ส. ซึ่งได้เปิดดำเนินการก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบล ส. จะยกฐานะมาเป็นเทศบาลตำบล ส. และในปัจจุบันตลาดดังกล่าวยังประกอบกิจการตลาดมาอย่างต่อเนื่องและยังไม่ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติการ

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐที่ได้จัดตั้งตลาดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจการตลาดจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้อปฏิบัติตามเป็นการเฉพาะรายก็ได้

^๓ **มาตรา ๗๑** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๙ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๓๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๔ **มาตรา ๓๕** เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แพนผังและหลักเกณฑ์สิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด

(๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ

^๕ **มาตรา ๓๖** ผู้ใดขายของหรือช่วยขายของในตลาด ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๗

^๖ **มาตรา ๓๗** เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการขายของในตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้ขายของ และผู้ช่วยขายของในตลาดปฏิบัติให้ถูกต้องเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดบริเวณที่ขายของ สุขลักษณะส่วนบุคคล และสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบปรุง เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้และของใช้ต่าง ๆ

สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ที่ต้องการจัดตั้งตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเริ่มจัดตั้งตลาด จึงจะสามารถดำเนินการได้ ดังนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ดังนี้ ๑) ตรวจสอบข้อเท็จจริงการประกอบกิจการตลาดเอกชนที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบล ส. หากพบว่าผู้ประกอบการประกอบกิจการโดยไม่ได้รับอนุญาต จะมีความผิดตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และจะมีโทษตามมาตรา ๗๑ โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนและส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการเปรียบเทียบในเขตจังหวัดต่อไป และ ๒) แจ้งให้ผู้ประกอบการมายื่นขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เทศบาลตำบล ส. โดยผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

ข้อหาหรือ ๒ : พื้นที่เอกชนซึ่งโดยสภาพทำเป็นถนนที่ใช้สัญจรและได้ให้แม่ค้าเช่าพื้นที่จำหน่ายอาหาร ทั้งแบบปรุงสำเร็จ อาหารสด ผัก ผลไม้ ต้องให้เจ้าของพื้นที่ขออนุญาตจัดตั้งตลาดหรือไม่อย่างไร

ความเห็น : จากข้อเท็จจริงข้างต้นมีการให้เช่าพื้นที่ส่วนบุคคล ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพื้นที่ถนนระหว่างอาคารพาณิชย์ที่ใช้สำหรับเป็นทางสัญจรเข้า - ออก โดยให้พ่อค้าแม่ค้าเช่าพื้นที่สำหรับจำหน่ายอาหารทั้งอาหารปรุงสำเร็จ อาหารสดหรือของเสีง่าย เช่น ผัก ผลไม้ เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวเข้าข่ายค่านิยามของ “ตลาด” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่ง “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่พักผ่อนเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสีง่าย ดังนั้น ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจึงเข้าข่ายเป็นการประกอบกิจการตลาด ซึ่งผู้จัดตั้งตลาดต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตจัดตั้งตลาดก่อนดำเนินการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เนื่องจากการดำเนินกิจการตลาดดังกล่าวเป็นการดำเนินการในในพื้นที่เอกชน ซึ่งเป็นพื้นที่ถนนระหว่างอาคารพาณิชย์ที่ใช้สำหรับเป็นทางสัญจรเข้า - ออก โดยผู้ที่ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการจะต้องมีเอกสารแสดงสิทธิ์การครอบครองหรือใช้ประโยชน์พื้นที่ หรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวในการประกอบกิจการ แต่ทั้งนี้ การประกอบกิจการตลาดในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการรอนสิทธิของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่จัดตั้งตลาดนั้น เนื่องจากพื้นที่เป็นทางสำหรับการสัญจรเข้า - ออก และอาจเป็นเหตุให้ประโยชน์ในการใช้ถนนลดไปหรือเสื่อมความสะดวกและเป็นการรบกวน ขัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะครองหรือใช้ทรัพย์สินโดยปกติสุข จึงอาจเป็นการกระทำละเมิดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดี ดังนั้น การที่บุคคลใดจะดำเนินการหรือดำเนินการใด ๆ ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจึงต้องมีเอกสารแสดงสิทธิ์หรือเอกสารที่ได้รับความยินยอมจากผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว โดยราชการส่วนท้องถิ่นสามารถประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบสิทธิการใช้ที่ดินต่อไป

ดังนั้น หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่าผู้ประกอบการตลาดปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติท้องถิ่น ก็สามารถพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดให้แก่ผู้ประกอบการได้ โดยคำนึงถึงปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการต่อประชาชนและผู้ใช้ประโยชน์พื้นที่ เนื่องจากการประกอบกิจการตลาดใช้พื้นที่ประกอบการในบริเวณกว้าง

และผลกระทบที่เกิดจากการประกอบกิจการมีหลายด้าน จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ประกอบกิจการเป็นการเฉพาะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมและป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน แม้ว่าตลาดจะตั้งอยู่ในพื้นที่เอกชนแต่สถานที่ตั้งเป็นบริเวณถนนที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เทศบาลตำบล ส. จึงควรพิจารณาความเหมาะสมที่จะใช้เป็นพื้นที่ในการดำเนินกิจการตลาดด้วย

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๙ กันยายน ๒๕๖๒

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



