

บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย
เรื่อง แนวทางการพิจารณาเหตุรำคาญจากการเลี้ยงสุนัข

สำนักงานเทศบาลเมืองB ขอความอนุเคราะห์หารือข้อร้องเรียน/ร้องทุกข์เรื่องเสียงของสุนัข โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ด้วยเทศบาลเมืองB ได้รับหนังสือคำร้องทั่วไปเรื่อง เสียงดังรบกวนอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสียสุขภาพจากสุนัขข้างบ้านหลายตัวเห่าเสียงดัง สร้างความเดือดร้อน โดยขอความอนุเคราะห์ให้ทางเทศบาลเมืองB ดำเนินการส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งงานสัตวแพทย์ กองสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการตรวจสอบและได้ขอความอนุเคราะห์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขอความอนุเคราะห์ตรวจวัดค่าเสียงของสุนัข แต่เนื่องจากเสียงของสุนัขไม่ใช่เสียงที่ดังต่อเนื่องทำให้เครื่องวัดเสียงไม่สามารถวัดค่าได้ จึงได้ดำเนินการจัดทำแบบสอบถามผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบบ้านที่เลี้ยงสุนัข จำนวน ๑๑ หลัง ผลปรากฏว่าไม่มีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากเสียงของสุนัขดังกล่าว โดยได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบไปแล้วว่าเหตุดังกล่าวมิได้เป็นเหตุรำคาญแต่ผู้ร้องยังไม่เห็นด้วย

เทศบาลเมืองB จึงขอความอนุเคราะห์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือว่า การที่เทศบาลเมืองB แจ้งผู้ร้องว่าเหตุดังกล่าวไม่เป็นเหตุรำคาญนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เพื่อจักได้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย

กรมอนามัยได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายและประเด็นข้อหารือประกอบการพิจารณาให้ความเห็นดังนี้
ความเห็นในประเด็นข้อหารือ

ความเห็น : การที่เทศบาลเมืองB อ้างเหตุผลแต่เพียงว่า “เสียงของสุนัขไม่ใช่เสียงที่ดังต่อเนื่อง ทำให้เครื่องวัดเสียงไม่สามารถวัดค่าได้ จึงได้ดำเนินการจัดทำแบบสอบถามผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบบ้านที่เลี้ยงสุนัข จำนวน ๑๑ หลัง ผลปรากฏว่าไม่มีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากเสียงของสุนัขดังกล่าว” แล้วสรุปว่าเหตุดังกล่าวไม่เป็นเหตุรำคาญนั้น อาจเป็นกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

การตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เจ้าหน้าที่ต้องรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งจากแหล่งกำเนิดเหตุรำคาญสภาพพื้นที่ที่เกิดเหตุ และผลกระทบต่อประชาชน พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ ผลการตรวจวัดทางวิทยาศาสตร์ จากนั้นจึงวิเคราะห์และสรุปผลโดยพิจารณาจากองค์ประกอบของเหตุรำคาญ คือ

๑. มีเหตุเกิดขึ้น
 ๒. เหตุที่เกิดขึ้นอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น
 ๓. เป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- ซึ่งในการวินิจฉัยองค์ประกอบตามข้อ ๓. ข้างต้นนี้ เหตุนั้นต้องปรากฏลักษณะบ่งชี้บางอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ มีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพหรือความเป็นปกติสุขของประชาชน มีผลการตรวจวิเคราะห์คุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน มีผลการประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาพที่บ่งชี้ถึงผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพและยังไม่ได้กำหนดเกณฑ์การจำแนกระดับความเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนไว้ กรณีที่มีเหตุรำคาญจากเสียงที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ

^๑ ส่งพร้อมหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๔/๘๑๓๐ ลงวันที่ ๔ ๒๕๖๔ ซึ่งกรมอนามัยมีถึงเทศบาลเมืองB

จึงอาจเทียบเคียงค่าคำแนะนำระดับเสียงขององค์การอนามัยโลก (WHO)^๒ ที่เกี่ยวข้องก็ได้ อีกทั้ง ปัจจัยของเสียงที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพมีหลายปัจจัย เช่น ๑) ระดับเสียงและความถี่เสียง เช่น เสียงดัง เสียงค่อย เสียงแหลม เสียงทุ้ม ๒) ระยะเวลาการรับสัมผัสเสียง^๓ เช่น ระยะเวลาสั้น ๆ ระยะเวลาต่อเนื่อง และ ๓) ลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล เช่น เพศ อายุ สุขภาพ ความไวต่อการเสื่อมของระบบการได้ยิน เป็นต้น

ประกอบกับการเทียบเคียงแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๘๐๔/๒๕๕๐ ซึ่งได้พิจารณาว่า “พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๕^๔ บัญญัติว่าการกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น เสียง จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพให้ถือเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งเมื่อเกิดเหตุรำคาญขึ้น มาตรา ๒๕^๕ บัญญัติว่า ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของผู้ที่ได้รับคำสั่งจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘^๖ มาตรา ๒๙^๗

^๒ Guideline for Community Noise, (๑๙๙๙). World Health Organization (WHO), Geneva, Switzerland.

^๓ การพัฒนาชุดความรู้เรื่องแนวทางการจัดการเหตุรำคาญจากเสียงเพื่อคุ้มครองสุขภาพประชาชน, (๒๕๖๒). ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รัฐพล อันแจ้ง, คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^๔ มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ

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

(๒) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

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

(๕) เหตุอันใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๕ มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^๖ มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

^๗ มาตรา ๒๙ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

และมาตรา ๓๐^๔ บัญญัติไว้รวมความว่า ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น โดยไม่ผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง โดยออกไปตรวจสอบสถานที่รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล เมื่อข้อเท็จจริง รับฟังได้ว่า เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วพบว่า โดยสภาพการเลี้ยงสุนัขถึง ๒๐ ตัว ไว้ในบริเวณบ้านที่อยู่ในบริเวณบ้านจัดสรรย่อมเป็นที่ไม่สมควรโดยสภาพ และการที่เจ้าหน้าที่ได้พบเห็นสภาพข้อเท็จจริงบริเวณโดยรอบอาคารพิพาทด้วยตนเองย่อมสามารถพิจารณาได้ว่า การบริหารจัดการในการเลี้ยงสุนัขตามที่คุณดูแลสุนัขชี้แจงมายังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่าเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการเลี้ยงสุนัขจะไม่มีแต่เป็นที่เห็นได้ว่า วิทยุชนโดยทั่วไปที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับอาคารพิพาทอาจได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากเสียงดังจากการเห่าหอนและกลิ่นเหม็นมูล ปัสสาวะ และน้ำอาบน้ำล้างพื้นที่หมักหมมอยู่ในท่อน้ำสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขแล้ว โดยมีต้องทำการวัดระดับความดังของเสียง หรือระดับความรุนแรงของกลิ่นเหม็นตามหลักวิชาการเสียก่อน”

ดังนั้น ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กรณีเหตุรำคาญจากการเลี้ยงสุนัข ราชการส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านสุขลักษณะการเลี้ยง และมาตรการในการป้องกันเหตุรำคาญที่อาจเกิดจากกลิ่นเหม็นของมูล ปัสสาวะ และเสียงดังจากการเห่าของสุนัข เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบเหตุนั้น ตามความในมาตรา ๒๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้จะยังไม่มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือพิสูจน์ได้ว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อน แต่มีเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบเหตุนั้นเพียงรายเดียวก็ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ นอกจากนี้ราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(๓) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(๔) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(๕) ออกไปตรวจสอบสถานที่คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๔ มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยทิ้งไว้จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔ ข้างต้น

ควรพิจารณาตรวจสอบและควบคุมจำนวนการเลี้ยงสุนัขให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา ๒๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วย

กรมอนามัย

กองกฎหมาย

๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

ท่านสามารถศึกษาแนวทางการตอบข้อหารือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกักฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ได้ที่เว็บไซต์กองกฎหมาย กรมอนามัย หรือสแกนได้ที่คิวอาร์โค้ดนี้



พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๐} มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้

การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิด หรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนด หรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ในภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้