

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย  
เรื่อง การตีความตามนิยามตลาด กับสถานที่จำหน่ายอาหาร  
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นาย ก ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เพื่อขอหารือ ตลาดแห่งหนึ่ง มีสถานะเป็นตลาด หรือสถานที่จำหน่ายอาหาร และสามารถดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบกิจการได้หรือไม่ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้าพเจ้ามีบ้านพักอาศัย เมื่อประมาณต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีกลุ่มบุคคลได้เข้าพัฒนาที่ดินที่มีบริเวณติดกับบ้านของข้าพเจ้า เนื้อที่กว่า ๑๓ ไร่ เพื่อทำตลาดนัดกลางคืน ใกล้กับสถานีตำรวจ ข้าพเจ้าได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการตลาดตั้งแต่เริ่มก่อสร้างจนกระทั่งเปิดดำเนินการตลาด ด้วยเหตุผลมลภาวะทางเสียง เสียงเพลง เสียงดนตรี เสียงจ้อแจ้ว อื้ออึง จากการพูดคุย แสงไฟฟ้า ฝุ่นละออง กลิ่นควัน กลิ่นเหม็นจากท่อระบายน้ำและขยะในพื้นที่ตลาด จากการปิ้งย่าง ต้ม จากร้านค้าร้อยละกว่าร้านค้า ร้านผับบาร์ เบียร์เหล้ากว่า ๗ ร้านค้า

ข้าพเจ้าดำเนินการร้องทุกข์ ร้องเรียนต่อสำนักงานเขตตลอดมา สำนักงานเขต ได้มีหนังสือมาถึงข้าพเจ้าลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๓ ระบุว่า ตลาด ไม่มีลักษณะของคำว่าตลาด ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ แต่มีลักษณะเป็นสถานที่จำหน่ายอาหาร จึงให้ผู้ประกอบการ จดใบอนุญาตเป็นสถานที่จำหน่ายอาหาร ซึ่งข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับข้อวินิจฉัยดังกล่าว เพราะเป็นคำวินิจฉัยที่บิดเบือนต่อข้อกฎหมาย ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่า ตลาด มีลักษณะสภาพตรงกับคำว่า “ตลาด” ฉะนั้นคำวินิจฉัยของสำนักงานเขต จึงส่งผลให้คุณให้โทษกับข้าพเจ้าและตลาด

ประเด็นข้อกฎหมายที่ว่าลักษณะการดำเนินกิจการของตลาด ๔ มีลักษณะตรงกับคำนิยามของคำว่า “ตลาด” หรือ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ หรือไม่นั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากตัวโครงสร้างร้านค้าตลาดไม่มีถนนรอบอาคารตลาดกว้างกว่า ๔ เมตร ตัวร้านค้าที่มุงด้วยเต็นท์ผ้าใบ ซึ่งเป็นวัสดุไวไฟไม่สามารถจัดทำได้ ซึ่งเป็นสาระสำคัญที่ไม่สามารถยื่นขอจดใบอนุญาตจัดตั้งตลาดได้ เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ (๑) (๓) และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องตลาด พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๙ (๑) (๓)

ดังนั้น ข้าพเจ้าในฐานะผู้ได้รับผลกระทบและถูกละเมิดสิทธิจากการดำเนินกิจการของตลาด จึงมีความประสงค์ ขอความกรุณาให้ท่านในฐานะผู้รักษากฎหมายฐานะกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการการสาธารณสุข มีหน้าที่ควบคุมสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙ ๑๐ และมาตรา ๑๑ ช่วยดำเนินการลงพื้นที่ตรวจสอบและวินิจฉัยว่า ตลาด มีลักษณะสภาพตรงกับกิจการประเภทใด ตลาด หรือสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือกิจการประเภทอื่นใด และมีลักษณะต้องห้ามดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการหรือไม่

ประเด็นที่ขอสอบถามอีกเรื่องหนึ่งคือ การดำเนินกิจการตลาดที่มีขนาดใหญ่ ต้องจัดทำประชาพิจารณ์ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ ก่อนยื่นขอใบอนุญาตประกอบการหรือไม่

ประเด็นทั้งสองประการนี้ ขอให้ท่านกรุณาแจ้งเป็นหนังสือตอบกลับมายังข้าพเจ้าด้วย เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

<sup>๑</sup> ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๓๒๙ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๔ ซึ่งกรมอนามัยมีถึง นาย ก

ส่วนประเด็นอื่น ขอให้เป็นดุลพินิจของท่านว่าจะการตรวจสอบไปในคราวเดียวกันหรือไม่ เพราะตลาด เป็นตลาดเปิดใหม่สมควรได้รับการตรวจสอบว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายของ พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ หรือไม่ โดยเฉพาะสภาพตัวร้านค้าที่เป็นเต็นท์ผ้าใบกว่าสองถึงสามร้อยร้านค้าที่ไม่มีระบบป้องกันอัคคีภัย ถ้าเกิดไฟไหม้ก็เป็นทะเลเพลิงอย่างดี ระบบบำบัดน้ำเสีย บ่อดักไขมัน ควันทิพย์ที่เกิดจากร้านปิ้งย่าง ที่ถือเป็นต้นเหตุของฝุ่น PM<sub>2.5</sub> ร้านค้าที่แออัดจนเกินไป สถานที่จัดเก็บทิ้งขยะไม่ถูกต้อง ระบบไฟฟ้าที่ไม่ได้มาตรฐาน ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการการค้าใบอนุญาตให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีหรือไม่ ใบผ่านการอบรมตามหลักเกณฑ์ผู้ประกอบกิจการและผู้สัมผัสอาหาร ตามข้อ ๒๑(๒) กฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ มีหรือไม่ ข้าพเจ้าคิดว่าถ้าตรวจสอบตามกฎหมายอย่างถูกต้องแล้ว ไม่ว่าจะใบอนุญาตใด ๆ ก็ไม่สามารถออกให้กับตลาดได้

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหาหรือประกอบการพิจารณาให้ความเห็นดังนี้

#### ๑. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๔ “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสี้ยว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด

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

มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งตลาด เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๖

การเปลี่ยนแปลง ขยายหรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาดภายหลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดตามวรรคหนึ่งแล้ว จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๕๖

ความในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐที่ได้จัดตั้งตลาดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ แต่ในการดำเนินกิจการตลาดจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตตามบทบัญญัติอื่นแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเป็นหนังสือให้ผู้จัดตั้งตลาดตามวรรคนี้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะรายก็ได้

มาตรา ๓๕ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลตลาด ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดที่ตั้ง เนื้อที่ แผนผังและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างและสุขลักษณะ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสถานที่ การวางสิ่งของและการอื่นที่เกี่ยวข้องกับ

การดำเนินกิจการตลาด

(๓) กำหนดเวลาเปิดและปิดตลาด

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาดปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในตลาดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย การจัดให้มีที่รวบรวมหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย การระบายน้ำทิ้ง การระบายอากาศ การจัดให้มีการป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญและการป้องกันการระบาดของโรคติดต่อ

มาตรา ๓๘ ผู้ใดจะจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในอาคารหรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรและมีใช้เป็นการขายของในตลาดต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา ๕๖ ถ้าสถานที่ดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตรต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อขอรับรองการแจ้งตามมาตรา ๔๘ ก่อนการจัดตั้ง

๒) กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลในการดำเนินกิจการตลาดที่เกี่ยวข้องกับสุขลักษณะของสถานที่ตั้ง สถานที่สำหรับผู้ขายของ ห้องส้วม ที่ปัสสาวะ อ่างล้างมือ ที่เก็บรวบรวมหรือที่รองรับมูลฝอย ระบบบำบัดน้ำเสียหรือน้ำทิ้ง สุขอนามัยส่วนบุคคลของผู้ขายของหรือผู้ช่วยขายของในตลาด

๓) กฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลในการดำเนินกิจการของสถานที่จำหน่ายอาหารที่เกี่ยวข้องกับสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร สุขลักษณะของอาหาร กรรมวิธีทำ ประกอบ หรือปรุง กรเก็บรักษา และการจำหน่ายอาหาร สุขลักษณะของภาชนะ อุปกรณ์ และเครื่องใช้อื่น ๆ และสุขลักษณะส่วนบุคคลของผู้ประกอบกิจการและผู้สัมผัสอาหาร

๔) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยได้กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต รวม ๓๒ ประเภท

๕) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยได้กำหนดให้ผู้ขออนุญาตประกอบกิจการตามประเภท หรือขนาดของกิจการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น จัดทำเอกสารรายละเอียดที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการ ประกาศให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องและราชการส่วนท้องถิ่นทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่ต้องเผยแพร่ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นส่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณาการอนุญาต

## ๒. ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

**ข้อหารือที่ ๑ :** การดำเนินกิจการของตลาด มีลักษณะตรงกับคำนิยามของคำว่า “ตลาด” หรือ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ และมีลักษณะต้องห้ามดำเนินการยื่นขอรับใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการหรือไม่

**ความเห็น :** กรมอนามัยได้นำเสนอประเด็นข้อหารือที่ ๑ ดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการประชุมครั้งที่ ๑๑ - ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาและมีความเห็นดังนี้ หลักการพิจารณาอนุญาตกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายเป็นสำคัญ และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าขายได้ใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสียง่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด ทั้งนี้ คำว่า “ชุมนุม”

(ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔) หมายถึง (๑) น. กอง, หมู่, พวก (๒) น. ที่ประชุมของกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์เพื่อประโยชน์บางประการร่วมกัน เช่น ชุมนุมวรรณศิลป์ ชุมนุมภาษาไทย (๓) ก. ประชุม, รวมกัน ลูกคำของ “ชุมนุม” คือ ชุมนุมชน ชุมนุมสหกรณ์ ประกอบกับในกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ นิยาม “อาหารประเภทปรุงสำเร็จ” หมายความว่า อาหารที่ได้ผ่านการทำประกอบหรือปรุงสำเร็จพร้อมที่จะรับประทานได้ รวมทั้งของหวานและเครื่องดื่มชนิดต่าง ๆ จากนิยาม “ตลาด” “ชุมนุม” และ “อาหารประเภทปรุงสำเร็จ” จะเห็นได้ว่า การประกอบกิจการตลาด ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องมียุทธศาสตร์ คือ เป็นสถานที่เอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ผู้ค้ามาชุมนุมหรือรวมกันเพื่อค้าขายสินค้าซึ่งมุ่งเน้นประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสี้ง่าย เช่น ร้านขายน้ำผลไม้ปั่น ร้านขายยา เป็นต้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด ประกอบกับมติคณะกรรมการสาธารณสุข ครั้งที่ ๔๐-๔/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๘ ว่าการพิจารณาว่าการประกอบกิจการในลักษณะใด จึงจะถือว่าเป็น “ตลาด” ตามกฎหมายการสาธารณสุข นั้น ต้องยึดถือองค์ประกอบตามนิยามคำว่า “ตลาด” เป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาจำนวนแผงของการจำหน่ายอาหารสดว่าต้องมีเท่าใด หากลักษณะและองค์ประกอบของการประกอบกิจการเป็นไปตามคำนิยาม ย่อมถือได้ว่าเป็น “ตลาด” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้จัดตั้งตลาดจะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ตลาด พ.ศ. ๒๕๔๖

สำหรับ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ณ ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม จากนิยามของ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” กำหนดแต่เพียงต้องเป็นสถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะ โดยไม่มีการกำหนดลักษณะในเชิงของการชุมชน หรือรวมกลุ่มแต่อย่างใด ซึ่งผู้จำหน่ายอาหารแต่ละรายต้องมาขอใบอนุญาตหรือขอหนังสือรับรองการแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยต้องมีเอกสารสิทธิหรือสัญญาเช่าสถานที่ประกอบการของแต่ละราย เพื่อประกอบการพิจารณาขอรับใบอนุญาตหรือหนังสือรับรองการแจ้งด้วย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจการตลาดให้ถูกสุขลักษณะ จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจกรรมที่มีคนมาชุมนุมกันจำนวนมาก ซึ่งต้องมีอาคารสถานที่ บริเวณทางเดิน ห้องน้ำ ห้องส้วม การจัดการมูลฝอย น้ำเสีย ที่พักมูลฝอยแบบรวมซึ่งจะแตกต่างจากกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ได้กำหนดมาตรการในการจัดการสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดสุขลักษณะเฉพาะรายมากกว่า

สำหรับในการพิจารณาลักษณะการประกอบกิจการที่ได้หารือมานี้ เมื่อวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข แล้วมีความเห็นว่า จากลักษณะการดำเนินกิจการของตลาด ซึ่งมีพื้นที่ดำเนินกิจการแยกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นอาคารพาณิชย์ และส่วนที่เป็นพื้นที่โล่งแจ้งสำหรับผู้ค้าตั้งเต็นท์ โดยพื้นที่ส่วนที่เป็นอาคารพาณิชย์ มีการประกอบหรือปรุงอาหาร จำหน่ายให้ผู้บริโภค และจัดให้มีโต๊ะ เก้าอี้สำหรับนั่งรับประทาน สำหรับพื้นที่ส่วนที่เป็นที่โล่งแจ้งนั้นได้มีการตั้งเต็นท์ให้ผู้ค้าจำหน่ายอาหาร โดยมีทั้งการประกอบหรือปรุงอาหาร ณ สถานที่ ดังกล่าว และมีการนำอาหารปรุงสำเร็จมาวางขาย รวมถึง

มีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่น ๆ และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม “ตลาด” หมายความว่า สถานที่ซึ่งปกติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าขายได้ใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์ เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสียบง่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่ชุมนุมเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด “สถานที่จำหน่ายอาหาร” หมายความว่า อาคารสถานที่ หรือบริเวณใด ๆ ที่มีใช้ที่หรือทางสาธารณะที่จัดไว้เพื่อประกอบอาหารหรือปรุงอาหารจนสำเร็จและจำหน่ายให้ผู้ซื้อสามารถบริโภคได้ทันที ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจำหน่ายโดยจัดให้มีบริเวณไว้สำหรับการบริโภค ที่นั้น หรือนำไปบริโภคที่อื่นก็ตาม

ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีความเห็นว่า หลักการพิจารณาอนุญาตกิจการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายเป็นสำคัญ โดยพื้นที่ส่วนที่เป็นอาคารพาณิชย์ เข้าข่ายนิยาม “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้จัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารในอาคารพาณิชย์แต่ละแห่งดังกล่าวข้างต้นจะต้องขอรับหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารในกรณีที่มีพื้นที่ไม่เกินสองร้อยตารางเมตร หรือขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารในกรณีที่มีพื้นที่เกินสองร้อยตารางเมตรต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

สำหรับพื้นที่ส่วนที่เป็นที่โล่งแจ้ง เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า เข้าข่ายนิยาม “ตลาด” และ “สถานที่จำหน่ายอาหาร” ทั้งนี้ หากราชการส่วนท้องถิ่น พิจารณาอนุญาตเป็นการประกอบกิจการตลาดต้องควบคุมดูแลให้ผู้จัดตั้งตลาดปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย หรือหากราชการส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาอนุญาตเป็นการประกอบกิจการสถานที่จำหน่ายอาหาร ต้องให้ผู้ค้าแต่ละรายมายื่นขอหนังสือรับรองการแจ้งหรือขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารแล้วแต่กรณี และต้องควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ หากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่าผู้ค้ามีการเก็บอาหารอันมีสภาพเป็นของสดหรือของแห้ง หรืออาหารในรูปลักษณะอื่นใด ซึ่งผู้ซื้อต้องนำไปทำประกอบหรือปรุง เพื่อบริโภคในภายหลัง จะเข้าข่ายเป็นสถานที่สะสมอาหาร ต้องให้ผู้ค้าแต่ละรายมายื่นขอหนังสือรับรองการแจ้งหรือขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่สะสมอาหารแล้วแต่กรณี และต้องควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

สำหรับประเด็นหารือว่า ตลาดดังกล่าว มีลักษณะต้องห้ามดำเนินการยื่นขอรับใบอนุญาตจากหน่วยงานราชการหรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กำหนดให้การพิจารณาอนุญาตเป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องพิจารณาจากรายละเอียดข้อเท็จจริง ประกอบกับข้อกฎหมายเป็นสำคัญ หากราชการส่วนท้องถิ่นตรวจสอบแล้วพบว่าปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ก็พิจารณาอนุญาตต่อไปได้ โดยในที่ประชุมคณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขได้ให้คำแนะนำแนวทางปฏิบัติแก่สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ด้วยแล้ว

**ข้อหาหรือที่ ๒ :** การดำเนินกิจการตลาดที่มีขนาดใหญ่ ต้องจัดทำประชาพิจารณ์ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ ก่อนยื่นขอใบอนุญาตประกอบการหรือไม่

**ความเห็น :** เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กำหนดประเภทหรือขนาดของกิจการ และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการก่อนการพิจารณาออกใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๑ และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้วมีความเห็นว่า การประกอบกิจการตลาดไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขฯ ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการจึงไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการยื่นขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินกิจการตลาด

กรมอนามัย  
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข  
๑๘ มกราคม ๒๕๖๔

**หมายเหตุ :** ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหาหรือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

