

## บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย

## เรื่อง อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง กรณีที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ก่อเหตุรำคาญ

สำนักงานเทศบาลตำบลได้มีหนังสือเพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อระงับเหตุรำคาญกรณีที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ก่อเหตุรำคาญ

เนื่องด้วย เทศบาลตำบลได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการของโรงพยาบาล เนื่องจากโรงพยาบาลได้ทำการก่อสร้างอาคารห้องเก็บศพ ห้องซักกรีด และห้องเก็บขยะในที่ดินซึ่งทำสัญญาเช่ากับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นเหตุให้เกิดกลิ่นเหม็นและเสียงดังส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ร้องเรียนซึ่งพักอาศัยอยู่ข้างเคียงและผู้ร้องเรียนได้ยื่นฟ้องนายกเทศมนตรีตำบลต่อศาลปกครองว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ในการนี้ เทศบาลตำบลจึงใคร่ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายมายังกองกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อระงับเหตุรำคาญกรณีที่หน่วยงานราชการเป็นผู้ก่อเหตุรำคาญ และกรณีที่เหตุรำคาญเกิดขึ้นในที่ดินซึ่งไม่ใช่ที่สาธารณะหรือเป็นที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานราชการหรือที่เป็นศาสนสมบัติกลาง ดังนี้

เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชนและประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้ มาตรา ๒๖ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน รวมทั้งระงับเหตุรำคาญ ตลอดจนการดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้ มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร และมาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามระบุไว้ในคำสั่ง

ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และมาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในเรื่องนั้น

ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๒ ทวิ บัญญัติว่า วัดใดเป็นวัดร้างที่ไม่มีพระภิกษุอยู่อาศัย ในระหว่างที่ยังไม่มีการยุบยกเลิกวัด ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีหน้าที่

๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๖๖๔๕ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงนายกเทศมนตรีตำบล

ปกครอง ดูแล รักษาวัดนั้น รวมทั้งที่วัด ที่ธรณีสงฆ์และทรัพย์สินของวัดนั้นด้วย และมาตรา ๔๐ ศาสนสมบัติ แบ่งออกเป็นสองประเภท (๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง การดูแลรักษาจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อการนี้ ให้ถือว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย

เทศบาลตำบลจึงใคร่ขอหารือว่า หากการดำเนินการของหน่วยงานราชการได้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อประชาชนในพื้นที่ และสถานที่ราชการดังกล่าวได้ขอใช้ที่สาธารณะเป็นที่ตั้งสำนักงาน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่หากหน่วยงานราชการตั้งอยู่บนที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ในการจัดการเหตุรำคาญต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการดังกล่าวหรือผู้กำกับดูแลในการแจ้งหรือออกคำสั่งในการบริหารราชการเพื่อควบคุมมิให้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในพื้นที่ ส่วนกรณีที่ดินที่เป็นที่ตั้งสำนักงานเป็นที่ตั้งศาสนสมบัติกลาง ในการจัดการเหตุรำคาญต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในการแจ้งหรือออกคำสั่งเพื่อควบคุมมิให้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในพื้นที่ตามข้อตกลงในสัญญาเช่า ความเห็นดังกล่าวของเทศบาลตำบลถูกต้องหรือไม่

ทั้งนี้ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น เทศบาลตำบลจึงใคร่ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการจัดการเหตุร้องเรียนในกรณีนี้ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลปกครองสูงสุดได้อย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการคัดค้านคำสั่งในอนาคต

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหารือประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ดังนี้

#### ๑. ข้อเท็จจริง

โรงพยาบาลได้ปรับปรุงอาคารในที่ดินศาสนสมบัติกลางซึ่งทำสัญญาเช่ากับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยปรับปรุงอาคารเพาะชำเป็นอาคารห้องเก็บศพ ดัดแปลงเตาเผาขยะเป็นโรงเก็บมูลฝอยติดเชื้อและมูลฝอยทั่วไป และก่อสร้างห้องน้ำเพิ่มเติมในบริเวณใกล้เคียงกัน โดยอาคารที่มีการปรับปรุงและดัดแปลงข้างต้นตั้งอยู่ในบริเวณใกล้กับลำเหมืองสาธารณะ และอยู่ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยของประชาชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนรำคาญ เช่น เสียงรบกวนและการสนทนาของญาติผู้เสียชีวิตรวมทั้งเสียงการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในห้องเก็บศพ เสียงดังจากการเติมออกซิเจน กลิ่นเหม็นจากมูลฝอยและห้องเก็บศพ กลิ่นเหม็นจากการสูบบุหรี่บริเวณห้องน้ำ เป็นต้น

เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ประชาชนยื่นฟ้องนายกเทศบาลตำบล เนื่องจากได้ร้องเรียนเหตุรำคาญที่เกิดจากอาคารห้องเก็บศพของโรงพยาบาลซึ่งตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ศาสนสมบัติกลางต่อเทศบาลตำบล ซึ่งภายหลังเหตุรำคาญนั้นไม่ได้รับการแก้ไขจนเป็นที่พอใจแก่ผู้ร้องเรียน จึงได้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งให้เทศบาลตำบลออกคำสั่งให้โรงพยาบาลรื้อถอนอาคารห้องเก็บศพ และบริเวณใกล้เคียง ซึ่งก่อให้เกิดเหตุรำคาญ และออกคำสั่งไม่ให้โรงพยาบาลก่อให้เกิดเหตุรำคาญอีก

เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ ศาลปกครอง มีคำสั่งให้สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค ตรวจสอบเหตุดังกล่าว โดยเทศบาลตำบลได้ร่วมตรวจสอบด้วย พบว่าการตรวจวัดระดับเสียง มีระดับเกินมาตรฐาน การตรวจวัดกลิ่นอยู่ในระดับที่อาจมีผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยข้างเคียง และพบว่าน้ำเสียมีค่าเกินมาตรฐาน และมีการระบายลงลำรางน้ำสาธารณะโดยไม่ผ่านการบำบัด เทศบาลตำบลจึงออกคำสั่งตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้โรงพยาบาลแก้ไขเหตุรำคาญ

เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๒ ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้นายกเทศบาลตำบลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการออกคำสั่งให้โรงพยาบาลสารภีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕

(พ.ศ. ๒๕๕๓) และ กฎกระทรวงว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๕๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งให้ตรวจสอบระดับเสียงจากการเติมออกซิเจนและตรวจสอบอาคารที่ใช้ในการซักผ้า ว่าเป็นเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ หากพบว่าเป็นเหตุรำคาญจริง ให้ดำเนินการระงับ กำจัด ควบคุม และป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลปกครองมีคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา และได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

## ๒. ความเห็นในประเด็นข้อหาข้อ

**ข้อหาข้อ :** ความเห็นของเทศบาลตำบลดังต่อไปนี้ถูกต้องหรือไม่

(๑) กรณีหน่วยงานราชการซึ่งมีที่ตั้งสำนักงานเป็นที่สาธารณะได้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๒) กรณีหน่วยงานราชการตั้งอยู่บนที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง หากเกิดเหตุรำคาญให้ถือว่าอำนาจในการจัดการเหตุรำคาญนั้นเป็นของหน่วยงานราชการดังกล่าว หรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานนั้น โดยสามารถแจ้งหรือออกคำสั่งเพื่อควบคุมมิให้หน่วยงานราชการนั้นก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในพื้นที่

(๓) กรณีที่ดินที่เป็นที่ตั้งหน่วยงานราชการเป็นพื้นที่ศาสนสมบัติกลาง การจัดการเหตุรำคาญต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลที่ดินดังกล่าวในการแจ้งหรือออกคำสั่งเพื่อควบคุมมิให้ก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในพื้นที่ตามข้อตกลงในสัญญาเช่า

**ความเห็น :** กองกฎหมาย กรมอนามัย ได้นำเสนอประเด็นดังกล่าวต่อคณะอนุกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ในการประชุมครั้งที่ ๑๒ - ๓/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ซึ่งที่ประชุมมีความเห็น ดังนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดนิยาม “ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชน และประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ หรือใช้สัญจรได้ ดังนั้น หากเทียบเคียงนิยามดังกล่าวกับคำว่า “สถานที่เอกชน” ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดนิยามไว้ จะสามารถตีความได้ว่า “สถานที่เอกชน” หมายถึง สถานที่ที่ประชาชนไม่สามารถใช้ประโยชน์หรือใช้สัญจรได้ ในส่วนของสถานที่ราชการ เนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดนิยามเอาไว้เช่นกัน แต่โดยลักษณะแล้วจะหมายถึง สถานที่ของหน่วยงานราชการ ที่แม้ประชาชนมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ แต่ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ของสถานที่นั้น ซึ่งอยู่ภายใต้การครอบครองหรือการใช้ประโยชน์โดยหน่วยงานราชการ ดังนั้น สถานที่ราชการจึงมีใช้ที่หรือทางสาธารณะ ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขที่ควบคุม ดูแลให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้นให้หมดไป เพื่อป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ (๓) ความว่า “อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบกิจการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละออง สารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ซึ่งหมายความรวมถึงอาคาร สถานที่ราชการด้วย ดังนั้น กรณีที่สถานที่เกิดเหตุรำคาญเป็นหน่วยงานราชการ ซึ่งแม้ว่าสถานที่ดังกล่าวจะตั้งอยู่บนที่ดินสาธารณะ หรือที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานตนเอง หรือที่ดิน

ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานราชการหน่วยอื่น ราชการส่วนท้องถิ่นก็เป็นผู้มีอำนาจในการควบคุม จัดการ และแก้ไขเหตุรำคาญ

สำหรับกรณีที่หารือมานั้น สถานที่เกิดเหตุรำคาญตั้งอยู่บนพื้นที่ศาสนสมบัติกลาง ซึ่งมีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเจ้าของ แต่โรงพยาบาลได้มาเช่าพื้นที่ดังกล่าว จึงทำให้โรงพยาบาลมีสถานะเป็นผู้ครอบครองหรือผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินผืนนั้น และแม้ว่ามาตรา ๖๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดว่า “การบังคับทางปกครองไม่ใช่บังคับกับหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” แต่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขไม่ได้มีบทบัญญัติยกเว้นว่าจะไม่ใช่บังคับหากผู้ก่อเหตุรำคาญเป็นหน่วยงานราชการ ดังนั้น หากตรวจสอบแล้วพบว่าโรงพยาบาลเป็นผู้ก่อเหตุรำคาญจริง เทศบาลตำบลสามารถใช้มาตรการจัดการเหตุรำคาญสำหรับสถานที่เอกชน ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แก่โรงพยาบาลในฐานะผู้ก่อเหตุรำคาญและผู้ครอบครองสถานที่ ให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เหตุรำคาญดังกล่าวหมดไป โดยกำหนดวิธีการและระยะเวลาตามความเหมาะสม

กองกฎหมาย กรมอนามัย

๑๓ กันยายน ๒๕๖๔

หมายเหตุ : ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้

