

**ปัญหากฎหมายในการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการจัดการเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535**

**Legal Issues in the Exercise of Power by Local Administrative
In Addressing Public Nuisance and Disturbance According to the
Public Health Act B.E. 2535 (1992)**

เด่นดวงดี ศรีสุระ¹

Denduangdee Srisura²

วันที่รับบทความ : 5 มีนาคม 2568
วันที่แก้ไขบทความ : 29 มีนาคม 2568
วันที่ตอบรับ : 5 เมษายน 2568
วันที่เผยแพร่ : 30 มิถุนายน 2568

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เพื่อศึกษาความหมายของเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อเสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า มีประเด็นปัญหาในการจัดการเหตุรำคาญ ดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาในการติดตามหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญไปแล้ว

¹ เด่นดวงดี ศรีสุระ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี เลขที่ 2 ถนนราชธานี ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000, E-mail: ubondenubon@gmail.com

² Denduangdee Srisura, Assistant Professor Dr. Faculty of Public Health Ubon Ratchathani Rajabhat University 2 Ratchathani Road, Nai Mueang Subdistrict, Mueang Ubon Ratchathani District, Ubon Ratchathani Province 34000, E-mail: ubondenubon@gmail.com

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่ได้จากการวิจัย โดย ควรมีการตรวจสอบการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกระทรวงมหาดไทยควรมีหนังสือเวียน และต้นแบบของข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ควรจะต้องดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและประโยชน์สาธารณะ และนี้ ควรมีการดำเนินการติดตาม หลังจากมีการออกคำสั่งไปแล้ว หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาจมีโทษทั้งทางแพ่ง และทางอาญากับผู้ที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

คำสำคัญ: เหตุรำคาญ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การจัดการ

Abstract

This research aims to study the meaning of “nuisance” under the Public Health Act B.E. 2535 (1992), to examine the problems related to the management of nuisances by local administrative organizations, and to propose solutions for addressing the issues concerning nuisance management by local administrative organizations.

The research findings revealed the following issues in the management of nuisances: problems concerning the enactment of local ordinances, which vary across different local administrative organizations; problems in the enforcement of laws related to nuisance management by local administrative organizations; and problems in follow-up after a local administrative organization has issued an order for an individual to take corrective action regarding a nuisance.

The researcher therefore proposes the following recommendations based on the findings: there should be a review of the enactment of local ordinances to ensure consistency across different local administrative organizations. The Ministry of Interior should issue a circular and provide standard templates for relevant ordinances. These processes should be carried out with transparency and integrity, with the aim of maximizing benefits for the public and the common good. In addition, there should be a follow-up process after an order has been issued; if the order is not complied with, legal enforcement must be carried out, which may include both civil and criminal penalties for those responsible for causing the nuisance.

Keywords: Nuisance; Local Administrative Organizations.; Management

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ปัญหาเหตุรำคาญนับเป็นปัญหาที่แพร่กระจายอยู่ในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ และส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนจึงจำเป็นต้องมุ่งจัดการที่ต้นเหตุของปัญหา ซึ่งเป็นการกิจสำคัญภายใต้หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ จากสถิติการร้องเรียนที่ผ่านมา พบว่าแนวโน้มการร้องเรียนปัญหาเหตุรำคาญต่อหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึงความตื่นตัวของประชาชนและความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินการอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีบทบาทสำคัญในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างรวดเร็วและตรงจุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการกิจที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่โดยตรงตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550

การแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจโดยชอบตามกฎหมาย ซึ่งต้องดำเนินการจัดการกับปัญหาเหตุรำคาญในเขตพื้นที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องวางระบบบริหารจัดการเหตุรำคาญและกิจการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอย่างเป็นขั้นตอนและมีมาตรฐาน

การดำเนินการดังกล่าวควรมีแนวทาง กลไก หรือกระบวนการที่ชัดเจนในการจัดการปัญหา เพื่อให้สามารถป้องกันหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

ในการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากการศึกษาพบว่า ประเด็นปัญหาทางกฎหมายและประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย อันนำไปสู่การเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการแก้ไข ระเบียบ หรือมาตรการอื่น ๆ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้น ซึ่งประเด็นปัญหานี้ กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาไม่มีความเป็นมาตรฐาน หรือมีความเป็นเอกภาพในการจัดการเหตุรำคาญได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการดำเนินการที่ต้องกระทบกระทั้งกับประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองซึ่งส่วนมากเป็นญาติพี่น้อง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาจไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร และปัญหาในการติดตามหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญไปแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไม่ได้ติดตาม อันทำให้เกิดการไม่ดำเนินการตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สั่งไป อันนำไปสู่การร้องเรียนจากประชาชนผู้เดือดร้อน ได้มีการร้องเรียนเข้ามายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเพื่อนำไปสู่การจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืนในอนาคต ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความหมายของเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.3 เพื่อเสนอการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษา คือ ศึกษาความหมายของเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมถึง เป็นการศึกษาถึงการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาจากกฎหมายไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ทั้งนี้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเหตุรำคาญ รวมอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาเหตุรำคาญ รวมถึงหนังสือ ตำรา งานวิจัย และบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายเพื่อลดบทบาทของรัฐบาลกลางให้เหลือเฉพาะภารกิจหลักที่จำเป็น

พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและจัดการกิจการของชุมชนตนเองอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน

กระบวนการดังกล่าวเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ตอบสนองต่อบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในสังคมที่มีความหลากหลายทั้งในด้านกลุ่มคน ความคิด ความต้องการ และความคาดหวังที่แตกต่างกันต่อบทบาทของรัฐ

การกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมย่อมเอื้อต่อการบริหารจัดการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างทันท่วงทีและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยอาศัยทรัพยากรและศักยภาพที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจที่ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยังเป็นการเปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการตัดสินใจและบริหารจัดการตามบริบทของตนเอง อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและยั่งยืน (เสกสรร ตันตวินิช, 2562)

2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการจัดระเบียบและบริหารประชาสังคม รวมถึงระบบราชการภายใต้หลักการประชาธิปไตย โดยมีหลายแนวทางที่สามารถนำมาใช้ได้เหมาะสม เช่น การลดอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) ซึ่งมุ่งลดบทบาทการควบคุมจากศูนย์กลางลงสู่ระดับภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบริหารงานท้องถิ่น

อีกแนวทางหนึ่งคือ การมอบหมายภารกิจ (Delegation) ซึ่งหมายถึงการถ่ายโอนหน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรกึ่งรัฐ เพื่อเสริมศักยภาพในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริหารภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันการณ์

2.2.2 หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจสู่ราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มมีความชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานอย่างมีอิสระ ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การปกครอง การจัดการบุคลากร รวมถึงการเงินและการคลัง โดยให้องค์กรเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาแนวทางการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องผ่านการตรากฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตและหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในส่วนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการจัดสรรรายได้จากภาษีและอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่นอย่างเหมาะสม เพื่อให้การบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงยึดมั่นในหลักการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่และอำนาจในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ โดยยึดหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดแนวทางการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่เหมาะสมให้เป็นภารกิจเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท หรือให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ภารกิจดังกล่าวต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับศักยภาพด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความยั่งยืนในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2 ความหมายของเหตุรำคาญ

เหตุรำคาญ หมายถึง เหตุหนึ่งเหตุใดอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการกระทำ ดังต่อไปนี้³

2.2.1 แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ สถานที่อาบน้ำ ห้องส้วม หรือบริเวณที่ใช้ทิ้งมูลสัตว์ เถ้า หรือวัสดุอื่นใด หากตั้งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม หรือมีสภาพสกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมของสิ่งของต่าง ๆ รวมถึงการทิ้งของเสียที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น ละอองเป็นพิษ หรืออาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของพาหะนำโรค ตลอดจนก่อให้เกิดความเสื่อมหรือส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ล้วนถือเป็นความเสี่ยงที่ต้องได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมเพื่อความปลอดภัยของประชาชน

2.2.2 การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2.2.3 อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2.2.4 การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสีเสียง ความร้อนสิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2.2.5 เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเหตุตามข้อนี้เป็นการเปิดช่องไว้สำหรับกรณีตามตัวอย่างซึ่งกฎหมายระบุไว้อาจไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด ก็อาจเสนอให้ออกเป็นกฎกระทรวงเพิ่มเติม โดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้

³ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 25.

จะเห็นได้ว่า เหตุเดือดร้อนรำคาญนั้น อาจมาจากหลายสาเหตุ ซึ่งอาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกระกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังที่กล่าวมานั้น นอกจากนี้ ในการวินิจฉัยกรณีของเหตุรำคาญจะยึดตามบทบัญญัติมาตรา 25 เป็นหลัก โดยมีสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ ต้องบ่งชี้ได้ว่าการกระทำดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้เสื่อมหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องหลายด้าน และดุลพินิจของเจ้าพนักงานสาธารณสุข โดยมุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบสุขของชุมชน ให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีความเคารพสิทธิและไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกันเป็นหลัก

2.3 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการเหตุรำคาญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นของตนเองมากที่สุด ซึ่งหากพิจารณาแล้ว คงเป็นพื้นที่บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ (พรอนุรักษ์ สุทธิคณะ, 2554)

ในการจัดการกับเหตุรำคาญนั้น กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการเหตุรำคาญได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” โดยหมายถึง นายกเทศมนตรีสำหรับในเขตเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยาสำหรับในเขตเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นสำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการระงับ ป้องกัน แก้ไข จัดการ รวมทั้งสั่งห้ามใช้สถานที่ที่ก่อปัญหาเหตุรำคาญได้ (เจนวิทย์ เขตเจริญ, มปป)

2.4 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญ

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม หรือจัดการเกี่ยวกับเหตุรำคาญนั้น มีดังต่อไปนี้

2.4.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

เหตุรำคาญ มีความหมายตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งในเหตุรำคาญนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการแก้ไข ระงับ ป้องกัน จัดการรวมทั้งห้ามใช้สถานที่ที่ก่อปัญหาเหตุรำคาญ ดังนี้ (แสนทะนง อภิบาลศรี, 2565)

1) ออกคำสั่งให้ผู้ใดหรือผู้ประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในมาตราต่าง ๆ ของหมวด ๓ ถึงหมวด ๙ เพื่อแก้ไขหรือระงับหรือปรับปรุง หรือกระทำการ เพื่อป้องกันเหตุรำคาญและปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติ หรือกฎกระทรวง หรือข้อกำหนดของท้องถิ่น

2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัด และควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ให้ผู้หนึ่งผู้ใด ดูแล ปรับปรุง บำรุงรักษาบรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ ร้างระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ⁴

3) ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในที่หรือทางสาธารณะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น ระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร โดยสามารถระบุในคำสั่งให้บุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญ กระทำการโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญนั้นขึ้นอีก โดยบุคคลซึ่งเป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการนั้น⁵

4) ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร โดยสามารถระบุในคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ กระทำการโดยวิธีใดเพื่อระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีกในอนาคต ในกรณีที่ปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจระงับเหตุรำคาญนั้นและอาจจัดการตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นอีก และถ้าเหตุรำคาญเกิดขึ้นจากการกระทำ การละเลย หรือการยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการนั้น ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่เอกชนอาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ หรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้⁶

⁴ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 26.

⁵ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 27.

⁶ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 28.

2.4.2 ขั้นตอนการดำเนินการกรณีเกิดเหตุรำคาญ

กรณีเกิดเหตุรำคาญขึ้นในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด ซึ่งอยู่ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องที่หนึ่งนั้น มีขั้นตอนหลัก ๆ ในการดำเนินการ ดังนี้

1) การรับแจ้งเหตุรำคาญ/เรื่องร้องเรียน

เมื่อมีเหตุรำคาญเกิดขึ้น ประชาชนที่อยู่ข้างเคียงหรือได้รับผลกระทบมีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขทุกระดับ หรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หรือราชการส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องได้ โดยอาจแจ้งด้วยตนเอง ทางโทรศัพท์ ทางหนังสือหรือทางจดหมาย หรืออื่น ๆ เจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกรายละเอียดที่ได้รับแจ้งไว้ เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนติดตามตรวจสอบต่อไป ในบางกรณีเจ้าหน้าที่อาจประสบเหตุด้วยตนเองจากการตรวจพื้นที่รับผิดชอบ หรือรับทราบจากการติดตามข้อมูลข่าวสารในสื่อต่าง ๆ

สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในการสนับสนุนการดำเนินงานด้านวิชาการและปฏิบัติการ ด้วยการช่วยประสานงานกับหน่วยงานวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นพี่พี่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบทบาทการทำงานควรมีการเตรียมความพร้อมสำหรับรองรับการรับเรื่องร้องเรียนปัญหาเหตุรำคาญ เกี่ยวกับการเปิดช่องทางรับเรื่องร้องเรียน กำหนดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ มีขั้นตอนการดำเนินงานหรือประสานงาน เป็นต้น

2) การตรวจสอบหาข้อเท็จจริง

การตรวจสอบเหตุรำคาญมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีเหตุรำคาญที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือไม่พร้อมทั้งรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนแก้ไขและระงับเหตุรำคาญ ในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขของหน่วยงานที่ได้รับการร้องเรียนต้องทำการพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้องที่ได้รับ ทำการบันทึกข้อมูลเบื้องต้นที่ได้ทั้งหมดสำหรับใช้ประกอบการตรวจวินิจฉัย และดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง จะต้องอาศัยบุคลากรและทีมงานที่มีความรู้ แบบบันทึก กล้องบันทึกภาพ และเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการตรวจวัดสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังต้องได้รับความร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องดังนั้นจึงต้องมีการเตรียมการอย่างรอบคอบและระมัดระวัง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์และมีความเป็นธรรมกับทั้งผู้ร้องเรียนและผู้ได้รับผลกระทบ

สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ มีหน้าที่ให้การสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจลงพื้นที่ร่วมตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้ข้อเสนอแนะ หรือให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งในการลงตรวจสอบเหตุรำคาญเพื่อหาข้อเท็จจริงนั้น มีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

- การเตรียมการตรวจสอบ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน จะต้องพิจารณาคำร้องว่า ผู้แจ้งมีตัวตนจริงหรือไม่ พร้อมทั้งจะให้ข้อมูลที่เกิดขึ้นหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เกิดเหตุ นั้น ๆ

ว่าข้อมูลเป็นอย่างไร โดยต้องสอบถามให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนในเรื่องหรือประเด็นที่ร้องเรียน รวมทั้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ สำหรับใช้ในการวางแผนการดำเนินการตรวจสอบ เพื่อวินิจฉัยเหตุรำคาญให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง การตรวจสอบปัญหาเหตุรำคาญในบางกรณีอาจจำเป็นต้องทำการตรวจวัดปริมาณสารมลพิษที่ปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อม ดังนั้นควรเตรียมเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำหรับการตรวจวัดทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาข้อร้องเรียนนั้น โดยต้องทำการศึกษาวิธีการใช้งานเครื่องมือแต่ละประเภท ตลอดจนศึกษาข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง ผลการตรวจวัดที่ได้จะต้องนำมาเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐานหรือข้อกำหนดทางวิชาการ เพื่อวิเคราะห์ว่าปริมาณสารมลพิษที่ตรวจวัดได้จะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตและระบบนิเวศหรือไม่ และเพื่อให้การ ตรวจสอบสามารถประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ชัดเจน ลดความขัดแย้งและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายนั้น ควรพิจารณาว่ามีมาตรฐานใดที่จะนำมาใช้อ้างอิงได้บ้าง โดยพิจารณาเลือกใช้มาตรฐานที่ใช้บังคับตามกฎหมายก่อนเป็นลำดับแรก รองลงมาเป็นมาตรฐานที่เป็นข้อเสนอแนะ ในกรณีที่ไม่มีมาตรฐานกำหนดไว้ อาจใช้ข้อกำหนดหรือข้อมูลทางวิชาการหรือใช้วิธีเปรียบเทียบกับผลการตรวจวัดในพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากมลพิษชนิดนั้น ๆ สำหรับค่าที่ได้จากการตรวจวัด และนำมาเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐาน จะต้องเป็นหน่วยเดียวกัน โดยมีวิธีการหรือเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บตัวอย่างและการตรวจวัด เป็นไปตามข้อกำหนดในมาตรฐาน หากใช้วิธีการหรือเครื่องมือที่มีลักษณะเทียบเคียงหรือเทียบเท่า จะต้องมีการระบุหรืออ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

- การลงพื้นที่ตรวจสอบ ในการลงพื้นที่ตรวจสอบสถานที่จริง ควรตรวจสอบทั้งสถานที่ที่ถูกร้องเรียน สถานที่ที่ได้รับผลกระทบ (ผู้ร้องเรียน) รวมถึงสถานที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบด้วย มีการรวบรวมข้อมูลหลักฐานทางเอกสาร วัตถุ ภาพถ่าย หรือวิดีโอทัศน์แม้แต่พยานบุคคลหรืออื่น ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา วินิจฉัย

3) การวินิจฉัยและรายงานผลการตรวจสอบเหตุรำคาญ

หลังจากการลงพื้นที่ตรวจสอบสถานที่และพฤติกรรมที่คาดว่าจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญตามที่ได้รับแจ้งแล้ว นำข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบรวมถึงข้อมูลจากการตรวจวัดทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือการตรวจวัดทางห้องปฏิบัติการ (ถ้ามี) มาสรุปวิเคราะห์เพื่อวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวว่าเป็นเหตุรำคาญหรือไม่ และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบปัญหาเหตุรำคาญแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ

4) การระงับเหตุรำคาญ

- กรณีที่วินิจฉัยแล้วพบว่าไม่เป็นเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข ต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบ (ถ้าผู้ร้องแจ้งที่อยู่ให้ทราบ) เรื่องร้องเรียนถือเป็นอันยุติ

- กรณีที่วินิจฉัยแล้วพบว่า เป็นเหตุรำคาญ ให้บันทึกข้อเท็จจริงที่ตรวจพบ และขอแนะนำเพื่อการปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด และสำเนาให้ผู้ก่อเหตุรำคาญทราบ หากครบกำหนดให้

ปรับปรุงแก้ไขตามระยะเวลาที่ระบุในแบบตรวจแนะนำแล้ว ผู้ก่อเหตุรำคาญยังไม่ปรับปรุงแก้ไขเพื่อระงับเหตุรำคาญ เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีหน้าที่ต้องเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจในเขตท้องถิ่นนั้น ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ก่อเหตุ (กรณีที่เกิดในที่หรือทางสาธารณะ) หรือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชน (กรณีที่เกิดในสถานที่เอกชน) เพื่อให้ปรับปรุงแก้ไข หรือระงับเหตุรำคาญ

5) การติดตามผลการแก้ไขเหตุรำคาญ

เมื่อครบกำหนดเวลาที่ให้ไว้ในคำสั่ง เจ้าพนักงานสาธารณสุขต้องไปตรวจสอบว่ามีการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่อย่างไร ในกรณีที่ไม่มีผลการแก้ไขโดยเหตุผลอันสมควรก็เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานฯ ที่จะผ่อนผันระยะเวลาตามข้อเท็จจริงได้ ตามความเหมาะสม แต่หากเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่ใส่ใจหรือไม่นำพาต่อคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็อาจดำเนินการได้ 2 กรณี คือ

- กรณีที่เหตุรำคาญเกิดในที่หรือทางสาธารณะ เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานสาธารณสุข ต้องพิจารณาว่า เหตุรำคาญนั้นยังคงเกิดขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือไม่ ถ้าไม่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ก็ให้ดำเนินการลงโทษผู้ก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจดำเนินการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ถ้าเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นร่วมกับเจ้าพนักงานสาธารณสุข ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข เพื่อมิให้เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนต่อไป โดยคิดค่าใช้จ่ายทั้งหมดจากผู้ก่อเหตุรำคาญนั้น แล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี และหากผู้ก่อเหตุไม่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถฟ้องเรียกค่าใช้จ่ายทางศาลได้ด้วย⁷

- กรณีที่เหตุรำคาญเกิดในสถานที่เอกชน เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข ต้องพิจารณาว่าเหตุรำคาญนั้นยังคงเกิดขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพหรือไม่ หากเหตุรำคาญยังคงเกิดขึ้น แต่ไม่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง เจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานสาธารณสุข อาจร่วมกันดำเนินการแก้ไขในสถานที่เอกชนนั้นได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองสถานที่นั้น แล้วให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการลงโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี และหากผู้ก่อเหตุไม่ยินยอมเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายทางศาลได้ด้วย หากเหตุรำคาญยังคงเกิดขึ้น และเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะดำเนินการลงโทษ โดยการเปรียบเทียบปรับ หรือดำเนินคดีทางศาล แล้วแต่กรณี ต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่เอกชนนั้นแล้วเจ้าพนักงานสาธารณสุขอาจเสนอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้สถานที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้ ซึ่งกรณีนี้ก็จะมียุทธศาสตร์กับการสั่งให้หยุดดำเนินกิจการนั่นเอง

⁷ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 85.

2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาเหตุรำคาญเป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องจัดการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีการขยายตัวของชุมชนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปัญหาเหล่านี้มักเกี่ยวข้องกับมลพิษทางสิ่งแวดล้อม กลิ่น เสียง หรือความสกปรกที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายสาธารณสุข มีบทบาทสำคัญในการแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ ผ่านการบังคับใช้กฎหมาย การออกคำสั่ง การปรับปรุงแก้ไข และการติดตามผลปัญหาเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การวิจัย มีดังนี้ (สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2556)

2.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้นี้ กฎหมายหลักในการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ คือ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กฎหมายได้บัญญัติไว้ถึงกระบวนการในการดำเนินการจัดการเหตุรำคาญไว้ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถออกข้อบัญญัติ เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเองได้ ซึ่งคงบังคับใช้เฉพาะพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง และในการออกข้อบัญญัตินั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหลัก กล่าวคือ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

ในการออกข้อบัญญัติของตนเอง แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ออกแตกต่างกัน อีกทั้งในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน แต่มีข้อบัญญัติที่ไม่เหมือน หรือสอดคล้องกัน ทำให้การดำเนินการจัดการแก้ไขเหตุรำคาญ ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้เหตุรำคาญนั้นไม่ได้รับการแก้ไข และไม่เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่เท่าที่ควร

2.5.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการแก้ไขเหตุรำคาญที่เกิดขึ้น การบังคับใช้กฎหมาย เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่ปัญหากฎหมายโดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีกฎหมายแล้ว หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการบังคับใช้กฎหมายพอให้เกิดความสงบสุขในพื้นที่ ราชอาณาจักรนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

ในการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดการเหตุรำคาญนั้น ส่วนมากเหตุรำคาญจะเกิดจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นญาติพี่น้องของเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ใช้ อำนาจตามกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะเป็นเพราะความเกรงใจ ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ทำให้ปัญหาที่เกิดจากเหตุรำคาญไม่ได้รับการเยียวยา แก้ไข ให้เป็นไปตามกฎหมาย อันนำไปสู่ความขัดแย้งในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

2.5.3 ปัญหาปัญหาในการติดตามหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญไปแล้ว กรณีดังกล่าวนี้ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน หรือเกิดกรณีที่มีความปรากฏเอง ถึงเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดการแก้ไข เหตุรำคาญที่เกิดขึ้นนั้น ตามขั้นตอนกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้ดำเนินการตามขั้นตอน กระบวนการที่กฎหมายกำหนดแล้ว จนนำไปสู่การออกคำสั่งให้เอกชนหรือหน่วยงานที่เป็นต้นเหตุของเหตุรำคาญนั้นได้ดำเนินการแก้ไข ระวัง หรือการอื่นใดแล้ว ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่มี การติดตามเท่าที่ควร ทำให้บางกรณีเหตุรำคาญนั้นไม่ได้รับการแก้ไข ระวัง หรือการอื่นใด อันทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินเยียวยา

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

จากงานวิจัยเรื่องปัญหากฎหมายในการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเหตุรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้วิจัยสรุปผลได้ ดังนี้

เหตุรำคาญ หมายถึง เหตุหนึ่งเหตุใดอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนของประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งมีสาเหตุมาจากการกระทำ ดังต่อไปนี้

แหล่งน้ำ ทางระบายน้ำ สถานที่อาบน้ำ ห้องส้วม หรือบริเวณที่ใช้ทั้งมูลสัตว์ เก้า หรือวัสดุอื่นใด หากตั้งอยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสม หรือมีสภาพสกปรก มีการสะสมหรือหมักหมมของสิ่งของต่าง ๆ รวมถึงการทิ้งของเสียที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น ละอองเป็นพิษ หรืออาจเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของพาหะนำโรค ตลอดจนก่อให้เกิดความเสื่อมหรือส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ล้วนถือเป็นความเสี่ยงที่ต้องได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมเพื่อความปลอดภัยของประชาชน

การเลี้ยงสัตว์ในที่หรือโดยวิธีใด หรือมีจำนวนเกินสมควรจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็น หรือละอองสารพิษอย่างพอเพียงจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสีเสียง ความร้อนสิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เหม่า เก้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ

เหตุอื่นใดที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเหตุตามข้อนี้เป็นการเปิดช่องไว้สำหรับกรณีตามตัวอย่างซึ่งกฎหมายระบุไว้อาจไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด ก็อาจเสนอให้ออกเป็นกฎกระทรวงเพิ่มเติม โดยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการเหตุรำคาญ กฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 นอกจากนี้ยังมีกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ เทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ที่ใช้บังคับเฉพาะเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ประเด็นปัญหาในการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีประเด็นดังนี้ ประเด็นปัญหาทางกฎหมายและประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย อันนำไปสู่การเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการแก้ไข ระวัง หรือมาตรการอื่น ๆ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้น ซึ่งประเด็นปัญหานี้ กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดปัญหาไม่มีความเป็นมาตรฐาน หรือมีความเป็นเอกภาพในการจัดการเหตุรำคาญได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการดำเนินการที่ต้องกระทบกระพังกับประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองซึ่งส่วนมากเป็นญาติพี่น้อง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาจไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร และปัญหาในการติดตามหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญไปแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ติดตาม อันทำให้เกิดการไม่ดำเนินการตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สั่งไป อันนำไปสู่การร้องเรียนจากประชาชนผู้เดือดร้อน ได้มีการร้องเรียนเข้ามายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง

3.2 ข้อเสนอแนะ

งานวิจัย เรื่อง ปัญหากฎหมายในการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเหตุรำคาญตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ประเด็นปัญหาดังกล่าว ควรมีการตรวจสอบการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกระทรวงมหาดไทยควรมีหนังสือเวียน และต้นแบบของข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการเหตุเดือดร้อนรำคาญ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ต่อไป

3.2.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการจัดการเหตุรำคาญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นดังกล่าวนี้ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ดังนั้น ในการบังคับใช้กฎหมาย ควรจะต้องดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนและประโยชน์สาธารณะต่อไป

3.2.3 ปัญหาในการติดตามหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ออกคำสั่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินการแก้ไขเหตุรำคาญไปแล้ว ประเด็นดังกล่าวนี้ ควรมีการดำเนินการติดตาม หลังจากมีการออกคำสั่งไปแล้ว หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาจมีโทษทั้งทางแพ่ง และทางอาญากับผู้ที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ ต่อไป

4. เอกสารอ้างอิง

- เจนวิทย์ เขตเจริญ. (มปป). บทบาทและการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขในการจัดการเหตุรำคาญของราชการส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดอุดรธานี. <https://backoffice.udpho.org/openaccess/control/download.php?id=ODM=>
- พรอนุรักษ์ สุทธิคณະ. (2554). *กระบวนการทางกฎหมายในการควบคุมเหตุรำคาญโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สำนักอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข. (2556). คู่มือการดำเนินงานด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม สำหรับสาธารณสุขอำเภอ 2 การจัดการเหตุรำคาญ และกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ.
- เสกสรร ตันติวนิช. (2562). แนวคิดกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวโน้มการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต. *Journal of Administrative and Management*, 7(1), 80-85.
- แสนทะนง อภิบาลศรี. (2565). ต้นแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการบังคับใช้เหตุรำคาญตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข. *วารสารสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม*, 6(4), 292-301.