

จะเป็นเจ้าของกิจการตลาด ต้องมีใบอนุญาตอะไรบ้าง ?

โดย นายปกครอง

“ตลาด” สถานที่ซึ่งปกติจัดไว้ให้ผู้ค้าใช้เป็นที่พักผ่อนเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทสัตว์เนื้อสัตว์ ผัก ผลไม้ หรืออาหารอันมีสภาพเป็นของสด ประกอบหรือปรุงแล้วหรือของเสียทั้งหลายนี้ ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสินค้าประเภทอื่นด้วยหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงบริเวณซึ่งจัดไว้สำหรับให้ผู้ค้าใช้เป็นที่พักผ่อนเพื่อจำหน่ายสินค้าประเภทดังกล่าวเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราวหรือตามวันที่กำหนด” อันเป็นนิยามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

อุทาหรณ์จากคดีปกครองวันนี้ ... จะขอพาผู้สนใจมาศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการตลาด เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะเป็นเจ้าของกิจการดำเนินการอย่างถูกต้องและราบรื่น เพราะการปฏิบัติตามขั้นตอนทางกฎหมายอย่างถูกต้องตั้งแต่แรกคือหัวใจสำคัญในการประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ... ขั้นตอนในการขอรับใบอนุญาต !

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจาก ... ผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างอาคารโครงสร้างไม้หลังคามุงใบหญ้าคาเพื่อใช้ประกอบกิจการจำหน่ายอาหารสำเร็จรูปและอาหารตามสั่ง โดยได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตลาด ประเภทที่ 2 ต่อนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นหลักฐานใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ใช้ประกอบกิจการตลาดประกอบมากับคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตลาด โดยผู้ฟ้องคดีแจ้งว่ายังอยู่ระหว่างยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคาร

ต่อมา มีผู้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและใช้อาคารประกอบกิจการตลาดโดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่อมีการตรวจสอบก็พบว่าเป็นไปตามเรื่องร้องเรียนจริง จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และยื่นขออนุญาตจัดตั้งตลาดให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการกิจการตลาดนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไปจนกว่าจะได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 วินิจฉัยยกอุทธรณ์ และได้แก้ไขข้อหาอาศัยอำนาจในคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่อ้างข้อหาอาศัยอำนาจตลาดเคลื่อนในการมีคำสั่งดังกล่าวให้ถูกต้อง

ในระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดียื่นคำขอจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหารในพื้นที่ในบริเวณที่ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการตลาด ซึ่งนายกเทศมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติถูกต้อง จึงได้ออกหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหารให้

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการตลาดและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องนายกเทศมนตรีและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 2 ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ

คดีมีประเด็นปัญหาว่า คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการตลาดและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ที่พิพาท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการตลาดโดยที่ยังไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา 34 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ รวมทั้งยังก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตด้วย การที่นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร และยื่นขออนุญาตจัดตั้งตลาดให้ถูกต้อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่ง

ให้ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการตลาดนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไปจนกว่าจะได้รับอนุญาต **จึงเป็นไปตามอำนาจหน้าที่**ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ แม้จะอ้างบทอาศัยอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวคลาดเคลื่อน แต่ยังไม่ถึงขนาดจะทำให้คำสั่งที่ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการตลาดโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงในขณะนั้น ต้องตกเป็นการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ และการที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขบทอาศัยอำนาจในคำสั่งให้ถูกต้อง และให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี นั้น จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ส่วนกรณีที่นายยกเทศมนตรีได้ออกหนังสือรับรองการแจ้งจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารให้แก่ผู้ฟ้องคดีในสถานที่ซึ่งยังไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประกอบกิจการตลาดดังกล่าว ย่อมไม่มีผลทำให้การประกอบกิจการตลาดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ดำเนินการมาก่อนหน้านั้นเปลี่ยนไปเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นได้ และไม่มีผลทำให้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการประกอบกิจการจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตถูกต้อง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เปลี่ยนไปเป็นการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด คำสั่งทั้งสองฉบับที่พิพาทจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 68/2568)

สรุปได้ว่า การประกอบกิจการตลาดซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารต้องได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการตลาดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กรณีพบว่ามีกรดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาตและมีได้แก้ไขให้ถูกต้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้หยุดดำเนินการได้ สำหรับกรณีที่มีการยื่นคำขอจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารพื้นที่ในบริเวณที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกหนังสือรับรองให้ แต่เป็นคนละส่วนกับการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตลาด เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งตลาด หากมีการดำเนินการทั้งที่ยังไม่ได้รับอนุญาต ถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการออกคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการตลาด นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนด้วย ฉะนั้น ควรดำเนินการให้ถูกต้องตั้งแต่แรก เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาและผลกระทบทางกฎหมายที่จะตามมา รวมทั้งจะได้ไม่ต้องเสียเวลาแก้ไขทีหลังครับ

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355”)