

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

เรื่อง แนวทางการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กรณีออกคำสั่งให้ระงับเหตุรำคาญหลังจากที่ศาลพิพากษาลงโทษปรับแล้วแต่ยังพบว่ามี การก่อเหตุรำคาญอย่างต่อเนื่อง

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดน. ขอหารือแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

จากข้อเท็จจริงทราบว่า ผู้ถูกร้อง ถูกฟ้องด้วยเหตุรำคาญจากกลิ่นและเสียงอันเกิดจากการเลี้ยงสุนัขอันเป็นเหตุตามมาตรา ๒๕ (๒) ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ถูกร้องตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาข้อหาขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๗๕ ซึ่งสั่งโดยชอบด้วยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนวนคดีเข้าสู่วิธีพิจารณาความอาญาผู้ถูกร้องตกเป็นจำเลย ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดจริงตามฟ้อง จำเลยรับสารภาพลงโทษปรับ ๑,๐๐๐ บาท (หนึ่งพันบาท) หลังจากนั้นปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้อง ยังไม่มีการแก้ไขปัญหานั้นก่อให้เกิดกลิ่นและเสียงอีกยังคงมีพฤติการณ์ดังเดิม และผู้ร้องยังคงได้รับผลกระทบจากปัญหากลิ่นและเสียงเช่นเดิม

หลังจากผู้ถูกร้องในฐานะจำเลยในคดีได้ชำระค่าปรับ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วนั้น ปรากฏว่า หลังจากนั้น ผู้ถูกร้องยังคงกระทำการให้เกิดเหตุรำคาญจากกลิ่นและเสียงอันเกิดจากการเลี้ยงสุนัขเช่นเดิม จึงขอหารือว่า

(๑) เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ผู้ถูกร้องแก้ไขปัญหาเรื่องเหตุรำคาญไปแล้วครั้งหนึ่ง จนนำไปสู่การลงโทษปรับผู้ถูกร้องในฐานะจำเลย เมื่อผู้ร้องได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญจากการกระทำเดิมของผู้ถูกร้องในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยังคงออกคำสั่งตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ได้อีกหรือไม่ ถ้าได้ แล้วผู้ถูกร้องยังคงขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยชอบอีก เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยังคงนำคดีเข้าสู่คณะกรรมการเปรียบเทียบ หรือร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อนำคดีเข้าสู่วิธีพิจารณาความอาญา ได้อีกหรือไม่ จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๙ (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ อย่างไร

(๒) หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตาม (๑) ดังกล่าวข้างต้น โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งได้แล้ว การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการตามมาตรา ๒๘ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

(๓) การพิจารณาการกระทำอันก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ที่มีสาเหตุอันเกิดจากการประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายอื่นใด จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องใช้ข้อมูลตัวเลขอันเป็นค่ามาตรฐานสำหรับเหตุรำคาญนั้นๆ มาประกอบในการสั่งการทางปกครองเมื่อผู้ถูกร้องโต้แย้งว่าผลของการกระทำดังกล่าวยังไม่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ หรือว่าให้ใช้ข้อมูลของผู้ร้องที่ได้รับผลกระทบ แล้วเป็นการเพียงพอสำหรับสั่งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุง

(๔) การพิจารณาขอบเขตการกระทำตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ (๑) “หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” มาตรา ๒๕ (๒) (๓) (๔) “จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ซึ่งเป็นถ้อยคำปรากฏอยู่ในตัวบท นั้น หากไม่ใช้ข้อมูลตัวเลขค่ามาตรฐานเหตุรำคาญสำหรับการกระทำนั้นมาประกอบการพิจารณาการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/ ลงวันที่ ๒๕๖๔ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงสำนักงานสาธารณสุขน.

แล้วจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการอำนวยความสะดวกให้กับทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้อง และในการพิจารณาว่า การก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น จะให้เป็นดุลพินิจ หรือซึ่งน้ำหนัก ขนาดความรุนแรงของความเสียหายหรืออันตรายต่อสุขภาพด้วยวิธีการใด อย่างไร

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหารือประกอบการพิจารณาให้ความเห็นดังนี้
ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ข้อหารือที่ ๑ : เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ผู้ถูกร้องแก้ไขปัญหาเรื่องเหตุรำคาญไปแล้วครั้งหนึ่ง จนนำไปสู่การลงโทษปรับผู้ถูกร้องในฐานะจำเลย เมื่อผู้ร้องได้รับผลกระทบจากเหตุรำคาญจากการกระทำเดิมของผู้ถูกร้องในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยังคงออกคำสั่งตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ได้อีกหรือไม่ ถ้าได้ แล้วผู้ถูกร้องยังคงขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยชอบอีก เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยังคงนำคดีเข้าสู่คณะกรรมการเปรียบเทียบ หรือร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อนำคดีเข้าสู่วิธีพิจารณาความอาญา ได้อีกหรือไม่ จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๙ (๓) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ อย่างไร

ความเห็น : จากการสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจ.ทราบว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้ผู้ถูกร้องเรียนแก้ไขปัญหาเรื่องเหตุรำคาญไปแล้วครั้งหนึ่งจนสำนวนคดีเข้าสู่วิธีพิจารณาความอาญาซึ่งศาลพิพากษาว่ามีความผิดจริงและลงโทษปรับผู้ถูกร้องในฐานะจำเลย แต่ในปัจจุบันยังพบว่าผู้ถูกร้องเรียนยังคงเลี้ยงสุนัขจำนวนมากและก่อเหตุรำคาญ ซึ่งถือเป็นการกระทำอันเป็นความผิดที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษา ซึ่งถือว่าการกระทำต่างกรรมต่างวาระ ทั้งนี้ถือว่าไม่ขัดต่อมาตรา ๓๙ (๓)^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะการที่ศาลมีคำพิพากษาดังกล่าว มีผลเพียงทำให้สิทธินำอาญามาฟ้องระงับไปเฉพาะการกระทำในช่วงระยะเวลาอันเป็นความผิดตามที่มีคำพิพากษาเท่านั้น ในกรณีนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังคงออกคำสั่งตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง^๓ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้อีก และหากผู้ถูกร้องยังคงขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกโดยชอบอีก เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะยังคงนำคดีเข้าสู่คณะกรรมการเปรียบเทียบและร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อนำคดีเข้าสู่วิธีพิจารณาความอาญาได้อีก ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่นควรแจ้งต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบด้วยว่าเป็นการกระทำความผิดซ้ำโดยไม่เช็ดหลาบให้พิจารณาเพิ่มโทษ

ข้อหารือที่ ๒ : หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามข้อหารือที่ ๑ ดังกล่าวข้างต้น โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งได้แล้ว การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะกระทำได้อีกหรือไม่ เพียงใด

ความเห็น : เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติ

^๒ มาตรา ๓๙ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ดังต่อไปนี้

- (๑) โดยความตายของผู้กระทำผิด
- (๒) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย
- (๓) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา ๓๗
- (๔) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
- (๕) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
- (๖) เมื่อคดีขาดอายุความ
- (๗) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

^๓ มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มีกรปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำการละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ ,ข้างต้น

การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่ได้ออกคำสั่งเป็นหนังสือหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำการละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น สำหรับในกรณีที่หาหรือมาขึ้นว่ามีการเลี้ยงสุนัขจำนวนมาก อีกทั้งบริเวณที่เลี้ยงสุนัขอยู่ด้านที่ติดกับบ้านผู้ร้องเรียนโดยมีรั้วกำแพงกันเท่านั้น ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการจัดการตามความจำเป็นเพื่อให้เหตุรำคาญนั้นระงับไป เช่น เคลื่อนย้ายหรือนำสุนัขไปเลี้ยงในบริเวณบ้านในด้านที่มีระยะห่างจากบ้านข้างเคียงหรืออาจเคลื่อนย้ายสุนัขไปยังสถานที่อื่นใดที่ได้ประสานงานหรือจัดเตรียมไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าผู้ถูกร้องจะมีมาตรการที่สามารถป้องกันเหตุรำคาญได้ ทั้งนี้ การปฏิบัติงานในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเพื่อเข้าไปดำเนินการตามความในมาตรา ๒๘ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ราชการส่วนท้องถิ่นควรมีหนังสือแจ้งรายละเอียดการดำเนินงานพร้อมกำหนดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายต่อผู้รับคำสั่งหรือผู้ก่อเหตุรำคาญทราบล่วงหน้าด้วยเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๖๓/๒๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อหาหรือที่ ๓ : การพิจารณาการกระทำอันก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ที่มีสาเหตุอันเกิดจากการประกอบกิจการที่ต้องขออนุญาตตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายอื่นใด จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องใช้อัตราฐานสำหรับเหตุรำคาญนั้นๆ มาประกอบในการสั่งการทางปกครองเมื่อผู้ถูกร้องโต้แย้งว่าผลของการกระทำดังกล่าวยังไม่ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ หรือว่าให้ใช้ข้อมูลของผู้ร้องที่ได้รับผลกระทบ แล้วเป็นการเพียงพอสำหรับสั่งให้ผู้ถูกร้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง

ข้อหาหรือที่ ๔ : การพิจารณาขอบเขตการกระทำตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ (๑) “หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” มาตรา ๒๕ (๒) (๓) (๔) “จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ซึ่งเป็นถ้อยคำปรากฏอยู่ในตัวบท นั้น หากไม่ใช้ข้อมูลตัวเลขวินิจฉัยเหตุรำคาญสำหรับการกระทำนั้นมาประกอบการพิจารณาการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการอำนวยความสะดวกให้กับทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้อง และในการพิจารณาว่า การก่อให้เกิดความเสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น จะให้เป็นดุลพินิจ หรือซึ่งน้ำหนักขนาดความรุนแรงของความเสื่อมหรืออันตรายต่อสุขภาพด้วยวิธีการใด อย่างไร

ความเห็น ข้อ ๓, ๔ : เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับการเทียบเคียงแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๘๐๔/๒๕๕๐ ซึ่งได้พิจารณาว่า “ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๕” บัญญัติว่าการกระทำใดๆ อันเป็นเหตุ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ ,ข้างต้น

^๕ มาตรา ๖๓/๒๒ ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒๑ เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดแจ้ง แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(๒) ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนหรือจำนวนค่าปรับบังคับการ แล้วแต่กรณีการกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

^๖ มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุอันดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

ให้เกิดกลิ่น เสียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ถือเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งเมื่อเกิดเหตุรำคาญขึ้น มาตรา ๒๘^๘ บัญญัติว่า ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ที่ได้รับคำสั่งจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘^๙ มาตรา ๒๙^{๑๐} และ มาตรา ๓๐^{๑๑} บัญญัติไว้รวมความว่า ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น โดยไม่ผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง โดยออกไปตรวจสอบสถานที่รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน ก่อนออกคำสั่ง ทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ไปส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการ

(๑) แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ ที่อาบน้ำ ส้วม หรือที่ใส่มูลหรือเถ้าหรือสถานที่อื่นใดซึ่งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสม สกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมสิ่งของมีการเททิ้งสิ่งใดเป็นเหตุให้มีกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ หรือเป็นหรือน่าจะจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือก่อให้เกิดความเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๒) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๔) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อนสิ่งมีพิษความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๕) เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓ ,ข้างต้น

^๙ มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

^{๑๐} มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่ที่คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๑} มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้ออกตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วพบว่า โดยสภาพการเลี้ยงสุนัขถึง ๒๐ ตัว ไว้ในบริเวณบ้านที่อยู่ในบริเวณบ้านจัดสรรย่อมเป็นที่ไม่สมควรโดยสภาพ และการที่เจ้าหน้าที่ได้พบเห็นสภาพข้อเท็จจริงบริเวณโดยรอบอาคารพิพาทด้วยตนเองย่อมสามารถพิจารณาได้ว่า การบริหารจัดการในการเลี้ยงสุนัขตามที่คุณผู้ดูแลสุนัขชี้แจงมายังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการเลี้ยงสุนัขจะไม่มีแต่เป็นที่เห็นได้ว่า วิญญูชนโดยทั่วไปที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับอาคารพิพาทอาจได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังจากการเห่าหอนและกลิ่นเหม็นมูล ปัสสาวะ และน้ำอาบน้ำล้างพื้นที่หมักหมมอยู่ในท่อน้ำสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแล้ว โดยมีต้องทำการวัดระดับความดังของเสียง หรือระดับความรุนแรงของกลิ่นเหม็นตามหลักวิชาการเสียก่อน ”

ดังนั้น ในประเด็นที่หารือมานี้จึงมีความเห็นว่า ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองจึงมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยการออกไปตรวจสอบสถานที่ หลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล ตลอดจนให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงหลักฐานของตน ซึ่งในกรณีนี้การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบยังสถานที่เกิดเหตุแล้ว ย่อมเห็นสภาพข้อเท็จจริงด้วยตนเองและสามารถพิจารณาได้ว่าการเลี้ยงสุนัขเป็นอย่างไร ทั้งนี้ หากข้อเท็จจริงพบว่าการเลี้ยงสุนัขเป็นจำนวน ๔๕ ตัว ไว้ในบริเวณบ้านพักอาศัย ซึ่งมีบริเวณพื้นที่ที่ใช้เลี้ยงสุนัขประมาณ ๑๑๕ ตารางเมตร อีกทั้งพื้นที่ที่ใช้เลี้ยงสุนัขดังกล่าวอยู่ติดกับบ้านพักอาศัยของผู้ร้องเรียนย่อมเป็นที่ไม่สมควรโดยสภาพอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงจากเสียงดังจากการเห่าหอน และกลิ่นเหม็นของมูลสุนัขที่มาจากกรเลี้ยงสุนัขที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแล้ว อาจไม่จำเป็นต้องทำการตรวจวัดระดับความดังของเสียงหรือระดับความรุนแรงของกลิ่นเหม็นตามหลักวิชาการ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปได้

กรมอนามัย
ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
กรกฎาคม ๒๕๖๔

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

