

เดือดร้อนจากนกเพื่อนบ้าน : เรื่องถึงศาลเพราะเจ้าพนักงานจัดการไม่สำเร็จ !

โดย ลุงถูกต้อง

“สิ่งที่เรารัก อาจไม่นำรักสำหรับทุกคน”

ทั้งนี้เพราะ ... ความชื่นชอบของแต่ละบุคคลอาจแตกต่างกันไป บางคนชอบสุนัข บางคนรักแมว แต่หลาย ๆ คนอาจนิยมเลี้ยงปลา ไปจนถึงเลี้ยงงู เลี้ยงอิกัวนา แม้กระทั่งเลี้ยงช้าง แต่ทว่าปัญหาที่คุ้ยกันวันนี้ ... เป็นกรณีของคนที่ชอบเลี้ยงนก ! ซึ่งไม่ว่าจะเพื่อความบันเทิงหรือเพื่อการค้าขาย ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ไม่ให้กระทบสิทธิหรือก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น ...

“**ปัญหานกพิราบ**” เป็นปัญหาที่หลาย ๆ บ้านประสบพบเจอ ส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากการเลี้ยง แต่เป็นเพราะมาอยู่อาศัยเองตามร่มไม้ชายคาบ้าน สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่เจ้าของบ้าน เพราะมูลนกอาจมีเชื้อโรคและก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพร่างกายของมนุษย์ เช่น โรคเยื่อหุ้มสมองอักเสบ ใช้หัวدنกปอดอักเสบ ฯลฯ ยังไม่รวมถึงความสกปรกที่เกิดจากนกซึ่งอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากอีกด้วย

ครบเครื่องคดีปกครองวันนี้ ... เป็นเรื่องเหตุรำคาญอันเกิดจากการเลี้ยงนกพิราบของเพื่อนบ้านนำไปสู่การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ให้เข้ามาตรวจสอบและแก้ไขปัญหา เมื่อยังไม่สามารถจัดการปัญหาได้สุดท้ายจึงมีการฟ้องร้องทั้งเจ้าหน้าที่และเพื่อนบ้านต่อศาลปกครอง

เรื่องราวจะจบลงเช่นไร และศาลได้วางแนวทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกรณีเช่นนี้อย่างไรไปติดตามกันครับ ...

เรื่องมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่ใกล้กับบ้านหลังที่มีการเลี้ยงนกพิราบ ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อ ผอ. เขต ว่า ตนและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากนกยิวค ซึ่งเจ้าของบ้านข้างเคียงที่ใช้บ้านเป็นสถานที่เลี้ยงนกพิราบ โดยก่อให้เกิดความสกปรกของชนน ก ละอองฝุ่น และมูลนกที่อาจมีเชื้อโรคตกลงมาในบ้านของผู้ฟ้องคดี และเกาะตามเสื้อผ้าที่ตากไว้ ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้อยู่อาศัยในบ้าน โดยมีอาการคัดจมูกในช่วงเช้าหลังตื่นนอนทุกวัน ซึ่งบ้านของผู้ฟ้องคดีมีทั้งเด็กและผู้สูงอายุที่ป่วยโดยมีโรคประจำตัวที่จำเป็นต้องใช้ยารักษาซึ่งกตัญญูคุ้มกันร่างกาย ทำให้ยากต่อการติดเชื้อในปอด

ต่อมา เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปตรวจสอบและให้นายวิศกรหามาตรการป้องกันชนน กไม่ให้ฟุ้งกระจายและให้ทำความสะอาดบริเวณที่ทำการเลี้ยงนกอย่างสม่ำเสมอ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง แต่นายวิศกรเพิกเฉย ผอ. เขต จึงได้มีคำสั่งให้นายวิศกรแก้ไขและระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวและห้ามเลี้ยงนกพิราบภายในบ้านพักอาศัยทุกชั้น โดยให้เคลื่อนย้ายกรงนกและนกพิราบที่เลี้ยงไว้บริเวณภายในบ้านพักอาศัย และบริเวณหลังคาบ้านไปเลี้ยงไว้ในสถานที่อื่นที่เหมาะสม

หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปตรวจสอบ พบว่ายังมีการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามคำสั่งซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่ง ผอ. เขต ก็ได้มีคำสั่งให้นายวิศกรแก้ไขและระงับเหตุรำคาญอีกครั้ง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผอ. เขต ยังมิได้ดำเนินการให้นายวิศกรปรับปรุงแก้ไขสุขลักษณะให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ ผอ. เขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ โดยให้นายวิศกร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) นำกรงที่เลี้ยงนกทั้งหมดภายในบริเวณบ้านออก และจัดการบ้านไม่ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ให้โทษใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้อาศัยใกล้เคียงภายในระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการระงับเหตุรำคาญ ดังนี้

“ในกรณีที่มิเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคต ให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ (วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่มิมีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น (วรรคสอง)

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้ (วรรคสาม)”

คดีนี้ ... ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่า ผอ. เขต ละเลยต่อหน้าที่ในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากการเลี้ยงนกพิราบของนายวิหค จึงมีคำพิพากษาให้ ผอ. เขต ปฏิบัติตามหน้าที่ในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวตามมาตรา 28 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ รวมถึงให้จัดการย้ายกรงนกและนกพิราบที่เลี้ยงไว้ทั้งหมดออกไปไว้ในสถานที่อื่นที่นายวิหคได้เคยย้ายนกพิราบไปเลี้ยงไว้แล้วบางส่วน หรือย้ายไปยังสถานที่อื่นที่เหมาะสมที่ ผอ. เขต หรือนายวิหคจัดหาได้ โดยให้นายวิหคเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมด ทั้งนี้ ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

นายวิหคได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาคความว่า ตนเลี้ยงนกพิราบเพื่อนันทนาการและเพื่อการแข่งขันเท่านั้น มิได้เลี้ยงนกพิราบเพื่อการค้า โดยได้แก้ไขเหตุรำคาญและปฏิบัติตามคำสั่งของ ผอ. เขต อย่างต่อเนื่อง แต่บางครั้งระยะเวลาสำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องมีไม่เพียงพอ โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ลดจำนวนการเลี้ยงนกพิราบลง รวมทั้งใส่ใจดูแลสุขลักษณะของพื้นที่ที่เลี้ยงนกและบริเวณโดยรอบการที่ศาลพิพากษาให้เคลื่อนย้ายนกพิราบทั้งหมดออกจากบ้านพักอาศัยจึงไม่เป็นธรรม

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า คำอุทธรณ์ของผู้เลี้ยงนก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) เป็นคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ?

ทั้งนี้ เนื่องจากในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสาม กำหนดให้ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใด มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ ซึ่งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย หมายถึง ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่หนักแน่นหรือเพียงพอในการสนับสนุนข้อกล่าวอ้างตามคำอุทธรณ์ อันอาจทำให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีแตกต่างไปจากศาลปกครองชั้นต้นได้ และให้หมายรวมถึงกรณีเป็นอุทธรณ์ที่คัดค้านเนื้อหาของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าไม่ถูกต้อง แต่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างในคำอุทธรณ์ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นใด ๆ หรือประเด็นที่ศาลจำเป็นต้องใช้ในการวินิจฉัยคดี หรือเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการรับฟังข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลปกครองชั้นต้น หรือเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้อุทธรณ์ได้เคยยอมรับไว้แล้วในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ... (ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การตรวจคำอุทธรณ์ที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ลงวันที่ 9 กันยายน 2559)

โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า หลังจากที ผอ. เขต ได้มีคำสั่งหลายครั้งให้นายวิหคแก้ไขและระงับเหตุรำคาญจากการเลี้ยงนกพิราบตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แล้ว แต่เหตุรำคาญดังกล่าวยังคงมีอยู่ ผอ. เขต จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรา 28 วรรคสอง และวรรคสาม เพื่อให้การระงับเหตุรำคาญนั้นบรรลุผลต่อไป เมื่อ ผอ. เขต ยังมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ครบถ้วน จึงถือได้ว่าละเลยต่อหน้าที่

ทั้งนี้ การที่นายวิหคกล่าวอ้างมาในคำอุทธรณ์ว่า ตนได้แก้ไขเหตุรำคาญและปฏิบัติตามคำสั่งของ ผอ.เขต อย่างต่อเนื่อง แต่บางครั้งระยะเวลาสำหรับการแก้ไขข้อบกพร่องมีไม่เพียงพอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเหตุรำคาญนั้นยังไม่หมดสิ้นไปทั้งหมด คำอุทธรณ์ดังกล่าวจึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงการรับฟังข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลปกครองชั้นต้นที่วินิจฉัยว่า ผอ. เขต ยังมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ครบถ้วน ทำให้เหตุเดือดร้อนรำคาญตามคำฟ้องยังคงมีอยู่

ส่วนคำอุทธรณ์ที่อ้างว่า ตนเลี้ยงนกพิราบเพื่อนันทนาการและเพื่อการแข่งขัน มิได้เลี้ยงเพื่อการค่านัน ก็ไม่ทำให้ประเด็นการวินิจฉัยถึงการละเลยต่อหน้าที่ข้างต้น มีผลเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 28 ดังกล่าว เกิดจากองค์ประกอบในส่วนของการมีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่ของเอกชน ซึ่งแม้ว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้นจะเกิดจากการเลี้ยงนกพิราบในทางการค้าหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ ผอ.เขต ในการระงับเหตุรำคาญต้องมีผลเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้เลี้ยงนกไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 931/2566)

คดีนี้ แม้ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ แต่ก็มีข้อวินิจฉัยศาลซึ่งเป็นส่วนประกอบของการมีคำสั่งประการหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ สรุปได้ว่า ... การเลี้ยงนกพิราบรวมถึงสัตว์เลี้ยงใด ๆ ไม่ว่าจะเลี้ยงเพื่อการค้า หรือเพื่อนันทนาการหรืองานอดิเรกตามความชอบของตนก็ตาม หากสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง ย่อมถือเป็นเหตุรำคาญ ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องระงับเหตุรำคาญนั้นจนกว่าจะหมดสิ้นไป และป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก มิเช่นนั้นจะถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนผู้ที่ก่อเหตุรำคาญนั้น หากยังคงฝ่าฝืนไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อระงับเหตุรำคาญที่ตนสร้างขึ้นให้หมดสิ้นไป ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นความผิดที่มีบทลงโทษแก่ผู้ที่ก่อเหตุรำคาญทั้งโทษจำคุกและโทษปรับนะครับ

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยให้เห็นถึงลักษณะของคำอุทธรณ์ที่ศาลอาจไม่รับไว้พิจารณาได้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายและประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดกำหนดไว้ กล่าวคือ หากคำอุทธรณ์เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่หนักแน่นเพียงพอในการสนับสนุนข้ออ้างตามคำอุทธรณ์อันอาจทำให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีแตกต่างไปจากศาลปกครองชั้นต้นได้ ดังเช่นในคดีนี้ กรณีก็จะถือว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะไม่รับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาได้ ... นั้นเองครับ

(ปริกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)