บทความปริทัศน์

การไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ กับการจำกัดสิทธิเกินสมควรแก่เหตุตามหลักความได้สัดส่วน

สุพจน์ อาลีอุสมาน*
กองกฎหมาย กรมอนามัย

วันรับ 22 ตุลาคม 2568
วันแก้ไข 3 ธันวาคม 2568
วันตอบรับ 25 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายมหาชนของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ โดยอ้างเหตุว่ามีกลิ่นเหม็นรบกวนซึ่งถือเป็นการก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น แต่กลับละเลยการใช้มาตรการทางปกครองที่จำกัดสิทธิน้อยกว่า เช่น การสั่งให้ปรับปรุงแก้ไข หรือพักใช้ใบอนุญาต สมมติฐานหลักคือ การกระทำดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะขัดต่อหลักความได้สัดส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์ประกอบของหลักความจำเป็น (Principle of Necessity) [4] เนื่องจากฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการที่รุนแรงที่สุดคือ การไม่ต่ออายุใบอนุญาตอันเป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40 และถือเป็นการจำกัดสิทธิที่เกินสมควรแก่เหตุตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 26 [2] ทั้งที่ปัญหายังมีทางแก้ไขได้ด้วยมาตรการทางเทคนิคที่รุนแรงน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 45 [3] นอกจากนี้ ยังชี้ให้เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวยังอาจขัดต่อหลักนิติธรรมในส่วนของหลักการใช้ดุลพินิจโดยมีขั้นตอนตามลำดับ (Sequential Enforcement) [5] ด้วย บทความนี้เน้นย้ำว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนต้องบูรณาการทั้งกลไกการโต้แย้งทางกฎหมาย (การใช้มาตรการบังคับตามลำดับ) และการบริหารความขัดแย้งเชิงนโยบาย เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและการนำเสนอแผนการปรับปรุงแก้ไขทางเทคนิคที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดฉันทามติในการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืน [6, 7]

คำสำคัญ: หลักความได้สัดส่วน หลักความจำเป็น หลักนิติธรรม การไม่ต่ออายุใบอนุญาต ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ สิทธิในการประกอบอาชีพ การใช้มาตรการตามลำดับชั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

*ผู้รับผิดชอบหลัก, : supojali@gmail.com

The Non-Renewal of a License to Operate a Livestock Business and Excessive Restriction of Rights under the Principle of Proportionality

Supoj Ali-usman*

Division of Legal Affairs, Department of Health

Abstract

This article analyzes the public law legitimacy of administrative orders issued by local officials refusing to renew licenses for livestock operations on the grounds of offensive odor nuisance. It highlights the oversight of less restrictive administrative measures, such as the issuance of improvement orders or temporary license suspension. The primary hypothesis posits that such actions likely contravene the Principle of Proportionality, particularly regarding the Principle of Necessity. This is because the administrative authority opted for the most severe measure-non-renewal of the license-which restricts the freedom of occupation guaranteed by Section 40 of the Constitution of the Kingdom of Thailand. Such an order constitutes an excessive restriction of rights under Section 26, given that the issue remains remediable through less severe technical measures as prescribed in Section 45 of the Public Health Act B.E. 2535 (1992). Furthermore, the article demonstrates that such orders may violate the Rule of Law regarding the exercise of discretion through Sequential Enforcement. The article concludes that a sustainable resolution requires integrating legal dispute mechanisms-specifically the sequential application of enforcement measures-with policy-based conflict management strategies. These include environmental mediation and the submission of clear technical remediation plans to foster consensus for sustainable coexistence.

Keywords: Principle of Proportionality, Principle of Necessity, Rule of Law, Non-Renewal of License, Livestock Farm, Right to Occupation, Sequential Enforcement, Constitution of the Kingdom of Thailand, Public Health Act B.E. 2535 (1992), Business Hazardous to Health

*Corresponding Author, ✉ :supojali@gmail.com

1. บทนำ

1.1 บริบทของปัญหาและความตึงเครียดทางกฎหมาย

ข้อพิพาทเกี่ยวกับกลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ถือเป็นกรณีคลาสสิกของความตึงเครียดทางกฎหมายมหาชนระหว่างสิทธิในการประกอบอาชีพของเอกชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 40) กับหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสวัสดิภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมของชุมชน [2, 3] ซึ่งฝ่ายปกครองมักต้องเผชิญกับแรงกดดันในการใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อยุติปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากมลพิษมาโดยตลอด เช่น กลิ่นเหม็นจากฟาร์มสุกรหรือฟาร์มไก่ [1] ถึงแม้ว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 26 ได้วางกลไกควบคุมอำนาจรัฐที่สำคัญที่สุดไว้ คือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมและไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (หลักความได้สัดส่วน) [2]

กรณีศึกษาที่นำมาวิเคราะห์นี้ มุ่งเน้นไปยังการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ตัดสินใจไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการทันที โดยมีข้อเท็จจริงว่าปัญหาดังกล่าวยังสามารถแก้ไขได้ด้วยมาตรการทางเทคนิค [5] การกระทำที่ข้ามขั้นตอนเช่นนี้ จึงนำมาซึ่งคำถามทางกฎหมายว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความจำเป็นหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลปกครองให้น้ำหนักอย่างสูงในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง [9]

1.2 วิธีการสืบค้นข้อมูล

บทความนี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมและวิเคราะห์หลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535) และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เผยแพร่โดยสำนักงานศาลปกครอง [2, 3, 5, 9] เพื่อนำมาสังเคราะห์และตีความในเชิงหลักการควบคุมอำนาจของฝ่ายปกครอง

2. กรอบทางกฎหมายและการจัดลำดับชั้นของมาตรการบังคับทางปกครอง

2.1 สิทธิในการประกอบอาชีพภายใต้การควบคุมของรัฐ

กิจการเลี้ยงสัตว์จัดเป็น “กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ” ที่ต้องถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 [3] ทำให้การอนุญาตให้ประกอบกิจการต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทางสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม แต่การใช้ดุลพินิจเพื่อเพิกถอนหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตนั้น มีความหมายเทียบเท่ากับการตัดสิทธิในการประกอบอาชีพของบุคคลอย่างสิ้นเชิง [9] ทำให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องถูกตรวจสอบภายใต้หลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 26 [2] ด้วย

2.2 หลักการบังคับใช้กฎหมายตามลำดับขั้นของมาตรการ (Sequential Enforcement Principle)

หลักกฎหมายมหาชนกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องใช้มาตรการทางปกครองให้เป็นไปตามลำดับของความรุนแรง [5] มาตรการบังคับตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงถูกแบ่งออกเป็นลำดับขั้นอย่างชัดเจน ดังนี้ [3]

ลำดับชั้น/มาตรการ	บทบัญญัติ	ลักษณะและวัตถุประสงค์
ขั้นต่ำ/แก้ไข	มาตรา 45	สั่งให้ผู้ดำเนินกิจการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด (มาตรการที่จำกัดสิทธิน้อยที่สุด)
ขั้นกลาง/ลงโทษชั่วคราว	มาตรา 59	สั่งพักใช้ใบอนุญาตภายในเวลาไม่เกินสิบห้าวัน เมื่อผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือเงื่อนไข
ขั้นสูงสุด/ยุติกิจการ	มาตรา 55, มตรา 60	การไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือการเพิกถอนใบอนุญาต (ใช้เมื่อมาตรการอื่นไม่สามารถใช้การได้ผล)

การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นข้ามการใช้มาตรการสั่งแก้ไขตามมาตรา 45 ไปสู่การไม่ต่ออายุใบอนุญาตทันที โดยที่ไม่มีข้อพิสูจน์ถึงความล้มเหลวของมาตรการที่รุนแรงน้อยกว่า ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ขัดต่อหลักการบังคับใช้กฎหมายตามลำดับชั้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ดุลพินิจตามหลักนิติธรรม

3. การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามหลักความได้สัดส่วน

การตรวจสอบคำสั่งทางปกครองตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) [4] มุ่งไปที่ความจำเป็นและความสมเหตุสมผลของการจำกัดสิทธิโดยพิจารณาจากสามองค์ประกอบย่อย [9] ดังนี้

3.1 หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability)

หลักความเหมาะสมเป็นเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาว่ามาตรการทางปกครองที่กำหนดต้องสอดคล้องกับเหตุที่เกิดขึ้นและสามารถบรรลุผลในการคุ้มครองสิทธิตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้นๆ ได้ ดังนั้น คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตเป็นคำสั่งที่ยุติการประกอบกิจการถาวร [3] จึงเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อระงับเหตุรำคาญและคุ้มครองอนามัยสิ่งแวดล้อม [9] ได้ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาต จึงผ่านเกณฑ์การทดสอบในองค์ประกอบแรกนี้

3.2 หลักความจำเป็น (Principle of Necessity)

หลักความจำเป็นเป็นเกณฑ์ตัดสินที่เข้มงวดที่สุด [4] โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องพิสูจน์ว่า นอกจากมาตรการข้างต้นนี้แล้ว ไม่มีมาตรการอื่นที่จำกัดสิทธิของเอกชนน้อยกว่าที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้ [9] ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับกลิ่นเหม็นจากฟาร์มเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงทางเทคนิคและการบริหารจัดการ (เช่น การติดตั้งระบบบำบัดกลิ่น การปรับปรุงโรงเรือน) [5, 7] การละเลยการใช้มาตรการสั่งให้แก้ไขหรือปรับปรุงตามมาตรา 45 [3] เพื่อให้โอกาสผู้ประกอบกิจการได้แก้ไขปัญหาอย่างสมเหตุสมผล ถือว่าเป็นการเลือกมาตรการที่ไม่เข้าเกณฑ์หลักความจำเป็นนี้

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด [5] ตอกย้ำหลักการนี้ว่า การเพิกถอนหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตต้องกระทำในฐานะเป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น เมื่อมาตรการที่จำกัดสิทธิน้อยกว่า (เช่น การสั่งให้ปรับปรุง หรือการพักใช้ใบอนุญาต) ไม่สามารถใช้การได้ผลหรือเมื่อผู้ประกอบกิจการมีพฤติการณ์ละเลยอย่างร้ายแรง การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นข้ามขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความจำเป็นอย่างชัดเจน

3.3 หลักดุลยภาพ (Principle of Balance)

หลักดุลยภาพเป็นการเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ได้รับ (การระงับกลิ่นเหม็น) กับความเสียหายที่เอกชนต้องแบกรับ (การสูญเสียอาชีพอย่างถาวร) [9] การไม่ต่ออายุใบอนุญาตเป็นการตัดสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ [2] ซึ่งเป็นความเสียหายที่ร้ายแรงและเด็ดขาดเมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่สามารถบรรลุได้ด้วยมาตรการที่จำกัดสิทธิน้อยกว่า เช่น การสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขพร้อมกับมีบทลงโทษปรับ การกระทำนี้จึงเป็นการจำกัดสิทธิที่เกินสมควรแก่เหตุและขาดดุลยภาพ [5]

4. การละเมิดหลักนิติธรรมในการใช้ดุลพินิจ

คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตยังสะท้อนถึงการละเมิดหลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรม (Rule of Law) อีกด้วย [4]

4.1 การขาดความรอบคอบทางกระบวนการ (Procedural Misconduct)

หลักนิติธรรมกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจด้วยความรอบคอบและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย [8] การละเลยหลักลำดับชั้นมาตรการบังคับตามที่กล่าวมาถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาดทางกระบวนการ (Procedural Misconduct) และขาดเหตุผลอันสมควร [4] ซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของเอกชนต่อการบริหารราชการแผ่นดินและยังอาจเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (Abuse of Discretion) [4]

4.2 หลักการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักพหุนิยมทางนิติปรัชญา

ในทางนิติปรัชญา กฎหมายมิได้เป็นเพียงชุดของคำสั่งเท่านั้น แต่ยังต้องสอดคล้องกับหลักศีลธรรมและเหตุผลอันดี [8] การเลือกใช้มาตรการที่ทำลายชีวิตทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยสิ้นเชิงทั้งที่ทางเลือกอื่นยังมีอยู่ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการที่มุ่งสร้างความสมดุลและการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนในสังคม

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการบริหารความขัดแย้งเชิงบูรณาการ

5.1 บทสรุปเชิงวิชาการ

คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ทันที โดยข้ามการใช้มาตรการที่รุนแรงน้อยกว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน เนื่องจากขัดต่อหลักความจำเป็นและหลักดุลยภาพภายใต้หลักความได้สัดส่วนตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 26 [2] โดยคำสั่งทางปกครองเช่นนี้มีแนวโน้มสูงที่จะถูกศาลปกครองเพิกถอน [5]

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการบริหารความขัดแย้งเชิงบูรณาการ

เพื่อให้การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเกิดประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการเคารพสิทธิของประชาชนอย่างยั่งยืน [6, 7] ควรมีการปรับปรุงแนวทางการบริหารราชการ ดังนี้

(1)การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ : ส่งเสริมการฝึกอบรมแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีความเข้าใจในหลักความได้สัดส่วนและหลักนิติธรรมอย่างลึกซึ้ง เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นการจำกัดสิทธิที่จำเป็นและสมเหตุสมผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

(2)การบังคับใช้กฎหมายตามลำดับขั้น : หน่วยงานทางปกครองต้องจัดทำคู่มือที่กำหนดให้มีการบันทึกเหตุผลทางเทคนิคว่ามาตรการที่รุนแรงน้อยกว่า (มาตรา 45) ไม่สามารถใช้การได้ผลจริงหรือผู้ประกอบกิจการมีเจตนาหลีกเลี่ยงกฎหมายก่อนที่จะตัดสินใจใช้มาตรการขั้นสูงสุด [5]

(3)การใช้กลไกการไกล่เกลี่ยด้านสิ่งแวดล้อม : เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรใช้กลไกการไกล่เกลี่ย [6, 7] เพื่อกำหนดเงื่อนไขการต่อใบอนุญาตที่ผูกพันกับการนำเสนอแผนการปรับปรุงแก้ไขทางเทคนิคที่เป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบได้ [9]

เอกสารอ้างอิง

1. กรมอนามัย กองกฎหมาย. สรุปผลการดำเนินงานพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2566. นนทบุรี: กรมอนามัย; 2567. เอกสารอัดสำเนา
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; 2560.
3. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; 2535.
4. วุฒิชัย จิตตานุ. การบังคับใช้หลักการสัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการคุ้มครองสิทธิปัจเจกบุคคล. วารสารรัฐธรรมนูญ [อินเทอร์เน็ต]. 2549 [เข้าถึงเมื่อ 28 พ.ย. 2568] ;8(22):41-68. เข้าถึงได้จาก https://elibrary.constitutionalcourt. or.th/multim/jindex/8-22/Image/8-22-41.pdf
5. สำนักงานศาลปกครอง. การมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มเลี้ยงสุกรโดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริงปัญหากลิ่นรบกวน. ใน: กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ, บรรณาธิการ. คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุขและอนามัย คดีพิพาทเกี่ยวกับเหตุเดือดร้อนรำคาญ และคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ลงเผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ตั้งแต่ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน) 2555 ถึงปีที่ 20 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน) 2563. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง; 2567. หน้า 29-32.
6. สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. การบริหารความขัดแย้งและบริหารภาวะวิกฤต. เอกสารความรู้ สดร. ลำดับที่ 10 [อินเทอร์เน็ต]. 2554 [เข้าถึงเมื่อ 2 ต.ค. 2568]. เข้าถึงได้จาก: http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b10_54.pdf
7. ศุภวรรณ ภิรมย์ทอง. การจัดการความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมในชุมชนชนบทไทย: กรณีโครงการพัฒนาการท่องเที่ยวชมหิ่งห้อย. วารสารสังคมศาสตร์วิชาการ 2556;12(1):187-205.
8. สิทธิกร ศักดิ์แสง. ข้อคิดของกฎหมายภายใต้พหุนิยมทางนิติปรัชญาที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทย. นนทบุรี: บริษัทสามดี ออลล์ จำกัด; 2568.
9. ปราณี สุขศรี. หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด: ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality) [อินเทอร์เน็ต]. [ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์] [เข้าถึงเมื่อ 28 พ.ย. 2568]. เข้าถึงได้จาก: https://legal.moph.go.th/index.php?option=com_remository&Itemid=813&func=pdfviewer&id=664