



คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

อุทธรณ์ที่ ๖๙/๒๕๖๕

วันที่ ๑๓ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๕

ระหว่าง { นางสาวอรวิ หรือกิริณา จันทรแก้ว ผู้อุทธรณ์
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีให้แก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อุทธรณ์นี้ ผู้อุทธรณ์เลี้ยงสุนัขจำนวน ๑๑ ตัว ภายในบ้านพักอาศัยเลขที่ ๑๕๑/๒๒ หมู่ที่ ๗ ตำบลบ้านแลง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ถูกร้องเรียนว่าสุนัขเห่าส่งเสียงดังรบกวนเพื่อนบ้านบริเวณใกล้เคียงเป็นระยะเวลานาน ต่อมาได้รับคำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ รย ๗๕๔๐๑/๓๙๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ไม่ระบุฐานอำนาจ ให้ปรับปรุงแก้ไข และระงับเหตุที่เกิดขึ้น โดย ๑) แก้ไขปรับปรุงและดูแลสถานที่ให้มีความเหมาะสมต่อจำนวนสุนัขเพื่อลดปัญหาเสียงรบกวน ๒) กำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีเหตุร้องเรียนจากเสียงดังรบกวนจากสุนัขภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นธรรม

ผู้อุทธรณ์รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๕ ปรากฏหลักฐานตามสำเนาใบตอบรับของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และยื่นอุทธรณ์คำสั่งเป็นหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๕ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุข ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการ ซึ่งกรมอนามัยลงรับเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ เมื่อพิจารณาจากคำสั่งพบว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งขยายเป็นหนึ่งปีตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์ยื่นใช้สิทธิต่อหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ฝ่ายเลขานุการได้มีหนังสือถึงคู่กรณีและหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริงสังกัดกรมอนามัย ครบกำหนดส่งข้อมูลวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๕ มีผลการดำเนินการ ดังนี้ ๑) มีหนังสือ ที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๔๕๘๗ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงผู้อุทธรณ์แจ้งรับพิจารณาอุทธรณ์ และให้เพิ่มเติมข้อมูลหรือพยานหลักฐานอื่น ซึ่งผู้อุทธรณ์ไม่เพิ่มเติมเอกสารหลักฐาน ๒) มีหนังสือ ที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๔๕๘๘ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ทำคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือ ที่ รย ๗๕๔๐๑/๕๙๔ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ส่งคำชี้แจงแก้อุทธรณ์ และเอกสารหลักฐาน ๓) มีหนังสือ ที่ สร ๐๙๔๕.๐๕/๔๕๘๙ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ ถึงศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี แจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งศูนย์อนามัยฯ มีหนังสือ ที่ สร ๐๙๑๖.๐๕/๑๙๓๐ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕

รายงานผล...

รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยมอบหมายให้นายชยพล วิริยะประเสริฐ ตำแหน่งนิติกร เข้าชี้แจงในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ครั้งที่ ๕๔-๘/๒๕๖๕ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕

ผู้อุทธรณ์เลี้ยงสุนัขไว้ภายในบ้านพักอาศัยจำนวน ๑๑ ตัว ถูกประชาชนที่อาศัยบริเวณใกล้เคียงร้องเรียนไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้รับความเดือดร้อนจากสุนัขเห่าหอนเสียงดัง โดยแจ้งว่ามีการเลี้ยงสุนัขและปล่อยให้สุนัขส่งเสียงดังรบกวนเพื่อนบ้านเป็นระยะเวลานาน รบกวนเวลาพักผ่อนเป็นอย่างมาก เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลงได้ลงพื้นที่ตรวจสอบเบื้องต้นสองครั้งแต่ไม่พบผู้อุทธรณ์ และได้สำรวจเพิ่มเติมพบสุนัขจำนวนมากเห่าหอนเสียงดังจริง เจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง พิจารณาได้ว่าผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดไว้ว่า ข้อ ๙ (๕) ให้เลี้ยงสัตว์ภายในสถานที่ของตนตลอดดูแลไม่ให้ส่งเสียงรบกวนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง อันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนโดยรวม จึงออกคำสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุที่เกิดขึ้น โดยให้แก้ไขปรับปรุงและดูแลสถานที่ให้มีความเหมาะสมต่อจำนวนสุนัขเพื่อลดปัญหาเสียงรบกวน และให้กำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีเหตุร้องเรียนจากเสียงดังรบกวนของสุนัขภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษตามมาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำสั่ง เห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม โดยมีประเด็นโต้แย้งว่า ๑) วิธีการตรวจสอบและสรุปผลไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่มีบุคคลมาเดินสำรวจบริเวณหน้าบ้าน เมื่อสุนัขที่เลี้ยงไว้ได้ยินเสียง ได้กลั่น หรือรับรู้ถึงสิ่งผิดปกติที่เข้ามาใกล้ ไม่ว่าจะเป็นคน ยานพาหนะ หรือสัตว์อื่น ย่อมเป็นสิ่งเร้าให้สุนัขเห่าเตือนหรือขับไล่ ไม่ใช่การเห่าที่เกิดขึ้นตามปกติทั่วไป ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ต้องติดตั้งอุปกรณ์เพื่อบันทึกภาพ บันทึกเสียง หรือวัดระดับเสียงบริเวณใกล้บ้านผู้อุทธรณ์และ/หรือบ้านผู้ร้องเรียนและในละแวกนั้น โดยบันทึกข้อมูลเป็นเวลา ๖ - ๒๔ ชั่วโมง และไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ เพื่อให้ได้ข้อมูลว่ามีเหตุตามข้อร้องเรียนหรือไม่ การเห่าหอนเกิดขึ้นช่วงเวลาใด ระยะเวลาติดต่อกันเพียงใด ระดับความดังเพียงใด หรือเหตุเกิดจากสิ่งเร้าภายนอกหรือไม่ ๒) บ้านผู้อุทธรณ์มีรั้วกำแพงปูนซีเมนต์สูงประมาณ ๒ เมตร ล้อมรอบทุกด้าน ผู้อุทธรณ์พักอาศัยอยู่ในบ้านเพียงคนเดียวต้องเลี้ยงสุนัขไว้เฝ้าบ้าน และยังมีสัตว์เลื้อยคลานโดยเฉพาะงูเข้ามาในบ้านบ่อยครั้ง สุนัขเป็นผู้พิทักษ์ภัย รวมทั้งป้องกันภัยคุกคามจากนอกบ้าน การเลี้ยงสุนัขไว้ในบริเวณบ้านเป็นกรณีสมควรแก่เหตุ หากบางครั้งเห่าหอนบ้างย่อมเป็นธรรมชาติของสุนัข ๓) ผู้อุทธรณ์พักอาศัยในบ้านที่ถูกร้องเรียน ในวันหยุดและไม่มีกิจธุระจะพักอาศัยในบ้านตลอดทั้งวัน หากสุนัขส่งเสียงดังเป็นระยะเวลานาน ผู้อุทธรณ์ย่อมไม่สามารถพักผ่อนได้เช่นเดียวกัน เสียงเห่าจึงเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่เป็นการรบกวนเพื่อนบ้านจนเกินสมควร การกล่าวอ้างว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงแล้วพิจารณาว่าไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๙ (๕) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่มีการร้องเรียนไม่ถึงขนาดตามที่กล่าวอ้าง ๔) การเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่สามารถมาพบหรือแจ้งนัดหมายล่วงหน้าได้ ซึ่งผู้อุทธรณ์พร้อมให้ความร่วมมือแต่ไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งเรื่องหรือนัดหมายมาก่อน ผู้อุทธรณ์ได้ทราบถึงการร้องเรียนและการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่หลังจากได้รับคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ๕) คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองอันอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี ผู้ออกคำสั่งต้องให้อีกฝ่ายคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ผู้ทำคำสั่งไม่ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว

เจ้าพนักงานท้องถิ่น...

เจ้าพนักงานท้องถิ่นชี้แจงแก้ข้อเท็จจริง สรุปความได้ว่า วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๕ มีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการเลี้ยงสุนัขภายในบ้านของผู้ถูกร้อง ปลอยให้ส่งเสียงร้องเห่าหอนเสียงดัง โดยที่เจ้าของบ้านไม่ห้ามปราม ทำให้รบกวนเป็นอย่างมาก ขอให้ช่วยตัดเตือน กำกับดูแล เนื่องจากเหตุเกิดมาเป็นระยะเวลานาน วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่ได้ลงตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า สถานที่เกิดเหตุเป็นบ้านส่วนบุคคล ลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียว มีรั้วมิดชิด มีผู้อยู่อาศัยข้างเคียงประมาณ ๑๐ หลังคาเรือน เมื่อเจ้าหน้าที่จ่อตรวจวัดบริเวณหน้าบ้าน สุนัขภายในบ้านส่งเสียงร้องเห่าหอนเสียงดังเป็นระยะเวลานาน จากการสังเกตที่บริเวณภายนอกบ้าน ผู้ถูกร้องเลี้ยงสุนัขไว้ในบริเวณบ้านประมาณ ๑๐ กว่าตัว ในวันที่เข้าตรวจสอบไม่พบผู้ถูกร้อง ประจักษ์ฎีกาไว้ จึงไม่สามารถออกแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ จากการสอบถามผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง จำนวน ๒ ราย ทราบข้อมูลว่า สุนัขภายในบ้านของผู้ถูกร้องส่งเสียงดังจริง จากพฤติกรรมเห่าหอนที่มักจะเห่าหอนพร้อมกันหลายตัว ต่อมาวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕ เจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบเท็จจริงอีกครั้งไม่พบผู้ถูกร้อง ประจักษ์ฎีกาไว้ ไม่สามารถออกแบบตรวจแนะนำได้ และสุนัขของผู้ถูกร้องส่งเสียงร้องเห่าหอนเสียงดังเป็นระยะเวลานานเหมือนเช่นครั้งแรก และได้สอบถามผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงทราบว่ายังคงได้รับความเดือดร้อนจากการเห่าหอนของสุนัข โดยมีพฤติกรรมเห่าหอนบางช่วงเป็นระยะเวลานาน แต่จะเห่าหอนทั้งกลางวันและกลางคืน วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕ เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาเห็นว่า การตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งสองครั้งไม่พบผู้ถูกร้อง จึงไม่สามารถออกแบบตรวจแนะนำได้ แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงยังได้รับความเดือดร้อน ประกอบกับผู้ถูกร้องไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๙ (๕) ที่กำหนดว่า “ให้เลี้ยงสัตว์ภายในสถานที่ของตนตลอด ดูแลไม่ให้ส่งเสียงรบกวนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนโดยรวม” และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด ๖ มาตรา ๒๙ เพื่อประโยชน์ในการรักษาภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดในพื้นที่เขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเขตควบคุมการปล่อยสัตว์หรือเลี้ยงสัตว์ได้ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และแก้ไขเพิ่มเติม ออกคำสั่งให้ผู้ถูกร้องแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง โดยจัดให้แก้ไขปรับปรุงและดูแลสถานที่ให้มีความเหมาะสมต่อจำนวนสุนัข เพื่อลดปัญหาเสียงร้องของสุนัข และกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีเหตุร้องเรียนจากเสียงร้องของสุนัข ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง ซึ่งได้ดำเนินการแจ้งคำสั่งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยผู้ถูกร้องได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๕

เจ้าหน้าที่ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี กรมอนามัย ร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดระยองได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๕ พบว่า สถานที่เกิดเหตุเป็นซอยตัน มีบ้านสองฝั่ง รวม ๑๑ หลัง บ้านของผู้ถูกร้องมีรั้วด้านหน้าเป็นกำแพงทึบ และทำประตูด้านหน้าปิดทึบไม่มีช่องว่าง เลี้ยงสุนัขไว้ ๑๑ ตัว เป็นสายพันธุ์ไซบีเรียนฮัสกี้ ๘ ตัว ชังอยู่ในกรงรวมกัน และเป็นสายพันธุ์บางแก้ว จำนวน ๓ ตัว เลี้ยงแบบปล่อยอยู่ในรั้วบ้าน ผู้ร้องเรียนอาศัยอยู่ติดกับบ้านผู้ถูกร้องให้ข้อมูลว่า พักอาศัยอยู่บ้านคนเดียว โดยเลี้ยงสุนัขสายพันธุ์ไซบีเรียนฮัสกี้ ๒ ตัว ทำงานในเวลากลางวัน ไปเล่นดนตรีในช่วงเวลาว่างและกลับถึงบ้านเวลาประมาณ ๒๔.๐๐ น. ได้รับความเดือดร้อนจากสุนัขเห่าเห่าส่งเสียงดัง บางครั้งสุนัขมาเห่าตรงบริเวณกำแพงที่ติดกับบ้านของตนและบางครั้งสุนัขทะเลาะกันเองทำให้เกิดเสียงดังรบกวน ประกอบกับตนเป็นคนนอนหลับยาก ทำให้นอนไม่ค่อยหลับ พักผ่อนน้อย ส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวัน ในวันที่ลงพื้นที่ตรวจสอบไม่ค่อยได้ยินเสียงเห่าในขณะที่ตรวจสอบอยู่หน้าบ้าน แต่หากเข้าไปในบริเวณบ้านสุนัขจะเห่าตลอดเวลา ประกอบกับสภาพแวดล้อมเป็นซอยตันไม่มีผู้สัญจรพลุกพล่าน ไม่มีเสียงรบกวนอื่น

จึงค่อนข้างเงียบ...

จึงค่อนข้างเงียบ เมื่อสุนัขเห่าจึงได้ยินเสียงชัดเจน ประกอบกับเมื่อสุนัขตัวหนึ่งเห่า ตัวอื่น ๆ จะเห่ารับตามกัน ทำให้มีเสียงดังมากยิ่งขึ้น แต่สุนัขไม่ได้เห่าตลอดเวลา จะเห่าเมื่อมีสิ่งเร้าหรือทะเลาะกัดกันเอง ผู้อุทธรณ์ได้ปรับปรุงโดยทำรั้วบ้านปิดมิดชิดเพื่อบังสายตาสุนัขจากสิ่งเร้าภายนอก จากการสอบถามผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จำนวน ๔ ราย ให้ข้อมูลว่าได้ยินเสียงสุนัขเห่าบ้างแต่ไม่ได้รับผลกระทบ เข้าใจว่าเป็นธรรมชาติของสุนัข

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์เลี้ยงสุนัขจำนวน ๑๑ ตัว ภายในบ้านเลขที่ ๑๕๑/๒๒ หมู่ที่ ๗ ตำบลบ้านแลง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เป็นสายพันธุ์ไซบีเรียนฮัสกี้จำนวน ๘ ตัว และสายพันธุ์บางแก้ว จำนวน ๓ ตัว ผู้ร้องเรียนจากประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงว่าได้รับความเดือดร้อนจากสุนัขเห่าหอนส่งเสียงดังเป็นระยะเวลานาน รบกวนเวลาพักผ่อน เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลงได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงสองครั้งไม่พบผู้อุทธรณ์ จึงไม่สามารถออกแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ แต่ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงยังคงได้รับความเดือดร้อนจากการเห่าหอนของสุนัขอยู่ ประกอบกับได้พิจารณาว่าผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๙ (๕) จึงออกคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์ปรับปรุงแก้ไขและระงับเหตุ โดยให้ดูแลสถานที่ให้มีความเหมาะสมต่อจำนวนสุนัขเพื่อลดปัญหาเสียงร้อง และให้กำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีเหตุร้องเรียนจากเสียงดังรบกวนของสุนัขภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่า วิธีการตรวจสอบและสรุปผลไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่มีบุคคลมาเดินสำรวจบริเวณหน้าบ้าน เมื่อสุนัขที่เลี้ยงไว้ได้ยินเสียง ได้กลิ้ง หรือรับรู้ถึงสิ่งผิดปกติที่เข้ามาใกล้ ย่อมเป็นสิ่งเร้าให้สุนัขเห่าเตือนหรือขับไล่ ไม่ใช่การเห่าที่เกิดขึ้นตามปกติทั่วไป ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงจะต้องติดตั้งอุปกรณ์เพื่อบันทึกภาพ บันทึกเสียง หรือวัดระดับเสียง เพื่อยืนยันว่ามีเหตุตามข้อร้องเรียนหรือไม่ และการเลี้ยงสุนัขในบริเวณบ้านของผู้อุทธรณ์เป็นกรณีสมควรแก่เหตุ ผู้อุทธรณ์พักอาศัยในบ้านที่ถูกร้องเรียนหากสุนัขเห่าหอนส่งเสียงดังเป็นระยะเวลานานจริง ตนเองย่อมไม่สามารถพักผ่อนได้เช่นเดียวกัน เสียงสุนัขเห่าจึงเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่เป็นการรบกวนเพื่อนบ้านจนเกินสมควร การกล่าวอ้างว่าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อาศัยในบริเวณใกล้เคียงแล้วพิจารณาว่าไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๙ (๕) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผู้อุทธรณ์ได้ทราบถึงการร้องเรียนและการตรวจสอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหลังจากได้รับคำสั่ง ซึ่งในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองผู้ออกคำสั่งจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเสียก่อน ขั้นตอนการออกคำสั่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นธรรม ศูนย์อนามัยที่ ๖ ชลบุรี ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า สภาพแวดล้อมของพื้นที่เป็นชอยตัน ไม่พลุกพล่าน ไม่มีเสียงรบกวนอื่น และมีผู้เลี้ยงสุนัขหลายหลัง เมื่อสุนัขเห่าจะได้ยินเสียงดังชัดเจน ประกอบกับเมื่อสุนัขตัวหนึ่งเริ่มเห่า ตัวอื่น ๆ จะเห่ารับตามกันทำให้มีเสียงดังมากขึ้นและต่อเนื่องเป็นช่วงเวลาหนึ่ง แต่สุนัขจะเห่าเมื่อมีสิ่งเร้าหรือทะเลาะกัดกันเท่านั้น จากการสอบถามผู้อาศัยบริเวณใกล้เคียง จำนวน ๔ ราย ให้ข้อมูลตรงกันว่าได้ยินเสียงสุนัขเห่าบ้างแต่ไม่ได้รับผลกระทบ เข้าใจว่าเป็นธรรมชาติของสุนัข

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตรวจพิจารณาเอกสารหลักฐาน รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้วเห็นว่า อุทธรณ์นี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง...

ประเด็นที่หนึ่ง ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่ง การเลี้ยงสุนัขจำนวนมากไว้ในบ้านพักอาศัยของผูุ้ธรณ์จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ อย่างไร

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๕ กำหนดว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง หรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ...(๒) การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีอื่นใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ...” ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดว่า ข้อ ๙ (๕) ให้เลี้ยงสัตว์ภายใน สถานที่ของตนตลอด ดูแลไม่ให้ส่งเสียงรบกวนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนโดยรวม” เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผูุ้ธรณ์เลี้ยงสุนัขจำนวน ๑๑ ตัวไว้ภายในบ้านพักอาศัย ขณะที่ผูุ้ธรณ์ออกไปทำงานหรือทำธุระนอกบ้าน เมื่อมีสุนัขตัวหนึ่งเริ่มเห่า สุนัขตัวอื่น ๆ จะเห่ารับตามกัน เกิดเสียงดังมากขึ้นและต่อเนื่องเป็นช่วงเวลาหนึ่ง ไม่มีผู้ควบคุมดูแลสุนัข ทำให้รบกวนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงและไม่สามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติสุข ด้วยเหตุดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่า การเลี้ยงสุนัขจำนวนมากของผูุ้ธรณ์ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ จริง

ประเด็นที่สอง คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ รย ๗๕๔๐๑/๓๙๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ โดยไม่ระบุนานอำนาจ สั่งให้แก้ไขและระงับเหตุร้องเรียนที่เกิดขึ้น ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ออกคำสั่ง นายพัลลภ ช่วยพิทักษ์ ดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามคํานิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งนี้ได้ เมื่อพิจารณาจากรูปแบบของคำสั่งที่ต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ พบว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องในภายหลัง ประกอบกับในขั้นตอนพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่มิได้ให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แม้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การเลี้ยงสุนัขของผูุ้ธรณ์ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง เป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแลง เรื่อง ควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๐ จริง แต่การออกคำสั่งไม่เป็นไปตามขั้นตอนและรูปแบบที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือที่ รย ๗๕๔๐๑/๓๙๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๖/๒ แห่งพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
บ้านแลง เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามหนังสือ ที่ รย ๗๕๔๐๑/๓๙๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕



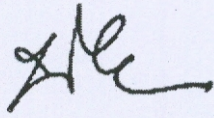
(นายอรรถพล แก้วสัมฤทธิ์)

รองอธิบดีกรมอนามัย

กรรมการและเลขานุการ

ทำหน้าที่ประธานกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

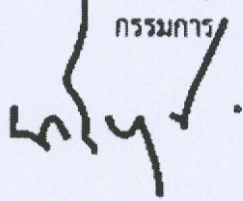
ลายมือชื่อกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์



(นายพิทยา ปราโมทย์วรพันธุ์)

ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษ

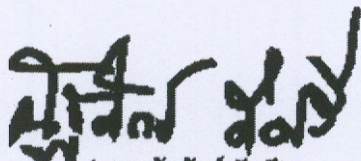
กรรมการ



(นางสาวนารีนุช กลั่นแก้ว)

ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง

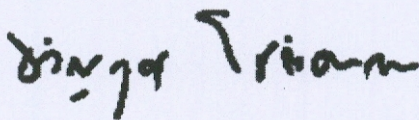
กรรมการ



(นายณัฐศักดิ์ ตัตรี)

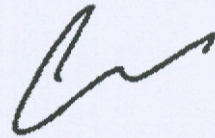
ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรรมการ



(นางขวัญฤดี โชติชนาทวีวงศ์)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



(นายวรฉัตร วิรัชลาภ)

ผู้แทนกรมปศุสัตว์

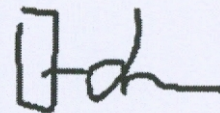
กรรมการ



(นายสุนทร แก้วสว่าง)

ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม

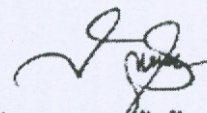
กรรมการ



(นางอรทัย หวังวัฒนา)

ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด

กรรมการ



(นายสมชาย ตู้นแก้ว)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ