

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง การอนุญาตจัดตั้งตลาดภายในที่สาธารณะและวัด

เทศบาลตำบล ง ได้มีหนังสือที่ ชย ๗๑๑๐๑/๗๐๙ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๒ เพื่อขอหารือเรื่อง การอนุญาตจัดตั้งตลาดภายในที่สาธารณะและวัด โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้วยเทศบาลตำบล ง ประสงค์จะออกเทศบัญญัติว่าด้วยเรื่องตลาด เพื่อใช้ควบคุมดูแลตลาดนัดในพื้นที่ แต่ปรากฏว่าในพื้นที่เทศบาลตำบล ง นอกจากตลาดนัดคลองถมที่อยู่ในพื้นที่ของเอกชนแล้วยังมีการขายในลักษณะที่เป็นตลาด ตามลานสาธารณะของหมู่บ้าน และตามศาลาประชาคมของหมู่บ้านซึ่งเป็นที่สาธารณะประโยชน์ และภายในวัด เป็นต้น เพื่อประกอบการพิจารณาออกเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลตำบล ง ให้เป็นไปโดยรอบคอบไม่กระทบต่อประชาชนและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามเทศบัญญัติได้ เทศบาลตำบล ง จึงขอหารือตามประเด็น ดังนี้

๑. เทศบาลตำบล ง สามารถออกใบอนุญาตให้มีการจัดตั้งตลาดภายในที่สาธารณะประโยชน์ตามหมู่บ้านหรือชุมชนได้หรือไม่ และผู้ใดจะเป็นผู้ขออนุญาตและจะออกใบอนุญาตในนามของผู้ใด หรือการขายในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่อย่างไร

๒. เทศบาลตำบล ง สามารถออกใบอนุญาตให้มีการจัดตั้งตลาดภายในวัดได้หรือไม่ และผู้ใดจะเป็นผู้ขออนุญาตและจะออกใบอนุญาตในนามของผู้ใด

(๑) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

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

“ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้

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

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๘๔๑๒ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงเทศบาลตำบล ง

^๒ มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะรายก็ได้

^๓ มาตรา ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แพนผังและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ

ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้งตลาดเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติตาม รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ขายของและผู้ช่วยขายของในตลาดต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๓๖^๕ และ มาตรา ๓๗^๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๑^๖ วรรคสอง ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งทีใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓๑ วัดมีสองอย่าง

(๑) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

(๒) สำนักสงฆ์

ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป

(๒) ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ข้อหารือที่ ๑ เทศบาลตำบล ง สามารถออกใบอนุญาตให้มีการจัดตั้งตลาดภายในที่สาธารณะประโยชน์ตามหมู่บ้านหรือชุมชนได้หรือไม่ และผู้ใดจะเป็นผู้ขออนุญาตและจะออกใบอนุญาตในนามของผู้ใด หรือการขายในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่อย่างไร

ความเห็น ราชการส่วนท้องถิ่นควรต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าที่สาธารณะประโยชน์ตามหมู่บ้านหรือชุมชนตามที่หารือมานี้ เป็นที่ของเอกชนหรือไม่ ดังนี้

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการตลาด

(๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ

^๕ มาตรา ๓๖ ผู้ใดขายของหรือช่วยขายของในตลาด ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๓๗

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

^๖ มาตรา ๔๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ควบคุมดูแลที่หรือทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนทั่วไป

ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยลักษณะวิธีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งทีใดเป็นปกติหรือเร่ขาย เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ในการออกใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระบุชนิด หรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า และสถานที่ที่จะจัดวางสินค้า เพื่อจำหน่ายในกรณีที่จะมีการจัดวางสินค้าในที่หนึ่งทีใดเป็นปกติรวมทั้งจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดตามที่เห็นสมควรไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การเปลี่ยนแปลงชนิดหรือประเภทของสินค้า ลักษณะวิธีการจำหน่ายสินค้า หรือสถานที่จัดวางสินค้าให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต จะกระทำได้ต่อเมื่อผู้รับใบอนุญาตได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้จัดแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ในใบอนุญาตแล้ว

กรณีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วพบว่า พื้นที่สาธารณะประโยชน์ดังกล่าวเป็นที่เอกชน ผู้ประสงค์จะจัดตั้งตลาดต้องมายื่นขอรับใบอนุญาตโดยต้องมีเอกสารแสดงสิทธิการครอบครองหรือใช้ประโยชน์พื้นที่ หรือเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวในการประกอบกิจการเพื่อใช้เป็นเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาอนุญาตของราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวอาจเป็นการรอนสิทธิประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น การที่บุคคลใดจะดำเนินกิจการหรือดำเนินการใดๆ ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวจึงต้องมีเอกสารแสดงสิทธิ์หรือเอกสารที่ได้รับความยินยอมจากผู้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถประสานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบสิทธิการใช้ที่ดินต่อไป สำหรับการพิจารณาออกใบอนุญาตนั้นให้ราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

กรณีที่ ๒ ตรวจสอบแล้วพบว่า พื้นที่สาธารณะประโยชน์ดังกล่าวเป็นที่หรือทางสาธารณะตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม “ที่หรือทางสาธารณะ” หมายถึง สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้ จึงครอบคลุมพื้นที่สวนสาธารณะ ถนนหนทาง ทางเท้าและทางน้ำ ที่ประชาชนสัญจรไปมาตามปกติ ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๔ ข้อ ๒๗ กำหนดว่า “ห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการกิจการตลาดในที่หรือทางสาธารณะ เว้นแต่จะเป็นการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นเองที่ไม่ก่อผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ” นอกจากนี้ การจัดตั้งตลาดภายในที่สาธารณะประโยชน์ตามหมู่บ้านหรือชุมชนลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการรอนสิทธิประชาชนในการใช้ประโยชน์ภายในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ดังกล่าวร่วมกัน หากราชการส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้มีการจัดตั้งตลาดในพื้นที่ดังกล่าว จึงอาจเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้การใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวลดไปหรือเสื่อมความสะดวกและเป็นการรบกวนขัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะได้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวโดยปกติสุข ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า เทศบาลตำบลไม่สามารถออกใบอนุญาตให้มีการจัดตั้งตลาดภายในที่หรือทางสาธารณะได้ ทั้งนี้ สามารถควบคุมการจำหน่ายสินค้าในพื้นที่สาธารณะประโยชน์ตามหมู่บ้านหรือชุมชนได้ตามมาตรา ๔๑ การจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งนายกเทศมนตรีตำบล ง โดยความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรต้องออกประกาศกำหนดเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด หรือเขตห้ามจำหน่ายสินค้าบางประเภทบางชนิดหรือตามกำหนดเวลาหรือห้ามโดยวิธีการจำหน่ายลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการจำหน่าย ณ บริเวณนั้น ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๒^๗ และออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา ๔๓^๘ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์

^๗ มาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตห้ามจำหน่ายหรือซื้อสินค้าโดยเด็ดขาด

(๒) กำหนดบริเวณที่หรือทางสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตที่ห้ามจำหน่ายสินค้าบางชนิดหรือบางประเภท หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าตามกำหนดเวลา หรือเป็นเขตห้ามจำหน่ายสินค้าโดยวิธีการจำหน่ายในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจำหน่ายสินค้าในบริเวณนั้น

ในการดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ทำการของราชการส่วนท้องถิ่นและบริเวณที่จะกำหนดเป็นเขตตาม (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และต้องกำหนดวันที่จะบังคับตามประกาศนั้นมีให้น้อยกว่าสิบห้าวันนับแต่วันประกาศ

^๘ มาตรา ๔๓ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้จำหน่ายหรือผู้ช่วยจำหน่ายสินค้า

เกี่ยวกับควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งหากผู้ใดจะจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ดังกล่าวจะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ข้อหารื้อที่ ๒ เทศบาลตำบล ง สามารถออกใบอนุญาตให้มีการจัดตั้งตลาดภายในวัดได้หรือไม่ และผู้ใดจะเป็นผู้ขออนุญาตและจะออกใบอนุญาตนามของผู้ใด

ความเห็น ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๑ กำหนดให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป เมื่อพิจารณาตามกฎหมายแล้วจึงถือได้ว่าวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ในกรณีที่มีการจัดตั้งตลาดภายในวัดผู้ดำเนินการจัดตั้งตลาดต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยผู้ขออนุญาตจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ (เจ้าอาวาสหรือผู้ที่เจ้าอาวาสมอบอำนาจให้เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่) ให้ใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวในการจัดตั้งตลาด ลักษณะการประกอบกิจการดังกล่าวเป็นการใช้พื้นที่ภายในวัดมาจัดเป็นตลาดซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่เข้ามาประกอบกิจกรรมทางศาสนา รวมถึงภิกษุสงฆ์สามเณรที่ต้องปฏิบัติกิจของสงฆ์ภายในวัด เนื่องจากวัดจัดเป็นสถานที่สำหรับการประกอบกิจกรรมทางศาสนา เป็นที่พักสำหรับภิกษุสงฆ์สามเณร รวมถึงเพื่อประโยชน์ในด้านการประกอบพิธีทางศาสนาของชุมชน ดังนั้น การพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาดภายในวัด เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องพิจารณาออกใบอนุญาตในนามของผู้ที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่ (เจ้าอาวาสหรือผู้ที่เจ้าอาวาสมอบอำนาจให้เป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในพื้นที่) ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องพิจารณาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

กรมอนามัย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหาหรือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



(๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขลักษณะในการใช้กรรมวิธีการจำหน่าย ทำ ประกอบ บรรจุ เก็บหรือสะสมอาหารหรือสินค้าอื่น รวมทั้งการรักษาความสะอาดของภาชนะ น้ำใช้ และของใช้ต่าง ๆ

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดวางสินค้าและการระบายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

(๔) กำหนดเวลาสำหรับการจำหน่ายสินค้า

(๕) กำหนดการอื่นที่จำเป็นเพื่อการรักษาความสะอาดและป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ รวมทั้งการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันโรคติดต่อ