

เจ้าพนักงานท้องถิ่นกับอำนาจระงับเหตุรำคาญ

นางสาวเบญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

สัตว์ทุกประเภทย่อมมีความน่ารักน่าเอ็นดูอยู่ในตัว หากแสนรู้ด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะเป็นที่
ถูกอกถูกใจแก่ผู้พบเห็น อยากรจะเลี้ยงไว้เชยชมสักตัวสองตัวเป็นเพื่อนคลายเหงาหรือเป็นการสงเคราะห์
ด้วยความเมตตาสงสาร แต่ไม่ว่าท่านจะเลี้ยงด้วยเหตุผลอันใดก็ตาม ก็อาจจะนำปัญหามาสู่ผู้เลี้ยง
ชุมชน และสิ่งแวดล้อมได้ เนื่องจากธรรมชาติของสัตว์แต่ละชนิดย่อมมีความแตกต่างกันในเรื่องของ
การเลี้ยงดู สถานที่เลี้ยง การให้อาหาร โรคต่างๆ รวมถึงอันตรายที่เกิดจากตัวสัตว์เองหรืออาจก่อให้เกิด
เหตุรำคาญเพราะเสียงร้องจากสัตว์ กลิ่นเหม็นจากมูลสัตว์หรือเศษอาหารที่เหลือจากการให้อาหาร
หรือการล้างทำความสะอาดตัวสัตว์หรือคอกสัตว์ เป็นต้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม
ได้กำหนดให้มีการควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์โดยให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนด
ท้องถิ่นเพื่อควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ และให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะเข้าไปจัดการ
และระงับเหตุรำคาญที่เกิดจากสัตว์เลี้ยงโดยมีเจ้าพนักงานสาธารณสุขทำหน้าที่ตรวจสอบและเป็นที่ปรึกษา
ให้คำแนะนำในแง่วิชาการด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม มาถึงตรงนี้ อาจมีหลายคนสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ
ตามกฎหมายดังกล่าวจะใช้อำนาจบังคับการกระทำของปัจเจกบุคคลใน “เคสสถาน” ซึ่งถือเป็นที่อยู่อาศัย
ส่วนตัวของเจ้าของเคสสถานได้หรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓ ได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลที่จะอยู่อาศัยและครอบครอง
เคสสถานโดยปกติสุข และการเข้าไปในเคสสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง
หรือการตรวจค้นเคสสถานหรือในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมี
เหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ปัญหาดังกล่าวมีคำตอบปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๓
ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าผู้ฟ้องคดีเลี้ยงสุนัขและได้นำเศษอาหารที่เหลือจากการเลี้ยงสุนัขมาโปรยบริเวณบ้าน
เพื่อให้นักพิราบมากินเศษอาหาร แต่ปรากฏว่า การให้อาหารนกพิราบทำให้เกิดฝุ่นฟุ้งกระจายเวลานกบิน
ลงมากินอาหารและมีมูลนกส่งกลิ่นเหม็นอับขึ้นบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีและรบกวนผู้อาศัยอยู่ใกล้เคียง
เจ้าพนักงานสาธารณสุขจึงเข้าไปตรวจสอบแล้วพบว่ากรณีนี้ถือเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น และแจ้ง
ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการเขตห้วยขวาง) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงมี
คำสั่งที่ กท ๙๐๒๔/๕๕๑๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้ฟ้องคดียุติการให้อาหารแก่นกพิราบบริเวณ
ที่พักอาศัยของผู้ฟ้องคดีเองและบริเวณใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่ายกคำอุทธรณ์และให้ผู้ฟ้องคดี
ถือปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวกระทำโดยปราศจาก
อำนาจหน้าที่หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และการค้นในเคสสถานกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงนำคดี
มาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและข้อบัญญัติเกี่ยวกับกรณีพิพาท

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำเศษอาหารที่เหลือจากการ
เลี้ยงสุนัขมาโปรยเพื่อให้นักพิราบมากินเศษอาหารบริเวณบ้านผู้ฟ้องคดีและบริเวณใกล้เคียงทำให้เกิด
กลิ่นอับชื้น มีเศษอาหารตกค้างภายในบ้าน และเมื่อมีนกพิราบจำนวนมากบินเข้าออกเพื่อมากิน

เศษอาหาร ทำให้เกิดฝุ่นฟุ้งกระจายและมีมูลนกในบริเวณดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข ได้เข้าตรวจสอบแล้วเห็นว่าน่าจะเป็นเหตุเดือดร้อนรำคาญ ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่าได้ให้อาหารนกพิราบ เพื่อเป็นการสงเคราะห์สัตว์ ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเลี้ยงนกพิราบดังกล่าว และการให้อาหารนกพิราบทำให้เกิดฝุ่นฟุ้งกระจายพร้อมทั้งมีมูลนกและกลิ่นอับขึ้นบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีและละแวกใกล้เคียงด้วย พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอันเป็นกรณีที่น่าก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียงกับบ้านของผู้ฟ้องคดี การให้อาหารนกพิราบของผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญนั้นด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีก่อเหตุรำคาญ พร้อมทั้งให้ระงับเหตุรำคาญตามบทกฎหมายดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นๆ จะอยู่ในที่สาธารณะหรือไม่ ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจห้ามการกระทำผิดเฉพาะในที่สาธารณะและสถานประกอบการของเอกชนเท่านั้น จึงฟังไม่ขึ้น ส่วนข้อกล่าวอ้างตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ทำการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เห็นว่า การออกคำสั่งพิพากษาเป็นการใช้อำนาจในการระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ใช่กรณีเพื่อการพบและยึดสิ่งของหรือบุคคล ฯลฯ จึงมีจำต้องปฏิบัติตามกรรมวิธีการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อศาลได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ผู้อื่นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจตามกฎหมายสั่งห้ามการกระทำของผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ กท ๙๐๒๔/๕๕๑๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับเหตุรำคาญโดยยุติการให้อาหารแก่นกพิราบ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยบทกฎหมายแล้ว เมื่อได้วินิจฉัยแล้ว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุเดียวกัน จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

จากคำพิพากษาดังกล่าว เป็นข้อเตือนใจที่ดีสำหรับผู้ที่เลี้ยงสัตว์หรือกำลังคิดจะหาสัตว์มาเลี้ยงทั้งหลายว่า แม้เราจะมีสิทธิเสรีภาพในเคหสถานที่จะเลี้ยงสัตว์ได้ แต่การใช้สิทธินั้นต้องไม่ไปกระทบสิทธิของผู้อื่นในการที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขในสภาพแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิการ หรือคุณภาพชีวิตของตน ผู้เลี้ยงสัตว์จึงมีหน้าที่ที่จะต้องคอยเอาใจใส่ดูแลสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์เร่ร่อนที่เราให้การสงเคราะห์ให้ตีไม่ให้เป็นอันตรายหรือไปรบกวนผู้อื่น การที่ผู้เลี้ยงปล่อยปละละเลยไม่ดูแลสัตว์เลี้ยงให้ตีทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยใกล้เคียงไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกลิ่นเสียงรบกวน ฝุ่น สิ่งปฏิกูล โรคต่างๆ ที่เกิดจากการเลี้ยงสัตว์นั้นแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการก่อเหตุรำคาญที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลและมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ก่อเหตุรำคาญและสั่งให้ทำความสะอาดให้เรียบร้อยได้ ไม่ว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นจะเกิดขึ้นในเคหสถานของผู้ก่อเหตุรำคาญเองหรือในที่สาธารณะหรือไม่ก็ตาม