

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)



(๗. ๒๒)

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๒๘/๒๕๕๙
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๖๔/๒๕๕๙

ในพระปรมາภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๗ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ระหว่าง	นายกนิล จงสมจิต ที่ ๑	ผู้ฟ้องคดี
	นางเอ็อง เมืองที่รัก ที่ ๒	
	นางลินjie บทเจริญ ที่ ๓	
	นางวิลาวรรณ ศศิมณฑล ที่ ๔	
	นางสาวเยาวลักษณ์ หาญธัญพงศ์ ที่ ๕	
	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๑	ผู้ถูกฟ้องคดี
	กรุงเทพมหานคร ที่ ๒	

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎหมาย
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๗๔๓/๒๕๕๙
หมายเลขแดงที่ ๖๐๑/๒๕๕๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีส่วน
ในการบด弄และอาศัยอยู่ในท้องที่กรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายังรับภาระ
เลี้ยงดูสุนัขจรจัดตามท้องที่ใกล้เคียงกับที่พักอาศัยอีกจำนวนหนึ่งเป็นประจำ ต่อมา



/ เมื่อวันที่ ๑๑...

เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้อาชญากรรมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ข้อบัญญัติดังกล่าวมีข้อกำหนดให้เจ้าของสุนัขต้องลงทะเบียนสัตว์เลี้ยงและจัดทำใบรับรองรูปพรรณและจดทำเครื่องหมายระบุตัวสุนัขอย่างถาวร รวมทั้งการกำหนดเขตท้องที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสุนัข โดยให้เจ้าของสุนัขมีหน้าที่ดำเนินการเรื่องต่างๆ ภายในเวลาที่กำหนดไว้ ผู้ฝ่าฝืนจะมีความผิดและได้รับโทษปรับ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงมีหนังสือแจ้งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนการออกข้อบัญญัติดังกล่าว เพราะเป็นข้อบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและขัดต่อกฎหมาย ต่อมานายกรัฐมนตรีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าว่าเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าแล้ว และไม่ประगauważว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการเป็นประการใดและไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะออกโดยขัดต่อพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นควบคุมการเลี้ยงสัตว์ เฉพาะที่เป็นสัตว์อันตรายต่อการติดเชื้อเท่านั้น และการออกข้อบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการให้ประชาชนรับทราบข้อมูลและไม่ได้รับฟังความเห็นจากประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อน โดยมีข้อกำหนดที่ให้เจ้าของสุนัขต้องจดทะเบียนและทำใบรับรองรูปพรรณสุนัขอันเป็นการก่อภาระด้านค่าใช้จ่ายแก่เจ้าของสุนัขเกินสมควร ทั้งยังห้ามไม่ให้ประชาชนเลี้ยงหรือให้อาหารแก่สุนัขจรจัดในที่หรือทางสาธารณะอันเป็นการขัดต่อพื้นฐานความมีเมตตาของมนุษย์ ซึ่งการปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวฝืนต่อความเป็นจริงและไม่สามารถปฏิบัติได้อันทำให้เจ้าของสัตว์เลี้ยงต้องกระทำการผิดต่อกฎหมายโดยไม่สมควร ดังนั้น ข้อบัญญัติดังกล่าวจึงกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนข้อ ๕ บทนิยามของคำว่า “เจ้าของสุนัข” “ที่หรือทางสาธารณะ” “ใบรับรอง” และ “การจดทะเบียนสุนัข” ข้อ ๙ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๗ และข้อ ๒๖ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๕๘

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งทุเลาการบังคับตามข้อบัญญัติ ดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งยกคำขอ



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า วัดถุประสงค์ของข้อบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้เจ้าของสุนขปล่อยสุนขของตนไปก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน เช่น การถ่ายมูลในที่สาธารณะหรือที่ของบุคคลอื่น เพื่อความคุ้มการแพร่เชื้อโรคที่เกิดจากสุนข รวมทั้งควบคุมจำนวนสุนขจรจัดที่มักก่อปัญหาโรคพิษสุนขบ้าซึ่งสร้างภาระด้านงบประมาณต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนบางส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้จัดบริการทำใบรับรองรูปพรรณและจัดทำเครื่องหมายระบุตัวสุนขอย่างถาวรสโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนไปแล้วประมาณ ๕๐,๐๐๐ ตัว ทั้งยังมีบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าถึงในชุมชน ข้อบัญญัติดังกล่าวออกโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ออกโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกราชบีบียนกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนข พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติตามข้อบัญญัติดังกล่าว และได้ดำเนินการรับบริการจดทะเบียนและจัดทำเครื่องหมายระบุตัวสุนขอย่างถาวรทั้งในที่ดังสำนักงานและบริการเคลื่อนที่อันเป็นการให้ความสะดวกแก่ประชาชนที่เลี้ยงสุนข ตามสมควรและมีประชาชนมาใช้บริการจำนวนมากจนต้องเพิ่มจำนวนการให้บริการมากขึ้น ส่วนเรื่องการกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์และกำหนดชนิดของสัตว์ที่ควบคุม การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของสุนขก็เพื่อมิให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนจากสุนข เพราะเจ้าของสุนขขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวมและเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาสุนขจรจัด อันเป็นบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ปัจจุบัน (ณ วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑) ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่เคยดำเนินการตามกฎหมายแก่เจ้าของสุนขที่กระทำผิดข้อบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ในกรณีที่เจ้าของสุนขนำสุนขไปจัดทำเครื่องหมายระบุตัวสุนขกับคลินิกเอกชนจะเสียค่าใช้จ่ายประมาณ ๓๐๐ ถึง ๕๐๐ บาท ต่อสุนข ๑ ตัว การดำเนินการดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำการภายในเวลา ๒ ถึง ๓ นาที และการจดทะเบียนสุนข ใช้เวลาประมาณ ๕ นาที นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสถานรับเลี้ยงสุนขจรจัดสองแห่งอยู่ที่เขตประเวศและที่จังหวัดอุทัยธานี มีสุนขที่เลี้ยงดูอยู่ประมาณ ๑๒,๐๐๐ ตัว และการสร้างฐานข้อมูลของสุนขเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการระบุตัวสุนข ส่วนการจดทะเบียนเป็นการจัดทำรายละเอียดหรือประวัติของสุนข การจัดทำเครื่องหมายระบุตัวสุนขโดยวิธีฝังอุปกรณ์ในร่างของสุนข เป็นวิธีที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ไม่ทำให้สุนขเกิดความเจ็บปวดและป้องกัน



/การเปลี่ยนแปลง...

การเปลี่ยนแปลงและระบุตัวสุนัขได้ โดยข้อมูลที่จัดเก็บจะสามารถส่งผ่านโดยระบบสื่อสารไปยังที่ต่างๆ ได้รวดเร็ว นอกจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีโครงการทำหมันสุนัขประจำ เพื่อลดจำนวนและร่วมมือกับองค์กรเอกชนเพื่อแก้ปัญหาสุนัขประจำ

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าคัดค้านค่าให้การว่า การออกข้อบัญญัติตั้งกล่าวมุ่งหมาย เพื่อบังคับสัตว์ดุร้ายเท่านั้น การฝังอุปกรณ์ระบุตัวสุนัขเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายของรัฐ และไม่สามารถแก้ปัญหาสุนัขประจำได้ดีกว่าการทำหมัน ข้อบัญญัติตั้งกล่าวไม่สอดคล้องกับ ความเป็นจริง ไม่ชอบธรรม เป็นการบีบบังคับและจำกัดสิทธิแก่เจ้าของสุนัขบ้านเกิดสมควร ทั้งไม่สามารถติดตามสุนัขที่หายไปจากเจ้าของได้จริง นอกจากนี้การอ่านข้อมูลจากสุนัข ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายและจำกัดสิทธิของประชาชนที่เลี้ยงสุนัขหรือให้อาหารสุนัข สุนัขไม่ใช้สัตว์ดุร้ายไม่มีความจำเป็นต้องควบคุม การที่ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ตามที่ข้อบัญญัติตั้งกล่าวกำหนด ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ต้องระทมิดต่อภูมิภาค โดยไม่สมควรและส่งเสริมให้มีการปล่อยสุนัขมากขึ้นเพื่อไม่ให้คนต้องรับผิดตามกฎหมาย ดังนั้น การออกข้อบัญญัติตั้งกล่าวจึงไม่ได้เป็นไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณูปโภคที่ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างและเป็นการไม่เสมอภาคแก่ประชาชน

* ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมว่า การออกข้อบัญญัติตั้งกล่าวสอดคล้อง กับพระราชบัญญัติการสาธารณูปโภค พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เพราะการควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ไม่ได้กระทำเฉพาะสำหรับสัตว์ดุร้ายเท่านั้น แต่รวมถึงการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนด้วย ป้องกันเหตุเดือดร้อนร้ายแรงลดลง อันตรายจากเชื้อโรค ส่วนการทำหมันสุนัขประจำนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ปรากฏว่าไม่สามารถลดจำนวนประชากรสุนัขประจำลงได้ เพราะเจ้าของ สุนัขเลี้ยงสุนัขโดยขาดความรับผิดชอบ นำสุนัขไปปล่อยในที่สาธารณะเพื่อให้พันธุ์ ใน การดูแล หรือการเลี้ยงสุนัขในที่สาธารณะทำให้จำนวนสุนัขประจำเพิ่มขึ้นก่อปัญหาอีก ตามมา การแก้ไขจึงต้องแก้ไขที่เจ้าของสุนัขไม่ใช้แก้ไขที่ตัวสุนัข การฝังอุปกรณ์ระบุตัวสุนัข เป็นวิธีที่ง่ายไม่ซับซ้อนและใช้งบประมาณน้อย ทั้งมีการให้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ที่หน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อยู่แล้ว การบังคับใช้ข้อบัญญัติตั้งกล่าว จำกัดเฉพาะ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครจึงไม่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคของประชาชนแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมายที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคุ้มครองโดยได้ยังกันว่า



/การออกกฎหมาย...

การออกกฎหมายดังกล่าวเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าเนื้อหาสาระของกฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างไร พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๙ (๕) มาตรา ๘๙ (๑๙) และมาตรา ๙๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘ ประกอบกับมาตรา ๔ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการเลี้ยงสัตว์ในเขตปกครอง วางระเบียบเพื่อให้งานในอำนาจหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และให้สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจให้ความเห็นชอบการตราข้อบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพื่อกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตปกครองเป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิด หรือบางประเภทได้ หรือกำหนดให้การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การออกข้อบัญญัติที่พิพากษาเป็นการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภท และเป็นการปฏิบัติหรือดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘ และเป็นการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งการออกข้อบัญญัติ ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครโดยชอบแล้ว การออกข้อบัญญัติที่พิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า เนื้อหาของข้อบัญญัติที่พิพากษาเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เกินสมควรหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า สาระสำคัญของข้อบัญญัติกำหนดให้เจ้าของสุนัขหรือผู้ให้อาหารสุนัข จัดเป็นประจำในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครต้องจดทะเบียนสุนัขที่เลี้ยงหรือให้อาหาร และต้องทำใบรับรองรูปพรรณสันฐานสุนัขและจัดทำเครื่องหมายระบุตัวสุนัขอย่างถาวร ด้วยวิธีฝังอุปกรณ์ลงไปในร่างสุนัข ห้ามมิให้บุคคลใดปล่อยสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ การจดทะเบียนสุนัขต้องกระทำภายในเวลาที่กำหนดไว้ คือ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่สุนัขเกิด หรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นำสุนัขมาเลี้ยง เจ้าของสุนัขต้องแจ้งการย้ายที่อยู่สุนัขหรือกรณีที่สุนัขตายหรือหายต่อทางราชการภายในสามสิบวัน เจ้าของสุนัขต้องเลี้ยงสุนัขอย่างถูกสุขลักษณะ โดยจัดสถานที่เลี้ยงให้เหมาะสมและไม่ก่อความเดือดร้อนรำคาญหรือเป็นอันตรายแก่บุคคลอื่น



/และห้ามมิให...

และห้ามมิให้ผู้ใดเลี้ยงสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ หากเจ้าของสุนัขไม่ประสงค์จะเลี้ยงสุนัข อีกต่อไป ต้องมอบให้บุคคลอื่นและแจ้งการส่งมอบสุนัขต่อทางราชการ หากไม่สามารถหาผู้เลี้ยงสุนัขแทนได้ต้องมอบสุนัขให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเสียค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูตามที่กำหนดไว้ การนำสุนัขออกนอกสถานที่เลี้ยงต้องมีการควบคุมสุนัขที่เหมาะสม สุนัขที่เลี้ยงไว้ก่อนใช้บังคับข้อบัญญัติให้เจ้าของสุนัขจดทะเบียนสุนัขภายใต้บังคับ ส่วนสาระสำคัญของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดข้อตอนการจดทะเบียนสุนัข แบบใบรับรอง แบบคำขอจดทะเบียน และแบบบัตรประจำตัวสุนัข การกำหนดให้สัตวแพทย์ มีหน้าที่ดำเนินเครื่องหมายระบุตัวสุนัขอย่างถาวรสิ่งและออกใบรับรอง และกำหนดเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบในการจดทะเบียนสุนัข พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ปัญหาที่เกิดจากจำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นในเขตท้องที่ปักครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและต่อเนื่องมานาน โดยมีความพยายามจากหลายฝ่ายที่จะแก้ปัญหาในรูปแบบและวิธีการต่างๆ เช่น การทำหมันสุนัขจรจัด การจัดสถานเลี้ยงสุนัขจรจัด เป็นต้น แต่ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น การตราข้อบัญญัติตั้งกล่าวเป็นผลจากการสรุปถึงวิธีการแก้ปัญหานี้โดยการแก้ไขพฤติกรรมของเจ้าของสุนัขหรือผู้เลี้ยงสุนัข อันเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น การกำหนดภาระหน้าที่ให้เจ้าของสุนัขต้องดำเนินการต่างๆ ก็เพื่อให้การเลี้ยงสุนัขเกิดความปลอดภัยต่อชุมชน และป้องกันเหตุเดือดร้อนร้ายแรงทั้ง การกำหนดหน้าที่และเงื่อนไขหรือเงื่อนเวลาต่างๆ จึงเห็นได้ว่าเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการควบคุมการเลี้ยง และปล่อยสุนัข ทั้งเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัข อันเป็นมาตรการในการกำกับดูแล และป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมได้ทางหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญก็เพื่อให้เจ้าของสุนัขเลี้ยงสุนัขด้วยความรับผิดชอบต่อชุมชนโดยส่วนรวมด้วย อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และการกำหนดภาระหน้าที่และระยะเวลาที่เจ้าของสุนัขต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติและระเบียบที่พิพากษานำเสนอเรื่องที่อยู่ในวิสัยที่วิญญาณสามารถปฏิบัติได้ กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงได้ในชั้นนี้ว่าข้อบัญญัติตั้งกล่าวก่อให้เกิดการแก้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เกินสมควรในฐานะเจ้าของสุนัข จากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่พิพากษา ไม่พบว่ากฎหมายดังกล่าวมีข้อบกพร่องแต่อย่างใด อันจะทำให้เป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสุนัข



/พ.ศ. ๒๕๔๐...

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎหมายที่นำมาฟ้องนั้น ผู้ฟ้องคดีทึ้งห้าเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ใช่ผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร และมิได้รับผลกระทบโดยตรง แต่การยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่ของประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบและมีอำนาจยื่นฟ้องคดีนี้ จากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ฟ้องคดีทึ้งห้าขอให้ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘

ผู้ถูกฟ้องคดีทึ้งสองขอถือเอาเหตุผลในคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นส่วนหนึ่งของคำแก้อุทธรณ์และขอแก้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตระหนักรถึงความสำคัญของการทำหมันสุนัขมาโดยตลอด โดยมีการบริการทำหมันสุนัขทั้งในและนอกสถานที่ เช่น ที่คลินิกสัตว์แพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีจำนวน ๘ แห่ง และการจัดหน่วยสัตว์แพทย์เคลื่อนที่ให้บริการนอกสถานที่ในชุมชนต่างๆ ทั่วกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือประชาชนหรือกลุ่มคนรักสัตว์ที่เลี้ยงสุนัขจรจัดเป็นจำนวนมาก ในบ้านของตนหรือวัด ที่มีขอบเขตในการอาศัยของสุนัขชัดเจน เรียกว่า “สถานพักพิงสุนัขในชุมชน” อย่างไรก็ตาม การดำเนินการทำหมันให้สุนัขทั้งสุนัขที่มีเจ้าและสุนัขจรจัดโดยไม่มีมาตรการป้องกันการปล่อยสุนัขที่เจ้าของเลี้ยงไม่ไว้หรือไม่ต้องการรับผิดชอบ ออกมามาเป็นสุนัขจรจัด ไม่สามารถลดจำนวนสุนัขจรจัดได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเห็นว่า จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบสุนัขด้วยการจดทะเบียนสุนัข จึงต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อกำหนด มาตรการในการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขในเขตกรุงเทพมหานครด้วยการจดทะเบียนสุนัขมีเจ้าของ และเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสมกับ การดำรงชีพของประชาชน ป้องกันเหตุเดือดร้อนอันตรายจากสุนัข ตลอดจนอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัข ส่วนที่ผู้อุทธรณ์อ้างว่า การฝังไมโครชิปตามข้อบัญญัติดังกล่าวไม่มีประโยชน์ เนื่องจากมิใช่ระบบติดตามตัวสุนัข แบบ GPS นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทึ้งสองเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการฝังไมโครชิปเพื่อใช้ในการจดทะเบียนสุนัขเพื่อแยกตัวสัตว์แต่ละตัว โดยมิได้ประสงค์จะใช้ในการติดตามตัวสัตว์ในรูปแบบ GPS ซึ่งใช้สำหรับศึกษาพฤติกรรมหรือการเคลื่อนย้ายที่อยู่ของสัตว์จำนวนน้อยหรือสัตว์เฉพาะกลุ่ม ส่วนที่ผู้อุทธรณ์ อ้างว่า ข้อบัญญัติดังกล่าวทำให้เจ้าของสุนัขปล่อยสุนัขออกมามาเป็นสุนัขจรจัดจำนวนมาก นั้น



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การปล่อยสุนัขอุกมาเป็นสุนัขจรจัดเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาจนเป็นสาเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สามารถลดจำนวนสุนัขจรจัดลงได้ แม้จะมีการทำหมันสุนัขเฉลี่ยปีละหลายหมื่นตัว และจับสุนัขไปทำลายในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เลิงเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่ไม่สามารถเลี้ยงสุนัขต่อไปแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอคำแนะนำหรือหากมีเหตุผลที่จำเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็จะรับสุนัขไปดูแลให้ เพื่อลดจำนวนการปล่อยทิ้งสุนัขแล้วต้องมาดำเนินการจับในภายหลังจากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของคดีฯ
เจ้าของส้านวน และคำชี้แจงด้วยว่าจะประกอบคำแฉลงกรณ์ของตุลาการผู้แฉลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในส้านวนคดี กฎหมาย
ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๕ มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดปราจีนบุรี โดยผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีสุนัขอยู่ในความดูแลจำนวนหนึ่ง และเป็นผู้ให้อาหารแก่สุนัขจรจัดเป็นประจำ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครและโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสมกับการดำรงชีพของประชาชน ป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ อันตรายจากการเลี้ยงสุนัข ตลอดจนอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัข มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ ภายหลังจากที่มีการออกข้อบัญญัติตั้งแต่วันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดบริการให้กับประชาชนที่เลี้ยงสุนัข เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่เจ้าของสุนัข เช่น การจัดบริการฟังอุปกรณ์ระบุตัวสุนัขโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวน ๕๐,๐๐๐ ตัว และเพิ่มจำนวนขึ้นตามกำลังงบประมาณ การจัดบริการต่างๆ เพื่อให้เจ้าของสุนัขได้รับความสะดวกในการจดทะเบียนสุนัข เป็นต้น สำหรับค่าจ้างสถานพยาบาลสัตว์เอกชนให้ผู้ฟ้องค์อุปกรณ์ระบุตัวสุนัขนั้น มีค่าใช้จ่ายประมาณ ๓๐๐ ถึง ๕๐๐ บาท ต่อตัว



/ชื่อในกรุงเทพ...

ซึ่งในกรุงเทพมหานครมีสูนัขที่มีเจ้าของประมาณ ๑,๐๐๐,๐๐๐ ตัว และมีสูนัขจรดประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ ตัว โดยไม่ปรากฏข้อมูลว่าภายในห้องจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกข้อบัญญัติดังกล่าว และระบุที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้มีการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดต่อข้อบัญญัติดังกล่าวมากน้อยเพียงใด ต่อมา นายประหยัด เสนวิรัช ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีทั้งท้ามานะสืบ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอให้ดำเนินการยกเลิกข้อบัญญัติดังกล่าว และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๕๓๗/๙๗๓๗๑ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ แจ้งนายประหยัดว่า ได้ส่งเรื่องที่ร้องเรียนไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสูนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสูนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังต่อไปนี้ ข้อ ๕ บทนิยามของคำว่า “เจ้าของสูนัข” “ที่หรือทางสาธารณะ” “บริบูรณ์” และ “การจดทะเบียนสูนัข” ข้อ ๕ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๗ และข้อ ๒๖

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสูนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ บทนิยามของคำว่า “เจ้าของสูนัข” “ที่หรือทางสาธารณะ” “บริบูรณ์” และ “การจดทะเบียนสูนัข” ข้อ ๕ ข้อ ๑๒ (๑) และ (๒) ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๗ เป็นกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ ได้ให้หมายไว้ว่า “ ข้อกำหนดของท้องถิ่น ” หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือ ข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า การออกข้อกำหนดของท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ราชการส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดให้เป็นเขตห้ามเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทโดยเด็ดขาด หรือไม่เกินจำนวนที่กำหนดหรือเป็นเขตที่การเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ พระราชบัญญัติระบุบริหารราชการกรุงเทพมหานคร



/พ.ศ. ๒๕๕๖...

พ.ศ. ๒๕๖๘ มาตรา ๙๙ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล ... (๑๗) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ มาตรา ๙๗ บัญญัติว่า ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของ สภากรุงเทพมหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ของกรุงเทพมหานคร... และมาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า เมื่อสภากรุงเทพมหานครได้พิจารณา ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและลงมติเห็นชอบแล้วให้ประธานสภากรุงเทพมหานคร ส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครมีมติ เห็นชอบ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ที่ฝ่าความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้ บังคับเป็นกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธาน สภากรุงเทพมหานคร

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๖๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมาย กำหนดหรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือ ปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะ ความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสมกับการดำรงชีพของประชาชนในกรุงเทพมหานครหรือเพื่อ ป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัข โดยกำหนดให้พื้นที่ในเขตอำนาจของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข และให้การเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข ต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๙๙ (๑๖) และ (๑๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘ และข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติแล้วว่า การออก ข้อบัญญัติตั้งกล่าวไว้ได้ตราขึ้นโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๙๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และข้อบัญญัติตั้งกล่าวไว้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว



/ เมื่อวันที่ ๗...

เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๘ ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียว กัน ดังนั้น การออกข้อบัญญัติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า สาระของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๕ บทนิยามของคำว่า “เจ้าของสุนัข” “ที่หรือทางสาธารณะ” “ปรับปรอง” และ “การจดทะเบียนสุนัข” ข้อ ๙ ข้อ ๑๒ (๑) และ (๒) ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๗ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๘๙ (๑) และ (๒) และมาตรา ๙๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือไม่เห็นว่าปัญหาที่เกิดจากจำนวนสุนัขจรจัดเพิ่มขึ้นในเขตท้องที่ปักครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและต่อเนื่องมานาน โดยมีความพยายามจากหลายฝ่ายที่จะแก้ปัญหาในรูปแบบและวิธีการต่างๆ เช่น การทำหมันสุนัขจรจัด การจัดสถานเลี้ยงสุนัขจรจัด เป็นต้น แต่ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจากการที่เจ้าของสุนัขนำสุนัขมาปล่อยในที่สาธารณะ ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของจำนวนสุนัขจรจัดมากจนยากที่จะควบคุม ได้โดยวิธีการปกติ การตราข้อบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะ ข้อ ๕ ที่ให้หมายของคำว่า “ที่หรือทางสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่หรือทางซึ่งมิใช่เป็นของเอกชน และประชาชนสามารถใช้ประโยชน์หรือสัญจารได้ คำว่า “ปรับปรอง” หมายความว่า ใบปรับปรุงรูปพรรณสัณฐานสุนัขและการจัดทำเครื่องหมายระบุตัวสุนัขอย่างถาวร ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เช่น การผิงไมโครชิป เป็นต้น ซึ่งออกโดยสถานพยาบาลสัตว์ในเขตกรุงเทพมหานครที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสัตว์ คำว่า “การจดทะเบียนสุนัข” หมายความว่า การนำสุนัขหรือใบปรับปรุงไปแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อบันทึกรายละเอียดรูปพรรณสัณฐานของสุนัขและรหัสไมโครชิปพร้อมจัดทำบัตรประจำตัวสุนัข ข้อ ๙ ที่กำหนดให้เจ้าของสุนัขต้องนำสุนัขหรือใบปรับปรุงไปจดทะเบียนภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่สุนัขเกิดหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นำสุนัขมาเลี้ยงในเขตกรุงเทพมหานคร ข้อ ๑๒ ที่กำหนดให้เจ้าของสุนัขดำเนินการแจ้งย้ายที่อยู่ของสุนัขหรือดำเนินการแจ้งกรณีบัตรประจำตัวสุนัขสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญภายในสามสิบวัน ข้อ ๑๓ ที่กำหนดให้เจ้าของสุนัขแจ้งในกรณีที่สุนัขตายภายในสามสิบวัน



/ข้อ ๑๔...

ข้อ ๑๔ ที่กำหนดให้เจ้าของสุนัขแจ้งในกรณีที่สุนัขหายภายในสามวันนับแต่วันที่ทราบหรือหากพบสุนัขที่หายแล้วต้องแจ้งภายในสามวัน และข้อ ๑๗ ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเลี้ยงสุนัขในที่หรือทางสาธารณะ หรือในที่ของบุคคลอื่นโดยปราศจากความยินยอม จึงเป็นมาตรการในการควบคุมการเลี้ยงสุนัขเพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในกรุงเทพมหานครและเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสุนัข โดยการฝังไมโครชิปและจดทะเบียนสุนัขเพื่อให้สามารถระบุตัวสุนัขได้ซึ่งจะทำให้ทราบว่าผู้ใดเป็นเจ้าของสุนัขเพื่อรับผิดชอบในการกรณีที่พบว่ามีการปล่อยสุนัขมาเป็นสุนัขจรจัดหรือเกิดกรณีที่สุนัขของตนไปทำร้ายหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นหรือสังคม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขพฤติกรรมของเจ้าของสุนัขหรือผู้เลี้ยงสุนัขให้มีความรับผิดชอบต่อสุนัขที่ตนเลี้ยงและสังคม และเป็นการแก้ไขปัญหาการเพิ่มจำนวนของสุนัขจรจัดที่ต้นเหตุเป็นสำคัญ และแม้ข้อบัญญัติดังกล่าวจะมีผลกระทำต่อเศรษฐกิจ การเลี้ยงสุนัขของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักผลกระทบและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับกับผลประโยชน์ของสาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับยังไม่อาจแสดงหมายเหตุการอื่นใดที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุผลในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดได้เท่ากับมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติดังกล่าว ข้อบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัขแล้ว นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดให้มีบริการฝังไมโครชิปและจดทะเบียนสุนัขโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และหากเจ้าของสุนัขจะไปดำเนินการดังกล่าวที่สถานพยาบาลสัตว์เอกชนก็มีค่าใช้จ่าย ๓๐๐ ถึง ๕๐๐ บาท ต่อตัว ซึ่งไม่ได้มากเกินไปกว่าที่ผู้เลี้ยงสุนัขผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อสุนัขของตนจะรับภาระมิได้ ส่วนการที่ข้อบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้เฉพาะในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามบทบัญญัติมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘ และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๖๘ ข้อ ๕ บทนิยามของคำว่า “ที่หรือทางสาธารณะ” “ในรับรอง” และ “การจดทะเบียนสุนัข” ข้อ ๙ ข้อ ๑๒ (๑) และ (๒) ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๗ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๙ (๑๖) และ (๑๙) และมาตรา ๙๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘ จึงเป็นการใช้อำนาจ



/โดยชอบ...

โดยชอบด้วยกฎหมาย และมิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรแต่อย่างใด คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

อย่างไรก็ตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๕ บทนิยามของคำว่า “เจ้าของสุนัข” หมายความรวมถึงผู้ครอบครองสุนัข หรือผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย นั้น เป็นการให้คำนิยามความหมายของคำว่า “เจ้าของสุนัข” ที่มีผลทำให้ประชาชนที่เพียงแต่ให้อาหารแก่สุนัขจรจัดเป็นประจำด้วยความเมตตาต้องมีภาระหน้าที่ในการพาสุนัขจรจัดไปฟังไม่โครซิปและจดทะเบียนสุนัข มิเช่นนั้นอาจทำให้บุคคลนั้นกระทำการด้วยกฎหมาย ทั้งที่หน้าที่ในการจัดการ ควบคุม ดูแลสุนัขจรจัดเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับผลักภาระดังกล่าวมาให้กับประชาชน การให้บทนิยามของคำว่า “เจ้าของสุนัข” ที่ให้หมายความรวมถึง ผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย จึงเป็นข้อบัญญัติที่สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอุทธรณ์ว่า ข้อบัญญัติตั้งกล่าวไม่ได้กล่าวถึงการทำมันสุนัขซึ่งเป็นหัวใจหลักของการควบคุมประชารัฐสุนัข จึงเป็นข้อบัญญัติที่สวนทางกับความจริง อีกทั้งการฝังไม่โครซิปไม่มีประโยชน์ เนื่องจากไม่ใช่ระบบติดตามตัวสุนัขแบบ GPS ที่สามารถติดตามสัตว์ที่สูญหายได้ การฝังไม่โครซิปจึงเป็นภาระแก่ประชาชนผู้เลี้ยงสุนัข นั้น เห็นว่า การฝังไม่โครซิปสุนัขเป็นเพียงมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสุนัขจรจัดเพิ่มเติมขึ้นมาจากการทำหมันสุนัขที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการมาแล้ว และการฝังไม่โครซิปสุนัขมีวัตถุประสงค์เพื่อรับตัวสุนัขและเจ้าของสุนัข มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อดิดตามศึกษาพฤติกรรมของสุนัข เมื่อนำเข็นระบบติดตามตัวสุนัขแบบ GPS แต่อย่างใด ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอุทธรณ์ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างว่าค่าใช้จ่ายในการฝังไม่โครซิปครั้งแรกจะไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ในอนาคตหากไม่ตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้จะเป็นอย่างไร นั้น เห็นว่า ขอกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นเพียงความเข้าใจของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเอง และเป็นเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่ว่าจะเกิดมีขึ้นหรือไม่ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอุทธรณ์ว่า อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการควบคุมสัตว์เลี้ยงเฉพาะที่เป็นอันตรายต่อการติดเชื้อ หรือเป็นอันตรายเพื่อการดำรงชีพของประชาชน นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นกำหนดให้ส่วนหนึ่งส่วนใด



/หรือทั้งหมด...

หรือทั้งหมดของพื้นที่ในเขตอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ได้ และราชการส่วนท้องถิ่นจะกำหนดการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์บางชนิดหรือบางประเภทต้องอยู่ภายใต้มาตรการอย่างโดยย่างหนึ่งก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าว มีได้มีข้อความใดที่มีความหมายให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นควบคุมสัตว์เลี้ยงเฉพาะที่เป็นอันตรายต่อการติดเชื้อ หรือเป็นอันตราย เพื่อการดำรงชีพของประชาชนเท่านั้น แต่เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ชนิดใดก็ได้ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการรักษาสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนในกรุงเทพมหานคร หรือเพื่อป้องกันอันตรายจากเชื้อโรคที่เกิดจากสัตว์นั้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในข้อนี้ไม่อาจรับฟังได้ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอุทธรณ์ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ใช่ผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร และมิได้รับผลกระทบโดยตรงแต่การยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่ของประชาชนทั่วไป ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นผู้ได้รับผลกระทบและมีอำนาจยื่นฟ้องคดีนี้ นั้น เห็นว่า โดยที่หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองถือหลักว่า ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหมายต้องเป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น และประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างไร และหากศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะมีผลเป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอย่างไร แต่ก็ไม่ไกจนถึงขนาดยอมรับให้บุคคลใดๆ อ้างประโยชน์เกี่ยวข้องหรือส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นประชาชน เป็นผู้เสียภาษี หรือเป็นเจ้าของประเทศไทย นำกฎหมายที่ตนไม่เห็นด้วยมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนกฎหมายนั้น ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลักทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ไม่อนุญาตให้บุคคลใดยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้พิพากษาเพิกถอนกฎหมายโดยอ้างสิทธิในการฟ้องคดี แต่เพียงว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีนั้นในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง โดยที่บุคคลนั้นมิได้ถูกกระทบสิทธิโดยกฎหมายนั้นหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างหนึ่งอย่างใดกับการเพิกถอนกฎหมายนั้น ดังนั้น เมื่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับเฉพาะประชาชนผู้เลี้ยงสุนัข ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น มิได้มีผลใช้บังคับต่อประชาชนผู้เลี้ยงสุนัขโดยทั่วไปทุกท้องที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดปราจีนบุรี จึงไม่ได้เป็นผู้ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือ



/มีส่วนได้เสีย...

มีส่วนได้เสียโดยตรงจากข้อบัญญัติดังกล่าวและไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกข้อบัญญัติดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ ในข้อ ๕ บทนิยาม ของคำว่า “เจ้าของสุนัข” ที่ให้หมายความรวมถึงผู้ให้อาหารสุนัขเป็นประจำด้วย ดังแต่วันที่ ศาลมีคำพิพากษา

นายสุชาติ มงคลเลิศพ
ดุลการศาลปกครองสูงสุด

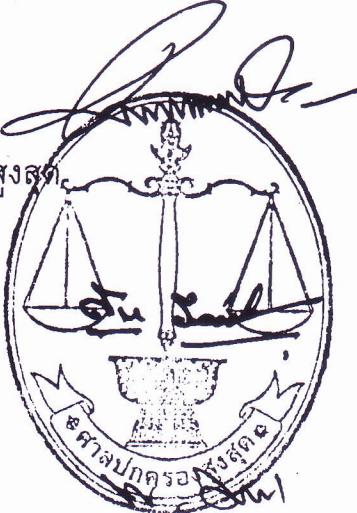
นายไพบูลย์ เสียงก้อง^{อักษรไทย}
ดุลการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายสุเมษ รอยกุลเจริญ^{อักษรไทย}
ดุลการศาลปกครองสูงสุด

นายพรชัย มัณฑ์ศิริเพ็ญ^{อักษรไทย}
ดุลการศาลปกครองสูงสุด

นางมนิวรรณ พรหมน้อย^{อักษรไทย}
ดุลการศาลปกครองสูงสุด

ดุลการเจ้าของส้านวน



๘๙-๘๑-

ดุลการผู้แทนคดี : นายสุเมษ เดียวอิศเรศ

