(บทความเผยแพร่ในสื่อ อปท. นิวส คอลัมน “กาวสูสังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง”)

เหตุรำคาญจากฟาร์มไก่บนดาดฟ้า : บริจาคไก่ตามคำแนะนำเจ้าหน้าที่ จะฟ้องคดีขอค่าชดเชยได้หรือไม่ ?

กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

“อาคารพาณิชย์” *คือ อาคารที่ใช้ประโยชน์ในการพาณิชยกรรม การค้าขาย หรือบริการ หรือประกอบอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรขนาดเล็ก ซึ่งรวมถึงตึกแถวที่สร้างติดต่อกัน มักตั้งอยู่ใกล้ถนนหรือทางสาธารณะไม่เกิน 20 เมตร เพื่อสะดวกในการขนส่งสินค้า ซึ่งเจ้าของอาคารพาณิชย์ก็มักจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วย จึงเป็นเรื่องปกติที่จะใช้อาคารพาณิชย์หรือตึกแถวเพื่อการอยู่อาศัยหรือทำธุรกิจการค้าต่าง ๆ แต่ทว่า ... หากนำพื้นที่บนดาดฟ้าของอาคารมาดัดแปลงเพื่อเลี้ยงไก่จำนวนมาก คงไม่ใช่เรื่องปกติเป็นแน่ ! เพราะหากไม่มีระบบกำจัดกลิ่นและเสียงที่ดี ย่อมมีปัญหากับเพื่อนบ้าน ดังเช่นคดีพิพาทที่จะคุยกันวันนี้ ซึ่งมีการใช้พื้นที่ดาดฟ้าของอาคารพาณิชย์มาประกอบกิจการเลี้ยงไก่พันธุ์ไข่จำนวนหลายร้อยตัวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จนเพื่อนบ้านร้องเรียนไปยังเทศบาลที่ดูแลพื้นที่ดังกล่าว*

โดยมีประเด็นชวนคิดว่า คำแนะนำของเจ้าหน้าที่เทศบาลที่ให้ย้ายไก่ทั้งหมดออกจากอาคารพาณิชย์ โดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าของไก่ได้แก้ไขปรับปรุงโรงเรือนสำหรับเลี้ยงไก่เสียก่อน เป็นการดำเนินการที่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ ? และเมื่อเจ้าของไก่ปฏิบัติตามโดยนำไก่ไปบริจาคให้โรงเรียน จะสามารถเรียกเงินชดเชยค่าเลี้ยงไก่จากเทศบาลได้หรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ในอาคารพาณิชย์ 3 ชั้น และได้เลี้ยงไก่พันธุ์ไข่บนดาดฟ้าของอาคารพาณิชย์ดังกล่าว ต่อมา มีการร้องเรียนไปยังเทศบาล *(ยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล)* ว่า ไก่ส่งเสียงดังในเวลากลางคืน กลิ่นเหม็น และมีฝุ่นละอองจากมูลไก่ เมื่อเจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเข้าตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีเลี้ยงไก่โดยให้อยู่ในกรงเป็นชั้น ๆ สูงประมาณ 4 ชั้น และไม่มีหลังคาคลุม มีกลิ่นเหม็นของมูลไก่เป็นระยะ จึงเห็นว่า การเลี้ยงไก่ดังกล่าวไม่ถูกสุขลักษณะ เนื่องจากเป็นการเลี้ยงในลักษณะการค้าไข่จำนวนมาก พื้นที่ในการเลี้ยงไม่เหมาะสม โรงเรือนมีขนาดเล็ก ไม่มีระบบการดูแลรักษาความสะอาดและวิธีกำจัดมูลไก่ที่ถูกสุขลักษณะ อีกทั้งไม่ได้แจ้งขออนุญาตจากปศุสัตว์ **จึงแนะนำให้ย้ายไก่ทั้งหมดออกจากพื้นที่** ผู้ฟ้องคดีรับทราบและแสดงความประสงค์ขอบริจาคไก่ให้โรงเรียน เจ้าหน้าที่จึงได้จัดทำบันทึกการดำเนินการรวมทั้งความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีไว้ในแบบตรวจแนะนำ (แบบ นส. 1) และได้ช่วยติดต่อประสานงานกับโรงเรียนในการบริจาคไก่ของผู้ฟ้องคดี

ทว่า ... เมื่อได้ส่งมอบไก่เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้ฟ้องคดีกลับเห็นว่า การบริจาคไก่ให้โรงเรียนไม่ได้เกิดจากความประสงค์ของตน แต่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของเทศบาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไก่ออกจากอาคารพาณิชย์ โดยไม่เปิดโอกาสให้ได้ปรับปรุงแก้ไขโรงเรือนสำหรับเลี้ยงไก่ให้ถูกต้องเสียก่อน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและเสียโอกาสในการขายไข่ไก่ จึงยื่นฟ้องเทศบาลต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้ชดใช้เงินค่าเลี้ยงไก่ที่เลี้ยงมาจำนวน 500 ตัว เป็นเวลา 7 เดือน

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ... การที่เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีย้ายไก่ออกจากพื้นที่ดาดฟ้าของอาคารพาณิชย์ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

คำวินิจฉัยควรรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ... เจ้าหน้าที่กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมของเทศบาลได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงเป็น**เจ้าพนักงานสาธารณสุข** ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามเรื่องร้องเรียนแล้วพบว่าเป็นจริงตามที่ร้องเรียน โดยการเลี้ยงไก่ดังกล่าวไม่ถูกสุขลักษณะ เนื่องจากเป็นการเลี้ยงในลักษณะการค้าไข่ในจำนวนมาก ไม่มีระบบการดูแลรักษาความสะอาดและวิธีกำจัดมูลไก่ที่ถูกสุขลักษณะ และไม่มีการจัดการด้านสุขภาพสัตว์ เช่น การเฝ้าระวังและควบคุมโรคในสัตว์ การป้องกันการสะสมของเชื้อโรคในสถานที่เลี้ยง ทั้งยังไม่ได้แจ้งขออนุญาตจากหน่วยงานปศุสัตว์ตั้งแต่การขนย้ายเข้าพื้นที่จนถึงการดำเนินการเพาะเลี้ยง

กรณีจึงเห็นได้ว่า การเลี้ยงไก่ในลักษณะดังกล่าวเป็นการเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใดที่มีจำนวนเกินสมควร อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่นหรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งเป็น**เหตุรำคาญ**ตามมาตรา 25 (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ปีกในลักษณะที่**เป็นการค้าและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น**ตามข้อ 5 และข้อ 20 ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2549 *(ใช้บังคับในขณะนั้น)* เมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบเหตุดังกล่าวและเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพหรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนในบริเวณใกล้เคียง สมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน จึงชอบที่จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นตามสมควรได้

แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าไม่มีความประสงค์ที่จะบริจาคไก่ให้โรงเรียน แต่หากไม่ทำจะถูกดำเนินคดีก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานสาธารณสุขได้บันทึกการดำเนินการและระบุว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์บริจาคไก่ให้โรงเรียนไว้ในแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงาน (แบบ นส. 1) ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ลงลายมือชื่อในแบบดังกล่าว ประกอบกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานสาธารณสุข **เป็นเพียงการให้คำแนะนำ ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายที่จะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ใด ๆ** หรือจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึง**ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง**ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น การดำเนินการของเจ้าพนักงานสาธารณสุขดังกล่าว ถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุด**พิพากษา**ยืน**ตามศาลปกครองชั้นต้นที่**ยกฟ้อง** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 420/2569)*

- ***บทสรุปชวนอ่าน***

คดีดังกล่าว ... สรุปได้ว่า *การเลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่พันธุ์ไข่จำนวนเกินสมควรบนอาคารโดยไม่มีระบบจัดการมลพิษต่าง ๆ จนก่อให้เกิดเสียง กลิ่น ฝุ่น รบกวนเพื่อนบ้าน ถือเป็นเหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารสุข และเข้าลักษณะกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย เมื่อเจ้าพนักงานสาธารณสุขตรวจพบแล้วเห็นว่าการเลี้ยงไก่บนดาดฟ้าจะมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่หรือจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนใกล้เคียง สมควรจะดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วน จึงชอบที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือระงับเหตุนั้นตามสมควรเพื่อคุ้มครองอนามัยของประชาชนในชุมชนได้ เช่น การแนะนำให้ย้ายไก่ ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองและไม่มีสภาพบังคับ การที่เจ้าของไก่ลงชื่อในแบบตรวจแนะนำของเจ้าพนักงาน (แบบ นส. 1) โดยประสงค์บริจาคไก่ให้โรงเรียน จึงไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเจ้าของไก่และไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ...*

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355”)

https://aclib.admincourt.go.th/