



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๑๘/๒๕๖๔

วันที่ ๕ เดือนกุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { นางสาวนฤมล พานิชสุข ที่ ๑
นางจันทนา เจริญศิลป์ ที่ ๒
นายเทศมนตรีนครพิชญ์โลก } ผู้อุทธรณ์
เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ครอบครองอาคารเลขที่ ๓๗/๑๔๙ ซอยสี่ฟ้า ถนนบรมไตรโลกนาถ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ผู้อุทธรณ์ที่ ๑ ได้รับคำสั่งนายเทศมนตรีนครพิชญ์โลก เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๓๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ส่วนผู้อุทธรณ์ที่ ๒ ได้รับคำสั่งนายเทศมนตรีนครพิชญ์โลก เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๓๑ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ โดยคำสั่งทั้งสองฉบับอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญจากการจัดสภาพ ภายในอาคารไม่ถูกต้องด้วยสัญลักษณ์การใช้เป็นที่อยู่อาศัย จำลองสถานที่คล้ายถ้า มีการให้ความชื้น และเปิดเสียงเพื่อดึงดูดคนแถมกันรังให้เข้ามาอยู่อาศัยทำให้อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความเดือดร้อน รำคาญแก่ผู้พักอาศัยใกล้เคียง ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยและอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยใช้หนังสืออุทธรณ์ฉบับเดียวกัน

ผู้อุทธรณ์ที่ ๑ รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๓ และผู้อุทธรณ์ที่ ๒ รับทราบคำสั่ง เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ปรากฏหลักฐานเป็นสำเนาใบตอบรับของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ได้ยื่นอุทธรณ์ คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ โดยกรมอนามัย ลงรับเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๓ โดยมีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๐๖๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ถึงผู้อุทธรณ์ที่ ๑ และหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๐๖๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ถึงผู้อุทธรณ์ที่ ๒ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เพิ่มเติมข้อมูล หรือพยานหลักฐาน ๒) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๐๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น แจ้งให้จัดทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๗๐๙๕ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ ส่งคำชี้แจงแก้อุทธรณ์และเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๐๕๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ แจ้งให้ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๒.๐๖/๒๕๖๓

ลงวันที่...

ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓ รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้มอบหมายให้นายโชคชัย เกตุสถิตย์ ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๓๕-๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๔

ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของผู้ครอบครองอาคารพาณิชย์สูง ๔ ชั้น ๑ คูหา เลขที่ ๓๗/๑๔๔ ซอยสีฟ้า ถนนบรมไตรโลกนาถ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ได้ใช้ประโยชน์อาคารโดยจัดสภาพแวดล้อม เพื่อให้คนแ่่นกินรังเข้ามาอาศัย และถูกประชาชนที่พักอาศัยใกล้เคียงร้องเรียนว่าได้รับผลกระทบจากเสียงดัง กลิ่นเหม็นรบกวน และมีนกจำนวนมากถ่ายมูลที่บ้าน เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลกพร้อมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงพื้นที่ตรวจสอบและได้ออกคำแนะนำเป็นหนังสือตามแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ได้ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ดังนี้ ๑) ดำเนินการจัดการสุขาภิบาลในอาคารโดยทำความสะอาดอาคาร ทั้งหมดไม่ให้มีมูลนก กลิ่นเหม็น ซากนก ขนนก หรือแมลงต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดโรค ๒) ยุติการจำลองสถานที่ หรือบรรยากาศเพื่อให้คนแ่่นกินรังมาอยู่อาศัยในอาคาร และปรับปรุงอาคารให้ถูกสุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ๓) ปิดเสียงล่อนกและเครื่องทำความชื้น ภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์ที่ ๑ และ ๒ ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอน คำสั่งโดยโต้แย้งว่า ๑) ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการทำความสะอาดภายในอาคารโดยวิธีการกวาดและล้างพื้น พ่นยาฆ่าไรนก และแมลงสาบ อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง ทำให้ไม่มีกลิ่นเหม็นออกมาภายนอกอาคารหรือสิ่งใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดเชื้อโรค ๒) ไม่เคยจำลองสถานที่หรือบรรยากาศภายในอาคารให้เป็นสถานที่คล้ายถ้ำแต่อย่างใด เพียงแต่ทำให้ภายในอาคารมีแสงสว่างน้อยลง โดยการปิดประตู ปิดหน้าต่าง และไม่เปิดไฟฟ้าส่องสว่างภายใน อาคารเท่านั้น ๓) การที่ผู้อุทธรณ์ใช้เสียงล่อนก เป็นเสียงที่มีระดับความดังไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เหมือนกับการเปิดเพลงฟังในบ้านเรือนทั่วไป และการเปิดเครื่องทำความชื้นเป็นกรณีเดียวกับการเปิดพัดลมไอน้ำ ในบ้านเรือนทั่วไปเช่นกัน ซึ่งผู้อุทธรณ์สามารถกระทำได้ และไม่เป็นการรบกวนบ้านข้างเคียงหรือผู้ใด โดยอาคารดังกล่าวผู้อุทธรณ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในการใช้ทรัพย์สินตามกฎหมาย พึงมีสิทธิในการใช้สอย ตกแต่ง ปิดเสียง และทำความชื้นภายในอาคารได้

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๓ มีผู้ร้องเรียนผ่านศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ทางเว็บไซต์ของเทศบาลนครพิษณุโลกว่า มีนกจำนวนมากถ่ายมูล ที่บ้าน ส่งเสียงดังและมีกลิ่นเหม็นรบกวน และมีการสร้างอาคารเลี้ยงนกแ่่นกินรัง ทำให้ประชาชนบริเวณ ข้างเคียงเกิดความเดือดร้อน ต่อมาวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลกร่วมกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า อาคารเลขที่ ๓๗/๑๔๔ ซึ่งมีผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองอาคาร ตั้งอยู่ในชุมชน มีนกอาศัยอยู่จริง และมีลักษณะบ่งชี้ว่าเลี้ยงนกแ่่นกินรัง โดยเปิดช่อง บริเวณอาคารให้คนบินเข้าและออก จำลองบรรยากาศคล้ายถ้ำ ปิดเสียงล่อนกภายในอาคาร มีการทำความชื้น มีนกบินวนในบริเวณอาคารดังกล่าว และมีมูลนกกองอยู่บริเวณพื้น ต่อมาวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่ เทศบาลนครพิษณุโลกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งมีสำนักบริหารพื้นที่ อนุรักษ์ ๑๑ (พิษณุโลก) เข้าร่วมประชุมหารือและได้ข้อสรุปว่า ผู้อุทธรณ์มีพฤติกรรมการบ่งชี้ว่าเลี้ยงนกแ่่นกินรังจริง ต่อมาวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๓ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในซอยสีฟ้าและใกล้เคียงซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบ กว่า ๒๐ คน ได้ร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดพิษณุโลกและร้องเรียนเพิ่มเติมว่า อาคารพาณิชย์ เลขที่ ๕๗ ๕๘ และ ๕๙ ถนนบรมไตรโลกนาถ มีการเลี้ยงนกแ่่นกินรังเช่นกัน วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลกได้ลงพื้นที่สอบสวนเหตุรำคาญจากผู้อยู่อาศัยข้างเคียง จำนวน ๗ ราย พบว่า

ได้...

ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นและเสียงดังรบกวนจนเป็นเหตุรำคาญจริง วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๓ เทศบาลนครพิษณุโลกได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีข้อสรุปว่า ไม่มีกฎหมายใดอนุญาตให้เลี้ยงนกแอ่นกินรังซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ในบริเวณดังกล่าว และได้ออกคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ผู้อุทธรณ์ที่ ๑ และ นายพินิจ แซ่เซียว ดำเนินการดังนี้ ๑) จัดการสุขาภิบาลในอาคาร โดยดำเนินการทำความสะอาดอาคารทั้งหมดไม่ให้มีมูลนก มีกลิ่นเหม็น มีซากนก มีขนนก หรือแมลงต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้ก่อโรค ๒) ยุติการจำลองสถานที่หรือบรรยากาศเพื่อให้นักแอ่นกินรังมาอาศัยในอาคาร ๓) ปิดเสียงล่อนกและเครื่องทำความชื้น ๔) ปิดช่องบริเวณภายในอาคารให้นักบินเข้าและออก กำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๗ วัน ซึ่งผู้อุทธรณ์ที่ ๑ และ นายพินิจ แซ่เซียว ไม่ลงนามรับหนังสือคำแนะนำดังกล่าว อ้างว่าต้องปรึกษาหารือหุ้นส่วนก่อนแต่แจ้งในที่ประชุมว่ารับทราบ โดยนายพินิจ แซ่เซียว แจ้งว่า ตนไม่ใช่เจ้าของอาคาร เป็นเพียงผู้รับเหมา โดยให้ทางเทศบาลนครพิษณุโลกทำการติดต่อกับนายชูชีพ เจริญกล้าป์ อาศัยอยู่ที่จังหวัดระยอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงส่งเอกสารคำแนะนำดังกล่าวไปให้ และเมื่อเทศบาลนครพิษณุโลกตรวจสอบข้อมูลจากสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก พบว่า อาคารเลขที่ ๓๗/๑๔๙ มีผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินและครอบครองอาคาร ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ เทศบาลนครพิษณุโลกลงพื้นที่ดำเนินการสอบสวนเหตุรำคาญจากผู้อยู่อาศัยข้างเคียงอีกครั้ง จำนวน ๒๘ ราย ๒๘ หลังคาเรือน รวมมีผู้อยู่อาศัยจำนวน ๑๑๑ คน ส่วนใหญ่ใช้เป็นที่พักอาศัย สำนักงาน ประกอบกิจการหอพัก สอนพิเศษ สถานพยาบาล ร้านซักรีด ร้านอาหาร ขายขนม ร้านกาแฟ ร้านตัดผม ร้านรับซ่อมเสื้อผ้า มีผู้สูงอายุ ๔๕ คน เด็กอายุต่ำกว่า ๑๓ ปี ๑๗ คน ผู้ป่วยติดเชื้อ ๒ คน ป่วยเป็นโรคภูมิแพ้ ๑๔ คน โรคเมะเร็ง ๔ คน โรคเบาหวาน ๗ คน โรคความดันโลหิตสูง ๕ คน โรคหอบและน้ำท่วมปอด ๑ คน พบว่า ได้รับผลกระทบทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเสียงรบกวน กลิ่นเหม็น ความสกปรก มูลนกและขนนกตกใส่เสื้อผ้าและรถยนต์ ฝุ่นละออง น้ำเน่าเสีย เมื่อฝนตกทำให้น้ำเป็นสีดำและมีกลิ่นเหม็น มีผลกระทบต่อสุขภาพคือ หายใจไม่สะดวก เครียด นอนไม่หลับ ในรายที่เป็นโรคภูมิแพ้จะพบว่ามีอาการเจ็บคอ น้ำมูกไหล แสบตา กระจกกระสายร่วมด้วย ช่วงเวลาที่ได้รับผลกระทบจะเป็นตลอดทั้งวัน โดยเฉพาะเวลาเช้าและเย็นจนถึงค่ำ ส่วนอาคารที่มีผนังติดกันจะได้ยินเสียงจากการเปิดลำโพงเรียกนกตลอดทั้งวัน จากนั้นวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลกได้ลงพื้นที่ติดตามการปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่ให้แก้ไข/ระงับเหตุรำคาญ ณ อาคารเลขที่ ๓๗/๑๔๙ พบว่า อาคารปิดไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบภายในอาคารได้ มีการต่อเติมระแนงด้านหน้า บันไดค้ำฟ้ายังมีการเปิดช่องเพื่อให้นักบินเข้าและออก ได้ยินเสียงล่อนก ซึ่งเจ้าของอาคารไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๗ และ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ พบว่า ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของผู้ครอบครองอาคารพาณิชย์ เลขที่ ๓๗/๑๔๙ ซอยสี่ฟ้า ถนนบรมไตรโลกนารถ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ลักษณะอาคารเป็นอาคารพาณิชย์สูง ๔ ชั้น อยู่ติดถนน ในซอยสี่ฟ้า ด้านหน้ามีการปิดด้วยประตูเหล็กม้วนและประตูกระจก ทิศเหนือติดกับถนนซอยสี่ฟ้า ทิศใต้ติดกับโกดัง ทิศตะวันออกติดกับบ้านเลขที่ ๓๗/๑๔๘ ทิศตะวันตกติดกับบ้านเลขที่ ๓๗/๑๕๐ ด้านหน้าอาคารติดตั้งระแนงไม้ตั้งแต่ชั้นที่ ๒ จนถึงชั้นบนสุด ด้านหลังอาคารเป็นโกดังร้างและพื้นที่ให้เช่าเป็นหอพัก เมื่อมองจากด้านหลังอาคารพบว่าการเจาะรูผนังอาคารระบายอากาศในชั้นที่ ๔ ส่วนชั้นค้ำฟ้าได้ดัดแปลงเป็นห้องขนาดกว้าง ๓ เมตร ยาว ๔ เมตร สูง ๒.๕ เมตร ทางด้านหลังห้องมีช่องขนาดกว้าง ๕๐ เซนติเมตร ยาว ๑ เมตร สำหรับให้นักบินเข้าและออก ในขณะตรวจสอบข้อเท็จจริงสังเกตเห็นว่ามีนกบินเข้าและออกตลอดเวลาประมาณ ๑๐ ถึง ๒๐ ตัว ซึ่งจะมีปริมาณนกที่บินวนเข้าและออกรวมถึงบินวนเวียนบริเวณหลังคาอาคารมากที่สุดในช่วงเวลาประมาณ ๑๖.๐๐ - ๑๗.๓๐ น. มีนกแอ่นกินรัง นกเอี้ยง และนกชนิดอื่นปะปนกัน

ไม่...

ไม่สามารถแยกเสียงนกแอ่นกินรังกับนกชนิดต่าง ๆ ได้ เมื่อเข้าไปในอาคารพบว่า ชั้นที่ ๑ แบ่งพื้นที่เป็น ๓ ส่วน ส่วนแรกมีพื้นที่ประมาณ ๑๒ ตารางเมตร ใช้จัดเก็บอุปกรณ์ทั่วไป แผงควบคุมไฟฟ้าและถังน้ำขนาดใหญ่ เมื่อเปิดประตูเข้าไปในส่วนที่ ๒ ตรงกลางอาคารเป็นห้องที่นกแอ่นกินรังอาศัยอยู่ มีการก่อกองปูนกันและประตูทางเข้าระหว่างส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒ ระหว่างการตรวจสอบภายในอาคารนกแอ่นกินรังได้ทำรังและบินไปมา อาคารชั้นที่ ๑ มีเครื่องทำความชื้น ๑ เครื่อง พบมูลนกแอ่นกินรังที่พื้น ไม่มีกลิ่น ภายในมืด ไม่มีการเปิดไฟให้แสงสว่าง ไม่มีช่องทางระบายอากาศ ส่วนที่ ๓ เป็นห้องควบคุมระบบเสียงเรียกนก ระบบการเพิ่มความชื้นและระบบควบคุมกล้องวงจรปิด ตั้งเวลาเปิดเสียงเรียกนกตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. และ ๑๔.๐๐ - ๑๙.๐๐ น. และตั้งเวลาเปิดเครื่องทำความชื้นในช่วงบ่ายเป็นเวลา ๑๕ นาที มีบันไดคอนกรีตสำหรับให้คนเดินขึ้นไปยังชั้นบนและมีช่องทางสำหรับนกบินไปมาในแต่ละชั้น (ทางลิฟต์นก) ขนาดกว้างประมาณ ๕๐ เซนติเมตร ยาว ๑ เมตร อาคารชั้นที่ ๒ และ ชั้นที่ ๓ ภายในมืด มีการใช้ไม้กระดานทำเป็นพื้นที่สำหรับให้นกทำรัง มีนกแอ่นกินรังทำรังอยู่ตามฝาเพดานเป็นจำนวนมาก มีลำโพงขนาดเล็กสำหรับเปิดเสียงนกกล้องวงจรปิด เครื่องทำความชื้นชั้นละ ๓ เครื่อง พื้นอาคารแต่ละชั้นมีมูลนกแอ่นกินรังและมีกลิ่นเหม็นฉุนที่ชั้นที่ ๒ และชั้นที่ ๓ ด้านหน้าอาคารติดตั้งพัดลมเพื่อดูดอากาศจากหน้าอาคารเข้ามาภายในอาคาร และมีช่องระบายอากาศที่มีลักษณะเป็นรูวงกลมขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางประมาณ ๑๐ เซนติเมตร เพื่อระบายอากาศไปทางด้านหลังของอาคาร โดยต่อท่อพีวีซีปิดรูไว้เพื่อป้องกันแสงสว่างเข้ามาในอาคาร ส่วนชั้นบนสุดทำหลังคาป้องกันฝน และช่องทางด้านบนเพื่อให้นกแอ่นกินรังบินเข้ามาภายในอาคารได้ และพบว่ามีมูลนกแอ่นกินรังที่พื้นหรือผนังอาคาร โดยอุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในอาคารจะถูกควบคุมด้วยอุปกรณ์ควบคุมและตั้งเวลาอัตโนมัติ รวมทั้งมีคนงานเข้ามาทำความสะอาดภายในตัวอาคารทุก ๑๐ - ๑๕ วัน และผูุ้ทธรณ์เริ่มนำอาคารมาให้นกแอ่นกินรังเข้ามาอาศัยตั้งแต่ประมาณปลายปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จากการสอบถามข้อมูลจากประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง ๖ ราย พบว่า ได้รับผลกระทบจากเสียงดัง ๕ ราย กลิ่นเหม็นมูลนกแอ่นกินรัง ๓ ราย แสบตาและจมูก ๒ ราย หายใจไม่สะดวก ๒ ราย ผื่นแดงที่ผิวหนัง ๑ ราย ขนนกตกเข้าในบ้านและผ้าที่ตากไว้ ๒ ราย และไม่ได้รับผลกระทบ ๑ ราย สรุปได้ว่า ผูุ้ทธรณ์มีการเปิดเสียงเรียกนกจริง แต่มีความดังใกล้เคียงกับเสียงนกที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ไม่สามารถแยกเสียงที่เกิดจากนกในธรรมชาติกับเสียงที่เปิดเรียกนกได้ เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีนกท้องถิ่น อาทิ นกเอี้ยง นกกระจิบ นกกระจอกขนาดเล็กบินไปมา นอกจากนี้ยังมีการจัดสถานที่ให้เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยของนกแอ่นกินรัง โดยปิดกั้นช่องทางระบายอากาศ ปิดกั้นช่องทางของแสงธรรมชาติ การเพิ่มความชื้นให้กับอาคาร และเปิดเสียงล่อให้นกแอ่นกินรังเข้ามาอาศัยภายในอาคาร โดยนกสามารถบินเข้าและออกได้อย่างอิสระ มูลนกภายในอาคารมีปริมาณมากและมีกลิ่นเหม็น รวมทั้งอาคารอยู่ในบริเวณที่ชุมชนมีทั้งร้านอาหาร เครื่องดื่ม หอพักนักเรียนนักศึกษา มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น อาจจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือเป็นการเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้

คณะกรรมการพิจารณาผูุ้ทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การกระทำของผูุ้ทธรณ์ที่จัดสภาพภายในอาคารเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของนกแอ่นกินรังก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงจนเป็นเหตุรำคาญหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผูุ้ทธรณ์เป็นเจ้าของผู้ครอบครองอาคารพาณิชย์ เลขที่ ๓๗/๑๔๙ ซอยสีฟ้า ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ได้ทำการปรับปรุงและใช้ประโยชน์อาคารดังกล่าวโดยเจาะรูระบายอากาศ สร้างห้องที่มีช่องทางให้นกแอ่นกินรังบินเข้าออกไว้บนดาดฟ้าของอาคาร ติดตั้งลำโพง

และ...

และเปิดเสียงเรียกนกเพื่อล่อให้นกแอ่นกิ้งบินเข้ามาภายในอาคาร โดยจะเปิดเสียงตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๒.๐๐ น. และ ๑๔.๐๐ - ๑๙.๐๐ น. ทำช่องภายในอาคารให้เชื่อมต่อแต่ละชั้นของอาคารเพื่อให้นกแอ่นกิ้งสามารถบินเข้าและออกในแต่ละชั้นได้ (ทางลิฟต์นก) ปรับความชื้นในตัวอาคารด้วยเครื่องปรับความชื้นทุกชั้นของอาคาร โดยตั้งเวลาเปิดเครื่องทำความชื้นในช่วงบ่ายเป็นเวลา ๑๕ นาที ติดตั้งพัดลมดูดอากาศด้านหน้าอาคารในชั้นที่ ๒ และชั้นที่ ๓ ควบคุมแสงสว่างภายในอาคารให้มีความมืด และติดตั้งแผ่นไม้กระดานติดบนฝ้าเพดานในชั้น ๒ และ ๓ ของอาคารเพื่อให้นกแอ่นกิ้งทำรังได้ ซึ่งการทำงานของอุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในอาคารจะถูกควบคุมด้วยอุปกรณ์ควบคุมและตั้งเวลาอัตโนมัติ รวมทั้งจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก พบว่า แต่ละชั้นของอาคารจะมีนกแอ่นกิ้งเกาะเพื่อทำรังตามฝ้าเพดาน โดยเฉพาะในชั้นที่ ๒ และชั้นที่ ๓ ของอาคารมีนกแอ่นกิ้งเกาะทำรังบนฝ้าเพดานจำนวนมาก จึงถือได้ว่าผู้ยุทธศาสตร์จัดสภาพภายในอาคารเพื่อให้มีสภาวะที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของนกแอ่นกิ้ง โดยการวัดเสียงรบกวนจากทั้งการเปิดเสียงเรียกนกและเสียงนกแอ่นกิ้งไม่สามารถดำเนินการวัดได้ เนื่องจากมีลักษณะเสียงไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับมีนกชนิดอื่นบินไปมาด้วย แต่การที่ผู้ยุทธศาสตร์เปิดเสียงเรียกนกเพื่อล่อให้นกแอ่นกิ้งเข้ามาอาศัยในอาคารย่อมทำให้มีปริมาณนกที่มาอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมีจำนวนมากกว่าในสภาวะทั่วไป อันเป็นปกติตามธรรมชาติส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากเสียง โดยเฉพาะอาคารที่มีผนังห้องติดกับอาคารของผู้ยุทธศาสตร์ ทั้งจากการเปิดเสียงเรียกนก เสียงนกแอ่นกิ้งที่มาทำรังภายในอาคาร และเสียงนกที่บินวนไปมาอยู่ภายนอกอาคาร อีกทั้งภายในอาคารมีนกแอ่นกิ้งเข้ามาอาศัยทำรังอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้มีมูลนกในปริมาณมากและมีกลิ่นเหม็น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ยุทธศาสตร์จัดให้มีคนงานมาทำความสะอาดก็ตาม แต่คนงานจะมาทำความสะอาดทุก ๑๐ วัน ถึง ๑๕ วัน ต่อครั้ง ประกอบกับอาคารดังกล่าวเป็นอาคารพาณิชย์ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนที่มีทั้งร้านอาหารเครื่องดื่ม หอพักนักเรียนนักศึกษา มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นด้วย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ยุทธศาสตร์จัดสภาพแวดล้อมและใช้อาคารพาณิชย์เป็นที่อยู่อาศัยของนกแอ่นกิ้ง ทำให้มีนกเข้ามาทำรังในอาคารเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เกิดเสียงดังรบกวน กลิ่นเหม็นจากมูลนก และทำให้ภายในอาคารเป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรคที่จะเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่ใกล้เคียงได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ... (๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (๔) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ...” ดังนั้น จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ยุทธศาสตร์เป็นเหตุรำคาญจริง

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๓๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ และหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๓๑ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร

จากข้อเท็จจริงพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ยุทธศาสตร์นำอาคารพาณิชย์มาปรับปรุงสภาพภายในอาคารและใช้ประโยชน์โดยทำช่องระบายอากาศ จัดให้มีช่องทางเข้าและออกของนกแอ่นกิ้งภายในอาคารมีการปรับสภาวะความชื้น ควบคุมแสงสว่างให้มีความมืด ติดตั้งลำโพงภายในอาคารและเปิดเสียงเรียกนก

อีกทั้ง...

อีกทั้งควบคุมการทำงานของอุปกรณ์ต่างๆ ภายในอาคารด้วยอุปกรณ์ควบคุมอัตโนมัติ จึงถือได้ว่าผู้อุทธรณ์จัดสภาพแวดล้อมภายในอาคารให้มีสภาวะที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของนกแอ่นกินรัง โดยมีนกเข้ามาอยู่อาศัยภายในอาคารดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เกิดเสียงดังและกลิ่นเหม็นรบกวนผู้ที่อยู่อาศัยข้างเคียง อีกทั้งภายในอาคารมีมูลนกแอ่นกินรังจำนวนมากและมีกลิ่นเหม็น จึงเป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรคที่จะเป็นเหตุเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียงได้ ประกอบกับลักษณะของอาคารดังกล่าวเป็นอาคารพาณิชย์ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนที่มีทั้งร้านอาหารเครื่องดื่ม หอพักนักเรียนนักศึกษา มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์เป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งได้ออกคำแนะนำตามแบบตรวจแนะนำเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติ กรณีนี้ถือได้ว่า ผู้อุทธรณ์มีโอกาสดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อีกทั้งในคำสั่งทางปกครองได้แสดงถึงเหตุผลที่ออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ และได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันอย่างถูกต้อง ดังนั้น คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๓๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ และหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๓๑ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งนายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลก เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๓๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ และหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๓๑ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓

๐๕๔๕๓๓

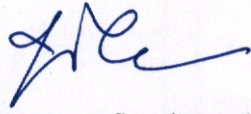
(นายดนัย ธีวันดา)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

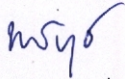
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



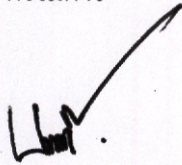
(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



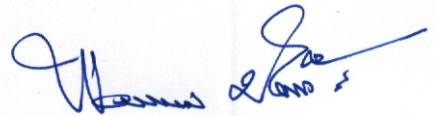
(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



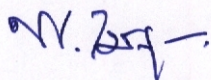
(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



(นายณรงค์ดี สุขสมบูรณ์)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



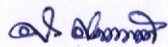
(นายพลธรรม ปันตะ)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายศุภมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ