



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๑๙/๒๕๖๔

วันที่ ๑๐ เดือนกุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง { นายกฤษกร วงศ์สรรค์ ที่ ๑
นายชูชีพ เจริญศิลป์ ที่ ๒
นายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลก

ผู้อุทธรณ์

เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ครอบครองอาคารเลขที่ ๓๗/๑๗๑ ซอยสีฟ้า ถนนบรมไตรโลกนาถ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก โดยผู้อุทธรณ์ที่ ๑ ได้รับคำสั่งนายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลก เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๒๗ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ และผู้อุทธรณ์ที่ ๒ ได้รับคำสั่งนายกเทศมนตรีนครพิบูลย์โลก เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๒๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ โดยคำสั่งทั้งสองฉบับอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สั่งให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญจากการจัดสภาพภายในอาคารไม่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะการใช้เป็นที่อยู่อาศัย จำลองสถานที่คล้ายถ้า มีการให้ความชื้นและเปิดเสียงเพื่อดึงดูดนกแอ่นกินรังให้เข้ามาอยู่อาศัย ทำให้อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้พักอาศัยใกล้เคียง ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยและอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยใช้หนังสืออุทธรณ์ฉบับเดียวกัน

เจ้าพนักงานท้องถิ่นส่งคำสั่งไปยังภูมิลำเนาของผู้อุทธรณ์ที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ แต่ไม่มีผู้รับเนื่องจากย้าย/ไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ปรากฏหลักฐานระบบตรวจสอบสถานะ EMS และไปรษณีย์ลงทะเบียนของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ส่วนผู้อุทธรณ์ที่ ๒ รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๓ ปรากฏหลักฐานตามใบตอบรับของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด ต่อมาผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ โดยกรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณี และหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัยครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๓ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๒๘๗ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้อุทธรณ์ที่ ๑ และหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๒๙๖ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงผู้อุทธรณ์ที่ ๒ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งหนังสือถึงผู้อุทธรณ์ที่ ๑ ส่งคืนผู้ฝากส่งเนื่องจากย้าย/ไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ปรากฏหลักฐานจดหมายคืนผู้ฝาก และผู้อุทธรณ์ที่ ๒ ไม่เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ๒) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๘๒๘๘ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น

แจ้ง...

แจ้งให้จัดทำคำชี้แจงแก้ข้อเท็จจริง ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๗๒๕๒ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ ส่งคำชี้แจงแก้ข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ สร ๐๙๔๕.๐๕/๘๒๙๙ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๓ แจ้งให้ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ สร ๐๙๑๒.๐๖/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๓ รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้มอบหมายให้นายโชคชัย เกตุสถิตย์ ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๓๕-๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๔

ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของผู้ครอบครองอาคารพาณิชย์สูง ๔ ชั้น ๑ คูหา เลขที่ ๓๗/๑๗๑ ซอยสี่ฟ้า ถนนบรมไตรโลกนาถ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ได้ใช้ประโยชน์อาคารโดยปรับสภาพภายใน เพื่อให้เอื้อต่อการอยู่อาศัยของนกแอ่นกินรังและถูกประชาชนที่พักอาศัยใกล้เคียงร้องเรียนว่าได้รับผลกระทบจากเสียงดัง มีกลิ่นเหม็นรบกวน มีนกจำนวนมากถ่ายมูลที่บ้าน เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลก พร้อมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงพื้นที่ตรวจสอบและได้ออกคำแนะนำเป็นหนังสือตามแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ดังนี้ ๑) ดำเนินการจัดการสุขาภิบาลในอาคาร โดยทำความสะอาดอาคารทั้งหมดไม่ให้มีมูลนก กลิ่นเหม็น ชากนก ขนนก หรือแมลงต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้เกิดโรค ๒) ยุติการจำลองสถานที่หรือบรรยากาศเพื่อให้คนแอ่นกินรังมาอยู่อาศัยในอาคาร และปรับปรุงอาคารให้ถูกสุขลักษณะของการใช้เป็นที่อยู่อาศัย ๓) ปิดเสียงล่อนกและเครื่องทำความชื้นภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ขอให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพิกถอนคำสั่ง โดยโต้แย้งว่า ๑) ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการทำความสะอาดภายในอาคารโดยวิธีการกวาดและล้างพื้น พ่นยาฆ่าไรนก และแมลงสาบ อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง ทำให้ไม่มีกลิ่นเหม็นออกมาภายนอกอาคารหรือสิ่งใด ๆ ที่อาจทำให้เกิดเชื้อโรค ๒) ไม่เคยจำลองสถานที่หรือบรรยากาศภายในอาคารให้เป็นสถานที่คล้ายถ้ำแต่อย่างใด เพียงแต่ทำให้ภายในอาคารมีแสงสว่างน้อยลง โดยการปิดประตู ปิดหน้าต่าง และไม่เปิดไฟฟ้าส่องสว่างภายในอาคารเท่านั้น ๓) การที่ผู้อุทธรณ์ใช้เสียงล่อนก เป็นเสียงที่มีระดับความดังไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เหมือนกับการเปิดเพลงฟังในบ้านเรือนทั่วไป และการเปิดเครื่องทำความชื้นเป็นกรณีเดียวกับการเปิดพัดลมไอน้ำในบ้านเรือนทั่วไปเช่นกัน ซึ่งผู้อุทธรณ์สามารถกระทำได้ และไม่เป็นการรบกวนบ้านข้างเคียงหรือผู้ใด โดยอาคารดังกล่าวผู้อุทธรณ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในการใช้ทรัพย์สินตามกฎหมาย พึงมีสิทธิในการใช้สอย ตบแต่ง เปิดเสียง และทำความชื้นภายในอาคารได้

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก้ข้อเท็จจริง สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๓ มีผู้ร้องเรียนผ่านศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ทางเว็บไซต์ของเทศบาลนครพิษณุโลกว่า มีนกจำนวนมากถ่ายมูลที่บ้าน ส่งเสียงดังและมีกลิ่นเหม็นรบกวน และมีการสร้างอาคารเลี้ยงนกแอ่นกินรัง ทำให้ประชาชนบริเวณข้างเคียงเกิดความเดือดร้อน ต่อมาวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลกร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า อาคารเลขที่ ๓๗/๑๗๑ ซึ่งมีผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองกำลังดำเนินการปรับปรุงอาคาร ไม่สามารถเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ต่อมาวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ ๑๑ (พิษณุโลก) เข้าร่วมประชุมหารือและได้ข้อสรุปได้ว่า ผู้อุทธรณ์มีพฤติกรรมบ่งชี้ว่ามีการเลี้ยงนกแอ่นกินรังจริง โดยเปิดช่องบริเวณอาคารให้นกบินเข้าและออก จำลองบรรยากาศคล้ายถ้ำ เปิดเสียงล่อนกภายในอาคาร มีการทำความชื้น มีนกบินวนในบริเวณอาคารดังกล่าว และมีมูลนกกองอยู่บริเวณพื้น

ต่อมาวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๓ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในซอยสีฟ้าและใกล้เคียง ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ประมาณ ๒๐ คน ได้เข้าร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดพิษณุโลกพร้อมร้องเรียนเพิ่มเติมว่า อาคารพาณิชย์ เลขที่ ๕๗ ๕๘ และ ๕๙ ถนนบรมไตรโลกนารถ มีการเลี้ยงนกแอ่นกินรังเช่นกัน วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลกได้ลงพื้นที่ดำเนินการสอบสวนเหตุรำคาญจากผู้อยู่อาศัยข้างเคียง จำนวน ๗ ราย พบว่า ได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นและเสียงดังรบกวนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงเป็นเหตุรำคาญจริง วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๓ เทศบาลนครพิษณุโลกได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่า ไม่มีกฎหมายใด อนุญาตให้เลี้ยงนกแอ่นกินรังซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ ในบริเวณดังกล่าว และได้ออกคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการดังนี้ ๑) จัดการสุขาภิบาลในอาคารโดยดำเนินการทำความสะอาด อาคารทั้งหมดไม่ให้มีมูลนก กลิ่นเหม็น ชากนก ขนนก หรือแมลงต่าง ๆ ซึ่งอาจทำให้ก่อโรค ๒) ยุติการจำลอง สถานที่หรือบรรยากาศเพื่อให้นกแอ่นกินรังมาอาศัยในอาคาร ๓) ปิดเสียงล่อนกและเครื่องทำความชื้น ๔) ปิดช่องบริเวณภายในอาคารให้นกบินเข้าและออก กำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน ๗ วัน ซึ่งมีนางสาวนฤมล พานิชสุข และนายพินิจ แซ่เซียว เป็นผู้รับทราบคำแนะนำ แต่ไม่ลงนามรับหนังสือคำแนะนำ ดังกล่าว อ้างว่าต้องปรึกษาหารือหุ้นส่วนก่อนแต่แจ้งในที่ประชุมว่ารับทราบ โดยนายพินิจ แซ่เซียว แจ้งว่า ตนไม่ใช่เจ้าของอาคาร เป็นเพียงผู้รับเหมา และให้เทศบาลนครพิษณุโลกติดต่อกับผู้อุทธรณ์ที่ ๒ เอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงส่งเอกสารคำแนะนำดังกล่าวไปยังผู้อุทธรณ์ที่ ๒ ซึ่งผู้อุทธรณ์ที่ ๒ ได้รับคำแนะนำ ดังกล่าวโดยการตอบรับจดหมายลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓ ทั้งนี้ เทศบาลนครพิษณุโลก ตรวจสอบข้อมูลจากสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก พบว่า อาคารเลขที่ ๓๗/๑๗๑ มีผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของ โฉนดที่ดินและผู้ครอบครองอาคาร ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๓ เทศบาลนครพิษณุโลกลงพื้นที่ ดำเนินการสอบสวนเหตุรำคาญจากผู้อยู่อาศัยข้างเคียงอีกครั้ง จำนวน ๒๘ ราย ๒๘ หลังคาเรือน รวมมีผู้อยู่อาศัย ๑๑๑ คน ส่วนใหญ่เป็นที่พักอาศัย สำนักงาน ประกอบกิจการหอพัก สอนพิเศษ สถานพยาบาล ร้านอาหาร ร้านซักรีด ร้านอาหาร ขยายขนม ร้านกาแฟ ร้านตัดผม ร้านรับซ่อมเสื้อผ้า มีผู้สูงอายุ ๔๕ คน เด็กอายุต่ำกว่า ๑๓ ปี ๑๗ คน ผู้ป่วยติดเตียง ๒ คนป่วยเป็นโรคภูมิแพ้ ๑๔ คน โรคเมะเร็ง ๔ คน โรคเบาหวาน ๗ คน โรคความดันโลหิตสูง ๕ คน โรคหอบ และน้ำท่วมปอด ๑ คน พบว่า ได้รับผลกระทบทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเสียงรบกวน กลิ่นเหม็น ความสกปรก มูลนกและขนนกตกใส่เสื้อผ้าและรถยนต์ ฝุ่นละออง น้ำเน่าเสีย เมื่อฝนตกทำให้น้ำเป็นสีดำและมีกลิ่นเหม็น มีผลกระทบต่อสุขภาพคือ หายใจไม่สะดวก เครียด นอนไม่หลับ ในรายที่เป็นภูมิแพ้จะพบว่ามีอาการเจ็บคอ น้ำมูกไหล แสบตา กระสับกระส่ายร่วมด้วย ช่วงเวลาที่ได้รับผลกระทบตลอดทั้งวัน โดยเฉพาะเวลาเช้าและเย็น จนถึงค่ำ ส่วนอาคารที่มีผนังติดกันจะได้ยินเสียงจากการเปิดลำโพงตลอดทั้งวัน และมีความกังวลว่าจะเป็น แหล่งพาหะนำโรค จากนั้นวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ เจ้าหน้าที่เทศบาลนครพิษณุโลกได้ลงพื้นที่ติดตาม การปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขที่ให้แก่/ระงับเหตุรำคาญ ณ อาคารเลขที่ ๓๗/๑๗๑ พบว่า อาคารปิดไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบภายในอาคารได้ มีการต่อเติมระแนงด้านหน้า บันไดค้ำยั้งมีการเปิดช่อง ให้นกบินเข้าและออก ปลอมให้อาคารเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของนกแอ่นกินรัง และได้ยินเสียงล่อนก ซึ่งผู้อุทธรณ์ มิได้ดำเนินการใด ๆ ตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุข

ศูนย์อนามัยที่ ๒ พิษณุโลก ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๗ และ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ พบว่า ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของผู้ครอบครองอาคารพาณิชย์ เลขที่ ๓๗/๑๗๑ ซอยสีฟ้า ถนนบรมไตรโลกนารถ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ลักษณะอาคารเป็นอาคารพาณิชย์ สูง ๔ ชั้น อยู่ติดถนน ในซอยสีฟ้า ทิศเหนือติดกับถนน ทิศใต้ที่เป็นด้านหลังอาคารติดกับลานจอดรถธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร ทิศตะวันออกและทิศตะวันตกติดกับอาคารพาณิชย์ ด้านหน้าอาคารติดตั้งระแนงไม้ตั้งแต่ ชั้นที่ ๒ จนถึงชั้นบนสุด เมื่อมองจากด้านหลังอาคารพบว่าการเจาะรูผนังอาคารแต่ละชั้นตั้งแต่ชั้นที่ ๒ ถึงชั้นที่ ๓

เพื่อ...

เพื่อระบายอากาศ ส่วนชั้นที่ ๔ มีช่องทางสำหรับให้นักบินเข้าและออก มีการติดตั้งลำโพงเปิดเสียงเรียกนก ได้ยินเสียงจากลำโพงเล็กน้อย จากการสังเกตมีจำนวนนกที่บินเข้าและออกตลอดเวลาประมาณ ๕ - ๑๐ ตัว โดยมีนกที่บินวนเวียนเข้าและออกมากที่สุดในช่วงเวลา ๑๖.๐๐ - ๑๗.๓๐ น. มีนกแอ่นกินรัง นกเอี้ยง และนกชนิดอื่น ๆ บินปะปนกันทำให้ไม่สามารถวัดเสียงได้ เนื่องจากไม่สามารถแยกเสียงลำโพงที่เปิดเสียงเรียกนก กับนกชนิดอื่นได้ ส่วนทางเข้าอาคารมีประตูเหล็กม้วนและประตูกระจก เมื่อเข้าไปภายในอาคารพบว่า ชั้นที่ ๑ เป็นพื้นที่โล่ง เตรียมเปิดเป็นพื้นที่ให้เข้าใช้ประโยชน์ ห้องด้านหลังมีเครื่องควบคุมไฟฟ้า เครื่องควบคุมระบบ เปิดเสียงนกแอ่นกินรัง โดยตั้งเวลาเปิดเสียงเรียกนกในเวลา ๐๖.๐๐ - ๑๐.๐๐ น. และเวลา ๑๕.๐๐ - ๑๙.๐๐ น. และระบบควบคุมเปิดและปิดเครื่องทำความชื้น โดยตั้งเวลาเปิดเครื่องทำความชื้นในเวลา ๑๒.๐๐ น. เป็นเวลา ๕ นาที มีบันไดคอนกรีตสำหรับเดินขึ้นไปยังชั้นที่ ๒ ในชั้นนี้จะมีประตูเหล็กปิดกันไว้ก่อนที่จะเข้าไปยังพื้นที่ชั้นที่ ๒ ส่วนชั้นที่ ๒ และชั้นที่ ๓ มีดไม่มีแสงสว่าง มีไม้กระดานติดกับฝาเพดานและทำเป็นร่องไม้เพื่อให้นักแอ่นกินรัง มาเกาะทำรัง มีลำโพงขนาดเล็กเปิดเสียงนก ติดตั้งกล่องวงจรปิด มีเครื่องทำความชื้นชั้นละ ๓ เครื่อง มีมูลนกแอ่นกินรังติดอยู่ที่เครื่องทำความชื้นจำนวนมาก พื้นอาคารแต่ละชั้นมีมูลนก ไม่มีกลิ่น ผงในชั้นที่ ๒ และชั้นที่ ๓ ทั้งด้านหน้าและด้านหลังอาคารมีช่องระบายอากาศ โดยเจาะรูวงกลมขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง ประมาณ ๑๐ เซนติเมตร ต่อกับท่อพีวีซีปิดรูไว้เพื่อป้องกันไม่ให้แสงสว่างเข้ามาในอาคาร ส่วนชั้นที่ ๔ มีไม้กระดานที่ติดฝาเพดานและทำเป็นร่องไม้เพื่อให้นักแอ่นกินรังมาเกาะทำรัง ด้านหลังอาคารทำช่อง ให้นักแอ่นกินรังบินเข้าและออก มีขนาดกว้างประมาณ ๑ เมตร สูง ๕๐ เซนติเมตร อยู่สูงจากพื้นอาคาร ประมาณ ๑๕๐ เซนติเมตร ติดตั้งลำโพงและเปิดเสียงเรียกนก และติดตั้งกล่องวงจรปิด อาคารแต่ละชั้น ได้เจาะเพดานเพื่อทำช่องให้นักบินเข้าและออกระหว่างชั้นได้ (ทางลิฟต์นก) และจะมีคนงานมาทำความสะอาด ภายในตัวอาคารทุก ๑๐ - ๑๕ วัน ซึ่งผูุ้ทธรณ์เริ่มนำอาคารมาให้นักแอ่นกินรังเข้ามาอาศัยตั้งแต่ประมาณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่ผ่านมา 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 เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีนกประจำถิ่น อาทิ นกเอี้ยง นกกระเจี๊ยบ นกกระจอกขนาดเล็กบินไปมา นอกจากนี้ยังมีการจัดสถานที่ให้เหมาะสมแก่การอยู่อาศัย ของนกแอ่นกินรัง โดยปิดกั้นช่องทางระบายอากาศ ปิดกั้นช่องทางของแสงธรรมชาติ การเพิ่มความชื้นให้กับอาคาร และเปิดเสียงล่อให้นักแอ่นกินรังเข้ามาอาศัยภายในอาคาร โดยนกสามารถบินเข้าและออกได้อย่างอิสระ มูลนกภายในอาคารมีปริมาณมากและมีกลิ่นเหม็น รวมทั้งอาคารอยู่ในบริเวณชุมชนมีทั้งร้านอาหารเครื่องดื่ม หอพักนักเรียนนักศึกษา มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น อาจจะเป็นที่เพาะพันธุ์พาหะนำโรค หรือเป็นการเลี้ยงสัตว์ ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพได้

คณะกรรมการพิจารณาผูุ้ทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การกระทำของผูุ้ทธรณ์ที่จัดสภาพ ภายในอาคารเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยของนกแอ่นกินรังก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง จนเป็นเหตุรำคาญหรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผูุ้ทธรณ์เป็นเจ้าของผู้ครอบครองอาคารพาณิชย์ สูง ๔ ชั้น เลขที่ ๓๓/๑๗๑ ซอยสีฟ้า ถนนบรมไตรโลกนารถ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ได้ทำการปรับปรุงและใช้ประโยชน์ อาคารดังกล่าวโดยเจาะรูผนังอาคารระบายอากาศแต่ละชั้นตั้งแต่ชั้นที่ ๒ จนถึงชั้นที่ ๓ ส่วนชั้นที่ ๔ มีช่องทาง

สำหรับ...

สำหรับให้นักบินเข้าและออก ติดตั้งลำโพงเปิดเสียงเรียกนก เจาะเพดานเพื่อทำช่องให้นักบินเข้าและออก ระหว่างชั้น (ทางลิฟต์นก) ติดตั้งไม้กระดานติดกับฝ้าเพดาน ทำเป็นร่องไม้ให้นักแ่อนกบินรังเกาะทำรัง ปรับความชื้นภายในอาคารด้วยเครื่องปรับความชื้น รวมทั้งการควบคุมไม่ให้แสงสว่างเข้ามาภายในอาคาร ตลอดจนติดตั้งกล้องวงจรปิด ซึ่งการทำงานของอุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในอาคารจะถูกควบคุมด้วยอุปกรณ์ควบคุม และตั้งเวลาอัตโนมัติ จึงถือได้ว่า ผูุ้ทธรณ์จัดสภาพภายในอาคารเพื่อให้มีสภาวะที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัย ของนกแ่อนกบินรัง โดยการวัดเสียงรบกวนจากทั้งการเปิดเสียงเรียกนกและเสียงนกแ่อนกบินรังไม่สามารถ ดำเนินการได้เนื่องจากมีลักษณะเสียงไม่ต่อเนื่อง ประกอบกับบริเวณดังกล่าวมีนกชนิดอื่น ๆ บินไปมาด้วย ทำให้ไม่สามารถวัดเสียงรบกวนได้ แต่การที่ผูุ้ทธรณ์เปิดเสียงเรียกนกเพื่อล่อให้นักแ่อนกบินรังเข้ามาอยู่อาศัย ในอาคารย่อมทำให้นกที่มาอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นมีจำนวนมากกว่าในสภาวะทั่วไปอันเป็นปกติตามธรรมชาติ ส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงได้รับผลกระทบจากเสียง โดยเฉพาะอาคารที่มีผนังห้องติดกับอาคารของผูุ้ทธรณ์ ทั้งจากการเปิดเสียงเรียกนก เสียงนกแ่อนกบินรังที่มาทำรังภายในอาคาร และเสียงนกที่บินวนไปมาอยู่ภายนอก อาคาร อีกทั้งภายในอาคารมีนกแ่อนกบินรังเข้ามาอาศัยทำรังอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้มีมูลนกในปริมาณมาก และมีกลิ่นเหม็น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผูุ้ทธรณ์จัดให้มีคนงานมาทำความสะอาดก็ตาม แต่คนงานจะมา ทำความสะอาดทุก ๑๐ - ๑๕ วันต่อครั้ง ประกอบกับอาคารดังกล่าวเป็นอาคารพาณิชย์ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนที่มีทั้งร้านอาหารเครื่องดื่ม หอพักนักเรียนนักศึกษา และมีประชาชนอยู่อาศัยหนาแน่นด้วย

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผูุ้ทธรณ์จัดสภาพแวดล้อมและใช้อาคารพาณิชย์เป็นที่อยู่อาศัย ของนกแ่อนกบินรัง จนทำให้นกเข้ามาทำรังในอาคารเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เกิดเสียงดังรบกวน กลิ่นเหม็น จากมูลนก และทำให้ภายในอาคารเป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรคที่จะเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่ใกล้เคียงได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ ... (๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคน หรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใด ไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุม สารเป็นพิษ หรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็น หรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อม หรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (๔) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ...” ดังนั้น จึงถือได้ว่าการกระทำของผูุ้ทธรณ์เป็นเหตุรำคาญจริง

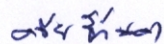
ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๒๗ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ และหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๒๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

จากข้อเท็จจริงพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผูุ้ทธรณ์นำอาคารพาณิชย์มาปรับปรุงและใช้ประโยชน์ โดยทำช่องระบายอากาศ จัดให้มีช่องทางการเข้าและออกของนกแ่อนกบินรัง ภายในอาคารมีการปรับสภาวะความชื้น ควบคุมแสงสว่างให้มีความมืด ติดตั้งลำโพงภายในอาคารและเปิดเสียงเรียกนก อีกทั้งควบคุมการทำงานของอุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในอาคารด้วยอุปกรณ์ควบคุมอัตโนมัติ จึงถือได้ว่าผูุ้ทธรณ์จัดสภาพแวดล้อม ภายในอาคารให้มีสภาวะที่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยของนกแ่อนกบินรัง โดยมีนกเข้ามาอยู่อาศัยภายในอาคาร ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เกิดเสียงดังและกลิ่นเหม็นรบกวนผู้ที่อยู่อาศัยข้างเคียง อีกทั้งภายในอาคาร มีมูลนกจำนวนมากและมีกลิ่นเหม็น เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พาหะนำโรคที่จะเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่อาศัยใกล้เคียงได้ ประกอบกับลักษณะของอาคารดังกล่าวเป็นอาคารพาณิชย์ ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนที่มีทั้งร้านอาหารเครื่องดื่ม หอพักนักเรียนนักศึกษา มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น

จึง...

จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์เป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งได้ออกคำแนะนำตามแบบตรวจแนะนำ เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงแล้ว แต่ผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติ กรณีนี้ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์มีโอกาสดังกล่าวที่ควรได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อีกทั้งในคำสั่งทางปกครองได้แสดงถึงเหตุผลที่ออกคำสั่ง ให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ และได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อย่างถูกต้อง ดังนั้น คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๒๗ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ และหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๒๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์คำสั่งนายกเทศมนตรีนครพิบูลโลก เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๒๗ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ และหนังสือที่ พล ๕๒๐๑๐/๕๘๒๙ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๓



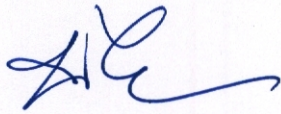
(นายदनัย ธีวันดา)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

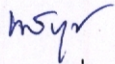
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



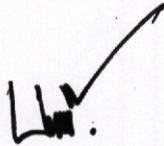
(นายวรรฉัตร วิรัชลาภ)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



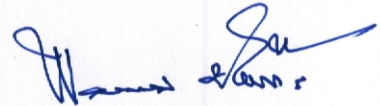
(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



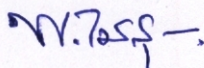
(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



(นายณรงค์ดี สุขสมบูรณ์)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



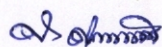
(นายพลธรรม ปันต๊ะ)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นางพรพรรณ ไม้สุพร)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายพิศิษฐ์ วัฒนสมบูรณ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายศุุมล ศรีสุขวัฒนา)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ