



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๖๗/๒๕๖๕

วันที่ ๗ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { นางสาวพัชรียา นามณี ผู้อุทธรณ์
นายกเทศมนตรีตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีสั่งให้แก้ไขเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๖๒/๕๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลสตึก อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี ได้รับคำสั่งรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขบ ๕๕๙๐๖/๑๓๘๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ โดยไม่ระบุนานอำนาจในการออกคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้แก้ไขเหตุรำคาญและปฏิบัติตาม เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนคำสั่งและทุเลาการบังคับตามคำสั่ง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นส่งคำสั่งทางไปรษณีย์ โดยไม่ปรากฏหลักฐานการรับทราบคำสั่ง ซึ่งเมื่อพิจารณา วันที่ส่งคำสั่ง คือ วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๕ ปรากฏตามสำเนาใบนำส่งสิ่งของทางไปรษณีย์ และวันที่ผู้อุทธรณ์ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เป็นหนังสือ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ ซึ่งกรมอนามัย ลงรับวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ ดังนั้น ผู้อุทธรณ์ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ มีผลการดำเนินการดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๕๕๓ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงผู้อุทธรณ์ แจ้งรับพิจารณาและให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่ยื่นข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่นเพิ่มเติม ๒) มีหนังสือที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่น แจ้งให้ทำคำชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหนังสือ ที่ ขบ ๕๕๙๐๑/๑๖๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์พร้อมเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๔๕.๐๕/๔๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๕ แจ้งให้ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี กรมอนามัย ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สธ ๐๙๑๖.๐๕/๑๙๐๒ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๕ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง และมอบหมายให้นายชยพล วิริยะประเสริฐ ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุม คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๕๔-๘/๒๕๖๕ วันอังคารที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๖๒/๕๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผู้อุทธรณ์เลี้ยงสุนัขอยู่ในบริเวณบ้าน จำนวน ๑๑ ตัว ไม่เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนรำคาญกรณีสุนัขส่งเสียงดังรบกวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญและปฏิบัติตามเทศบัญญัติดังกล่าว ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งและทุเลาการบังคับตามคำสั่ง โดยโต้แย้งว่า ๑) ผู้อุทธรณ์ยอมรับว่าเลี้ยงสุนัขในบริเวณบ้านที่มีพื้นที่ ๑ งาน ๑๙ ตารางวา จำนวน ๑๑ ตัว ไม่เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ จริง แต่ด้วยผู้อุทธรณ์ไม่มีความรู้เรื่องเทศบัญญัติดังกล่าว การที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายสุนัขไปไว้ที่ศูนย์พักพิงสุนัขได้ เนื่องจากเป็นเหตุสุดวิสัย สุนัขมีอายุมาก ไม่อยากให้เคลื่อนย้ายไปที่อื่น เมื่อผู้อุทธรณ์ถูกร้องเรียน ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการปรับปรุงโดยทำความสะอาดทุกวัน อาบน้ำสุนัขทุกอาทิตย์ สั่งทำกรงสุนัขใหม่ มีการกักเก็บ หักมัดทุกเดือน รวมถึงฉีดวัคซีนป้องกันพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี ๒) สุนัขจะเห่าหอนต่อเมื่อผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่ผู้อุทธรณ์จะอยู่บ้าน ไม่ได้ออกไปไหน มารดาของผู้อุทธรณ์เดินทางมาเยี่ยมปีละ ๑ ครั้ง ๆ ละ ๓ - ๕ เดือน ผู้อุทธรณ์จะพามารดาของตนไปทำธุระนอกบ้านไม่เกิน ๓ - ๔ ครั้ง เท่านั้น โดยใน ๑ ปี สุนัขจะเห่าหอน ๓ - ๔ ครั้ง และเวลาที่ผู้อุทธรณ์ออกไปทำธุระนอกบ้านจะเป็นช่วงเวลากลางวัน ไม่ใช่เวลาที่คนปกติกลับจากทำงานมาที่บ้านเพื่อพักผ่อน โดยผู้อุทธรณ์ได้เสียค่าปรับกับทางเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์มาแล้วครั้งหนึ่ง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก่ผู้อุทธรณ์ สรุปความได้ว่า วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ มีประชาชนมาร้องเรียนกับทางเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นและเสียง กรณีผู้อุทธรณ์เลี้ยงสุนัขไว้ในบริเวณบ้าน ต่อมาวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์และปศุสัตว์อำเภอสัตหีบ ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า ผู้อุทธรณ์เลี้ยงสุนัขไว้ในบริเวณบ้านที่มีขนาดพื้นที่ประมาณ ๑๐๓ ตารางวา สุนัขที่เลี้ยงไว้มีจำนวน ๑๑ ตัว ไม่ได้เลี้ยงเพื่อเป็นการค้า ผู้อุทธรณ์มีการทำความสะอาดบริเวณที่เลี้ยงสุนัข และผู้อุทธรณ์ไม่ปล่อยสุนัขออกมานอกบริเวณบ้านแต่อย่างใด แต่ผู้อุทธรณ์ไม่มีมาตรการในการป้องกันไม่ให้สุนัขเห่าส่งเสียงดัง ซึ่งสุนัขจะเห่าเสียงดังเวลาที่ผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้านและผู้อุทธรณ์ยอมรับว่าเป็นความจริง การเลี้ยงสุนัขของผู้อุทธรณ์จึงก่อให้เกิดเหตุรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงและไม่เป็นไปตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์จึงได้ให้ความรู้และแนวทางปฏิบัติตามเทศบัญญัติดังกล่าวแก่ผู้อุทธรณ์ และต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งตามที่อุทธรณ์นี้

ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี กรมอนามัย ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๕ พบว่า ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๖๒/๕๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี มีรั้วโดยรอบบริเวณโดยรอบบ้านผู้อุทธรณ์เป็นที่พักอาศัยของประชาชน ซึ่งมีการเลี้ยงสุนัขเช่นกัน แต่มีจำนวนน้อย ผู้อุทธรณ์เลี้ยงสุนัข จำนวน ๑๑ ตัว เป็นสุนัขลูกผสมที่เก็บมาเลี้ยง สุนัขจำนวน ๖ ตัว จะขังไว้ในกรงและปล่อยออกมาตอนเช้าเพื่อทำความสะอาดกรงด้วยน้ำยาทำความสะอาด และตากกรงไว้ หลังจากนั้นจึงนำสุนัขกลับเข้ากรง ส่วนสุนัขอีกจำนวน ๕ ตัว จะปล่อยให้อยู่ในบริเวณบ้าน ไม่มีการปล่อยสุนัขออกมาภายนอกรั้วบ้านแต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ดูแลให้อาหาร อาบน้ำสุนัขให้ทุกสัปดาห์ โดยสลับกันอาบน้ำสัปดาห์ละ ๕ - ๖ ตัว มูลสุนัขจะเก็บใส่ถุงดำไปทิ้ง และทำความสะอาดพื้นที่เลี้ยงอย่างสม่ำเสมอ สุนัขได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าและมีการทำหมันแล้ว

ผู้อุทธรณ์...

ผู้อุทธรณ์ไม่มีการนำสุนัขมาเลี้ยงเพิ่มอีก โดยจะเลี้ยงเท่าจำนวนที่มีไปจนกว่าสุนัขจะทยอยตายไปเอง ผู้อุทธรณ์เคยเลี้ยงสุนัขอยู่ในทาว์นเฮาส์และได้ย้ายออกมาอยู่บ้านที่ผู้อุทธรณ์อาศัยอยู่ ณ ปัจจุบันนี้ ได้ประมาณ ๒ ปี เนื่องจากมีพื้นที่กว้างกว่า ในปีแรกที่ย้ายมา สุนัขจะเห่าหอนในเวลาที่ผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้าน ต่อมาผู้อุทธรณ์จึงได้ลาออกจากงานมาอยู่บ้านเพื่อดูแลสุนัข ผู้อุทธรณ์อยู่บ้านตลอดทั้งวัน มีบางช่วงเวลาที่ออกไปซื้อของจากร้านค้าใกล้บ้าน และจะรีบกลับ เนื่องจากสุนัขจะเห่าตลอดเวลาที่ผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้านเป็นเวลานาน ๆ แต่กรณีที่เกิดมีการร้องเรียนขึ้นเนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ผู้อุทธรณ์ได้ออกจากบ้านเพื่อไปรับแม่ของผู้อุทธรณ์ ใช้เวลาประมาณ ๒ ชั่วโมง และในระหว่างนั้นสุนัขได้เห่า จากการที่ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่าภรรยาของผู้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ และผู้อุทธรณ์ ให้ข้อมูลตรงกันว่า สุนัขที่ผู้อุทธรณ์เลี้ยงไว้จะเห่าตอนที่ผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้านเป็นเวลานาน ๆ ประกอบกับสุนัขมีจำนวนมาก อาจทำให้เกิดเสียงดัง ทั้งนี้ผู้อุทธรณ์ได้พยายามปรับปรุงแก้ไข โดยการอยู่บ้านเกือบตลอดเวลา ออกจากบ้านเป็นระยะเวลาสั้น ๆ แล้วรีบกลับบ้าน ซึ่งทำให้สุนัขเห่าน้อยลง ช่วยลดปัญหาเสียงรบกวน ซึ่งภรรยาผู้ร้องเรียนยอมรับว่าปัญหาเรื่องเสียงดังมาก แต่ยังคงมีปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นในช่วงเช้า เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้ทำความสะอาด ประกอบกับทรงสุนัขอยู่ใกล้บ้านผู้ร้องเรียน จึงอาจจะทำให้ได้รับผลกระทบเรื่องกลิ่นเหม็นระยะหนึ่ง

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานที่ได้รับ และรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี กรมอนามัย แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๖๒/๕๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลสตึก อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ ขนาดพื้นที่ประมาณ ๑๐๓ ตารางวา มีรั้วโดยรอบ บริเวณโดยรอบบ้านผู้อุทธรณ์เป็นที่พักอาศัยของประชาชน ซึ่งมีการเลี้ยงสุนัขเช่นกัน แต่มีจำนวนน้อย ผู้อุทธรณ์เลี้ยงสุนัข จำนวน ๑๑ ตัว ไม่ได้เลี้ยงเพื่อการค้า สุนัขที่เลี้ยงเป็นสุนัขลูกผสมที่เก็บมาเลี้ยง สุนัขจำนวน ๖ ตัว จะขังไว้ในกรงและปล่อยออกมาตอนเช้าเพื่อทำความสะอาดกรงด้วยน้ำยาทำความสะอาด และตากกรงไว้ หลังจากนั้นจึงนำสุนัขกลับเข้ากรง ส่วนสุนัขอีกจำนวน ๕ ตัว จะปล่อยให้อยู่ในบริเวณบ้าน ไม่มีการปล่อยสุนัขออกมาภายนอกบ้านแต่อย่างใด ผู้อุทธรณ์เป็นผู้ดูแลให้อาหาร อาบน้ำสุนัขให้ทุกสัปดาห์ โดยสลับกันอาบน้ำสัปดาห์ละ ๕ - ๖ ตัว มูลสุนัขจะเก็บใส่ถุงดำไปทิ้งและทำความสะอาดพื้นที่เลี้ยงอย่างสม่ำเสมอ สุนัขได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าและมีการทำหมันแล้ว ผู้อุทธรณ์ไม่มีการนำสุนัขมาเลี้ยงเพิ่มอีก โดยจะเลี้ยงเท่าจำนวนที่มีไปจนกว่าสุนัขจะทยอยตายไปเอง สุนัขจะเห่าหอนในเวลาที่ผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้าน ต่อมาผู้อุทธรณ์จึงได้ลาออกจากงานมาอยู่บ้านเพื่อดูแลสุนัข ผู้อุทธรณ์จึงอยู่บ้านตลอดทั้งวัน มีบางช่วงเวลาที่ผู้อุทธรณ์ออกไปซื้อของจากร้านค้าใกล้บ้าน ซึ่งผู้อุทธรณ์จะรีบกลับบ้านเนื่องจากสุนัขจะเห่าตลอดเวลาที่ผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้านเป็นเวลานาน ๆ แต่กรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นอีก เนื่องจากเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ผู้อุทธรณ์ได้ออกจากบ้านเพื่อไปรับแม่ของผู้อุทธรณ์ ใช้เวลาประมาณ ๒ ชั่วโมง จากการที่ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่า ภรรยาของผู้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ และผู้อุทธรณ์ ให้ข้อมูลตรงกันว่า สุนัขที่ผู้อุทธรณ์เลี้ยงไว้จะเห่าตอนที่ผู้อุทธรณ์ไม่อยู่บ้านเป็นเวลานาน ๆ ประกอบกับสุนัขมีจำนวนมาก อาจทำให้เกิดเสียงดัง ทั้งนี้ ผู้อุทธรณ์ได้พยายามปรับปรุงแก้ไข โดยอยู่บ้านเกือบตลอดเวลา ออกจากบ้านเป็นระยะเวลาสั้น ๆ แล้วรีบกลับ ซึ่งทำให้สุนัขเห่าน้อยลง ช่วยลดปัญหาเสียงรบกวน ซึ่งภรรยาผู้ร้องเรียนยอมรับว่าปัญหาเรื่องเสียงดังมาก แต่ยังมีปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นในช่วงเช้า เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้ทำความสะอาด ประกอบกับทรงสุนัขอยู่ใกล้บ้านผู้ร้องเรียน จึงอาจจะทำให้ได้รับผลกระทบเรื่องกลิ่นเหม็นระยะหนึ่ง ในส่วนของเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงร่วมกับปศุสัตว์อำเภอสตึก และได้ให้คำแนะนำและแนวทางปฏิบัติตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้

เมื่อวันที่...

เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ แก่ผู้อุทธรณ์ ซึ่งเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ได้เคยดำเนินการเปรียบเทียบปรับ แก่ผู้อุทธรณ์มาแล้ว ในฐานความผิดเลี้ยงสุนัขไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติเทศบาลตำบล เขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งผู้อุทธรณ์ยินยอมให้เปรียบเทียบและเสียค่าปรับ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๔ และต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกคำสั่งตามที่ถูกอุทธรณ์นี้

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว เห็นว่า อุทธรณ์นี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การกระทำของผู้อุทธรณ์เป็นไปตาม ข้อบัญญัติท้องถิ่น และก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ... (๒) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (๔) การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุ ให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ...” เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุม การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๔ กำหนดไว้ว่า “ในเทศบัญญัตินี้... “การเลี้ยงสัตว์” หมายความว่า การมีสัตว์ไว้ในครอบครองและดูแลเอาใจใส่บำรุงรักษาตลอดจนให้อาหารเป็นอาจิด... “เจ้าของสัตว์” หมายความว่า รวมถึงผู้ครอบครองสัตว์ด้วย...” ข้อ ๕ กำหนดไว้ว่า “ให้เขตเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์เป็นเขตควบคุมการเลี้ยง หรือปล่อยสัตว์ดังต่อไปนี้ ๕.๑ สุนัข ๕.๒ แมว” ข้อ ๗ กำหนดไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการเลี้ยง หรือปล่อยสัตว์ในเขตเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ตามข้อ ๕ โดยให้มีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ๗.๑ ตึกแถวและอาคารพาณิชย์ที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๕๐ ตารางวา เลี้ยงได้ไม่เกิน ๒ ตัว ๗.๒ ทาวน์เฮาส์ที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๕๐ ตารางวา เลี้ยงได้ไม่เกิน ๒ ตัว ๗.๓ บ้านเดี่ยวที่มีพื้นที่ไม่เกิน ๑๐๐ ตารางวา เลี้ยงได้ไม่เกิน ๓ ตัว ๗.๔ นอกเหนือจาก ๗.๑, ๗.๒, ๗.๓ การเลี้ยงสัตว์ที่ไม่ใช่เพื่อการค้า เลี้ยงได้ไม่เกิน ๕ ตัว ” ข้อ ๘ กำหนดไว้ว่า “นอกจากการเลี้ยงสัตว์ตามปกติวิสัยแล้ว เจ้าของสัตว์จะต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้... ๘.๗ ควบคุมดูแลสัตว์ของตน มิให้ก่ออันตรายหรือเหตุรำคาญแก่ผู้อื่น...” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๖๒/๕๔ หมู่ที่ ๖ ตำบลสตึก อำเภอสตึก จังหวัดชลบุรี มีขนาดพื้นที่ประมาณ ๑๐๓ ตารางวา ทำการเลี้ยงสุนัขไว้ จำนวน ๑๑ ตัว โดยไม่ได้เลี้ยงไว้เพื่อการค้า ผู้อุทธรณ์จึงเป็นเจ้าของสัตว์ตามข้อ ๔ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบล เขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ การเลี้ยงสุนัขของผู้อุทธรณ์ มีทั้งที่เลี้ยงไว้ในกรงและปล่อยให้อยู่ในบริเวณบ้านของผู้อุทธรณ์เอง โดยไม่มีการปล่อยออกมานอกบริเวณบ้าน แม้ว่า ผู้อุทธรณ์ จะได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยการทำความสะอาดกรงและพื้นที่ที่ใช้เลี้ยงสุนัข ฉีดวัคซีนให้แก่สุนัข และหลีกเลี่ยง การออกจากบ้านไปเป็นเวลานาน ๆ ทำให้สุนัขเห่าหอนน้อยลง จนทำให้ปัญหาเรื่องเสียงดังลดลง ซึ่งจากการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี พบว่า ปัญหาเรื่องเสียงดังลดลง แต่ยังมีปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะในเวลาช่วงเช้าก่อนที่ผู้อุทธรณ์จะทำการล้างกรงและพื้นที่ที่ใช้เลี้ยงสุนัข ดังนั้น การกระทำของผู้อุทธรณ์ จึงเข้าข่ายเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๒) (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์กำหนดให้สุนัขเป็นประเภทสัตว์ที่ควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ ภายในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ตามข้อ ๕ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ผู้อุทธรณ์จึงเลี้ยงสุนัขไม่เป็นไปตามข้อ ๗ ๗.๔

และข้อ ๘...

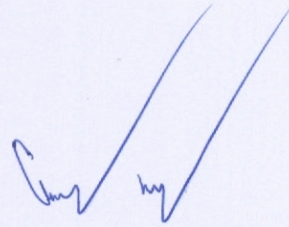
และข้อ ๘ ๘.๗ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขบ ๕๕๙๐๖/๑๓๘๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ โดยไม่ระบุฐานอำนาจในการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายกเทศมนตรีตำบลเขตรอุดมศักดิ์ มีหนังสือตามบันทึกข้อความ ที่ ๕๒๐/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ เรื่อง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้รองนายกเทศมนตรีตำบลเขตรอุดมศักดิ์ปฏิบัติราชการแทน กำหนดไว้ว่า “... ๒. นายประสงค์ เอี่ยมสุข ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีตำบลเขตรอุดมศักดิ์ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา สั่งการ อนุมัติ อนุญาต หรือการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ในกองการศึกษา และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ในทุกฝ่ายงาน และให้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เมื่อได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ให้รายงานนายกเทศมนตรีตำบลเขตรอุดมศักดิ์ทราบด้วย...” จึงถือได้ว่า บุคคลดังกล่าว มีอำนาจลงนามในคำสั่งตามที่อุทธรณ์นี้ แม้ว่าการที่ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าของสุนัข จำนวน ๑๑ ตัว ทำการเลี้ยงสุนัขไว้ในบริเวณบ้านของผู้อุทธรณ์ มีทั้งเลี้ยงไว้ในกรงและปล่อยให้อยู่ในบริเวณบ้านของผู้อุทธรณ์ ไม่มีการปล่อยออกมา นอกบริเวณบ้าน ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข โดยการทำความสะอาดกรงและพื้นที่ที่ใช้เลี้ยงสุนัข ฉีดวัคซีน ให้แก่สุนัข และหลีกเลี่ยงการออกจากบ้านไปเป็นเวลานาน ๆ เป็นเหตุให้สุนัขเห่าหอนน้อยลง จนทำให้ปัญหา เรื่องเสียงดังลดลง โดยยังคงมีปัญหาเรื่องมีกลิ่นเหม็นในเวลาช่วงเช้ามืดก่อนที่ผู้อุทธรณ์จะทำการล้างกรงและพื้นที่ที่ใช้เลี้ยงสุนัข ถือว่าเข้าข่ายเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ (๒) (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการเลี้ยงสุนัขของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ ๗.๔ และข้อ ๘ ๘.๗ แห่งเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งตามกฎหมาย ถือเป็นความผิดอันสำเร็จแล้ว แต่คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขบ ๕๕๙๐๖/๑๓๘๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ ไม่อ้างฐานอำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างแต่เพียงข้อกฎหมายที่ใช้เป็นมูลเหตุ ในการออกคำสั่งทางปกครอง รูปแบบคำสั่งดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น คำสั่งรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ขบ ๕๕๙๐๖/๑๓๘๒ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว...

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
นายกเทศมนตรีตำบลเขตรอุดมศักดิ์ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ ชบ ๕๕๙๐๖/๑๓๘๒ ลงวันที่
๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕



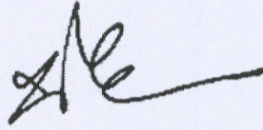
(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

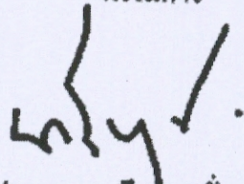
กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

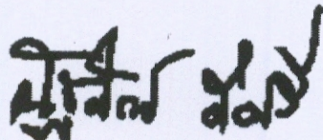
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



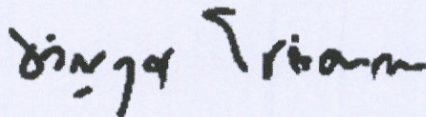
(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)
ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ
กรรมการ



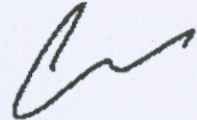
(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)
ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง
กรรมการ



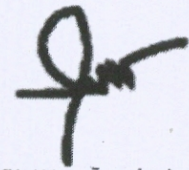
(นายณัฐศักดิ์ ดีศรี)
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
กรรมการ



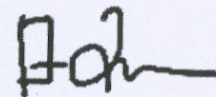
(นางขวัญฤดี โชติชนาทวีวงศ์)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



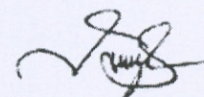
(นายวรฉัตร วิรัชลาม)
ผู้แทนกรมปศุสัตว์
กรรมการ



(นายสุนทร แก้วสว่าง)
ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม
กรรมการ



(นางอรทัย หวังวิวัฒนา)
ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
กรรมการ



(นายสมชาย ตูแก้ว)
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ