

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรม กับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

มยุรา ศรีสุระ²

การประกอบกิจการอุตสาหกรรมในแม่น้ำเป็นการเข้าไปใช้สอยทรัพยากรในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9 ต้องขออนุญาตประกอบกิจการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ.2546 โดยกำหนดให้ผู้ขออนุญาตอุตสาหกรรมยื่นคำขอตามแบบ ทด.64 ทำระเบียบพร้อมด้วยแผนที่บริเวณขออนุญาตอุตสาหกรรมต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี และในกรณีที่การขออนุญาตอุตสาหกรรมไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นใดก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆด้วย และก่อนที่จะจังหวัดจะออกใบอนุญาตต้องตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้วให้จังหวัดออกใบอนุญาตตามแบบ ท.ค. 69 ทำระเบียบ

กฎหมายว่าด้วยการขออนุญาตอุตสาหกรรมมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและจำเป็นต้องมีใบอนุญาตจากหลายหน่วยงาน ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตอุตสาหกรรมได้แก่ประมวลกฎหมายที่ดินประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้อุตสาหกรรม พ.ศ.2546 ประกอบระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ขุดลอกเพื่อประกอบการอนุญาตให้อุตสาหกรรมตามมาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2556 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช 2484 โดยการประกอบกิจการอุตสาหกรรมต้องมีใบอนุญาตหลายใบจึงมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ซึ่งประกอบไปด้วยสำนักงานที่ดิน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมเจ้าท่า กรมป่าไม้

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ทำการศึกษาการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมแม่น้ำในที่ดินของรัฐ โดยที่การขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมแม่น้ำในที่ดินของรัฐ ถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมก็คือ การขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่บริเวณที่ดินที่ขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมตั้งอยู่ โดยที่ผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินที่ขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมตั้งอยู่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการขออนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์พัชรดา เอื้อวรรณกิจ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีดา โชติมานนท์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทั้งนี้ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแบ่งค่าตอบแทนที่ได้รับให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

จากการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จึงทำให้พบว่า ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการขออนุญาตประกอบกิจการคูศูทรายกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นปัญหาใน 3 ประเด็น ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง คือ ปัญหาเรื่องขั้นตอนการขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการคูศูทราย ซึ่งถึงแม้ผู้ประกอบกิจการคูศูทรายจะยังไม่ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตให้ประกอบกิจการคูศูทราย ก็ยังสามารถประกอบกิจการคูศูทรายต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้คูศูทราย พ.ศ.2546 ข้อ 26 กำหนดให้ใบอนุญาตคูศูทรายให้มีกำหนดเวลาไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาตและหากผู้ได้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะต่อใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินที่ขออนุญาตคูศูทรายตั้งอยู่ ส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่รัฐมนตรีประกาศยกเลิกหน้าที่ของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 แล้วให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต และในการขอต่ออายุใบอนุญาตนั้นหากผู้ได้รับอนุญาตไม่ยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตไม่ประสงค์จะขอต่อใบอนุญาต ซึ่งในปัจจุบันผู้ประกอบการต้องยื่นคำขอต่อ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในท้องที่ซึ่งที่ดินที่ขออนุญาตคูศูทรายตั้งอยู่ จึงอาจทำให้ผู้ประกอบการบางรายอาศัยช่องว่างของกฎหมายประกอบกิจการคูศูทรายต่อไป ในระหว่างรอการพิจารณาของ กพด. หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอนุญาตให้คูศูทราย ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาต โดยไม่นำใบอนุญาตชุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือ ใบอนุญาตให้ทำประโยชน์ในเขตป่า และใบอนุญาตจากโรงงานอุตสาหกรรมมาประกอบการพิจารณาต่อใบอนุญาต เพราะก่อนที่จะจังหวัดจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการคูศูทราย จะต้องตรวจสอบว่ามีใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ ถ้าเห็นว่าครบถ้วนแล้วจังหวัดจึงจะออกใบอนุญาตตามแบบ ทด. 69 ก ท้ายระเบียบ และให้จังหวัดเรียกเก็บเงินประกันตามจำนวนที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการจากผู้ได้รับอนุญาตในวันที่จังหวัดออกใบอนุญาตให้คูศูทราย เพื่อเป็นค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากผลของการคูศูทราย โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการสามารถประกอบกิจการคูศูทรายได้อย่างต่อเนื่องจนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต เพราะถึงแม้ว่าผู้ประกอบการจะไม่นำใบอนุญาตดังกล่าวมาประกอบเพื่อให้จังหวัดพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตคูศูทราย ผู้ประกอบกิจการคูศูทรายก็ยังสามารถดำเนินการคูศูทรายได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากได้ยื่นคำขอต่ออายุ

ใบอนุญาตภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดคือ ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เมื่อได้ยื่นคำขอ ดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้นโดยผู้ประกอบการอาจใช้เป็นจุดอ่อนของระเบียบดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการไม่จ่าย ค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจอ้างว่ายังไม่มีใบอนุญาตคูศทราย เพื่อใช้เป็น หลักฐานประกอบการจ่ายเงิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐได้ และอาจอาศัยช่องว่างของ กฎหมายดังกล่าวในการลดค่าใช้จ่าย จึงควรยกเลิกข้อความตามข้อ 26 ที่บัญญัติว่า “เมื่อได้ยื่นคำขอ ดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น” ทั้งนี้เพื่อป้องกัน ไม่ให้ผู้ประกอบการได้หลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด และดำเนินการตามระเบียบกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการคูศทรายด้วย อาจเกิดจากเหตุในการอยากลดค่าใช้จ่ายโดยการไม่ยอมจ่ายค่าตอบแทนในการยื่นคำขอใบอนุญาตจาก หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะหากผู้ประกอบการไม่นำใบอนุญาตดังกล่าวมาประกอบจังหวัดก็จะไม่ พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการคูศทรายให้ ทำให้ผู้ประกอบการคูศทรายไม่สามารถ ดำเนินการคูศทรายต่อไปได้นับแต่วันที่ใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ

ประเด็นปัญหาที่สองคือ ปัญหาในการจัดเก็บค่าตอบแทนในการขออนุญาตประกอบกิจการคูศ ทราย โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9/1 บัญญัติว่า การประกอบกิจการคูศทราย เมื่อได้รับอนุญาตให้ ประกอบกิจการคูศทรายแล้วจะต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาต ตั้งอยู่ ทั้งนี้ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวล กฎหมายที่ดิน (อัตราลูกบาศก์เมตรละ 28) บาท โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแบ่ง ค่าตอบแทนที่ได้รับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าตอบแทนที่ได้รับภายใน กำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ เพื่อเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้ค่าตอบแทนส่วน ที่เหลือตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ในกรณีที่ดินดังกล่าว ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ตกเป็นรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วน เกี่ยวข้องในการขออนุญาตประกอบกิจการคูศทรายก็คือ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี รายได้จากการประกอบกิจการคูศทราย โดยที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการคูศ ทรายตามมาตรา 9 เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ยกเว้นองค์การ บริหารส่วนจังหวัดทั้งนี้ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ต้องไม่เกินบัญชีอัตรา ค่าตอบแทนตามท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน (การขุดหรือคูศทราย ลูกบาศก์เมตรละ 28.00 บาท) โดยที่แต่ละ ท้องถิ่นจะกำหนดอัตราค่าตอบแทนในการคูศทรายที่ไม่เท่ากัน โดยพิจารณาจากอัตราค่าตอบแทนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานของผู้ศึกษาเอง ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้างเคียง จึงทำให้พบได้ว่าการกำหนด อัตราค่าตอบแทนในอัตราลูกบาศก์เมตรละ 5 บาท 10 บาท 15 บาท 20 บาท นั้นก็ตามแต่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นของตน แต่ต้องไม่เกินบัญชีอัตราค่าตอบแทนตามท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน (การขุดหรือคูทราย ลูกบาศก์เมตรละ 28.00 บาท) เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีหลักการคิดคำนวณอัตราค่าตอบแทนที่เป็นระบบ ว่าควรกำหนดอัตราค่าตอบแทนในการคูทรายเพื่อตราไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอัตราลูกบาศก์เมตรละเท่าใดจึงจะเป็นอัตราการจัดเก็บค่าตอบแทนในการคูทรายที่เหมาะสม เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางแห่งได้กำหนดอัตราค่าตอบแทนเต็มเพดานขั้นสูงตามที่กำหนดไว้ท้ายบัญชีประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกำหนดอัตราลูกบาศก์เมตรละ 28 บาทก็อาจจะได้รับข้อโต้แย้งจากผู้ประกอบการว่าใช้หลักเกณฑ์ใดในการปรับขึ้นอัตราค่าตอบแทน โดยนำไปเปรียบเทียบกับอัตราค่าตอบแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียง โดยอ้างว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปรับขึ้นอัตราค่าตอบแทน ซึ่งแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะออกมาถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่ก็ทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายมีผลในแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะไม่สามารถบังคับใช้กับผู้ประกอบการได้โดยง่าย

ประเด็นปัญหาที่สามคือ ปัญหาเรื่อง ไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการตรวจตรา ควบคุมดูแล การคูทรายอย่างชัดเจน และความไม่ชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ประกอบการ ในพื้นที่หากมีการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด เนื่องด้วยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้คูทราย พ.ศ.2546 ข้อ 36 กำหนดให้จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จัดเจ้าหน้าที่เข้าตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการคูทรายเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด ปรากฏว่าอาจมีผู้ที่ได้รับอนุญาตให้คูทรายไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตให้คูทราย จึงทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวคือ เนื่องด้วยการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ในการจัดเจ้าหน้าที่เข้าตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการคูทรายเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในการจัดเจ้าหน้าที่เข้าตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการคูทรายเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด จึงอาจทำให้เกิดการบ่าเบียดความรับผิดชอบในการจัดเจ้าหน้าที่เข้าตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการคูทรายเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด ของแต่ละหน่วยงาน จึงทำให้การควบคุม กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการคูทรายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ประกอบการในพื้นที่ หากมีการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด แต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับพื้นที่ในการประกอบกิจการคูทรายมากที่สุดก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในฐานะหน่วยงานที่อนุญาตให้ใช้พื้นที่ในการประกอบกิจการคูทราย เพราะหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้คูทรายต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมสามารถเข้าควบคุมตรวจสอบตราการคูทรายได้ทันทั่วถึง เช่น หากมีการคูทรายที่ทำให้เกิดความเสียหายหรือเกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินของทางราชการ หรือของผู้อื่น ผู้ได้รับอนุญาตไม่ทำการคูทรายให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ได้กระทำการเป็นที่เกิด

ขวางทางจราจร หรือก่อให้เกิดเสียงดังเป็นที่รบกวนผู้อื่น ไม่ได้ใช้ผ้าใบปิดคลุมให้มีฉนวนกันเสียงเพื่อป้องกันการรบกวนหรือการฟุ้งกระจายของทรายทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางอากาศ หน่วยงานแรกที่ประชาชนจะได้ทำการร้องเรียนร้องทุกข์เพื่อให้ทำการแก้ไขและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ และในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีรายได้จากการประกอบกิจการดูดทราย เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ.2546 ข้อ 36 นั้น ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเจ้าหน้าที่เข้าตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการดูดทรายเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด และโดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ.2546 ไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการดูดทรายต้องรายงานปริมาณการผลิตและปริมาณการขายทราย และไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตรวจสอบปริมาณการผลิตและการขายทรายอย่างสม่ำเสมอ จึงอาจทำให้ไม่สามารถควบคุมปริมาณการดูดทรายว่ามีการลักลอบดูดทรายเกินปริมาณที่กฎหมายกำหนด

จากที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการขออนุญาตประกอบกิจการดูดทรายกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาขั้นตอนการขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการดูดทราย ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ เห็นควรยกเลิกข้อความตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูดทราย พ.ศ. 2546 ข้อ 26 “ที่บัญญัติว่า ใบอนุญาตให้ดูดทรายให้มีกำหนดเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

ผู้ได้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินที่ขออนุญาตดูดทรายตั้งอยู่ ส่วนอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่รัฐมนตรีประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2528 แล้วให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการดังกล่าวต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น

การขอต่ออายุใบอนุญาตตามวรรคสอง หากผู้ได้รับอนุญาตไม่ยื่นคำขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตไม่ประสงค์จะขอต่อใบอนุญาต”

ผู้ศึกษาเห็นควรยกเลิกข้อความ “เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วจะประกอบกิจการดังกล่าวต่อไปก็ได้จนกว่าจะได้รับคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตนั้น”

2. ปัญหาในการจัดเก็บค่าตอบแทนในการขออนุญาตประกอบกิจการดูดทราย ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะคือ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 9/1 วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “ให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ยกเว้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งนี้ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้”

เห็นควรแก้ไขเป็น “ให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 9 เสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ตามวิธีการและอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้”

3. ปัญหาเรื่อง ไม่มีการกำหนดผู้รับผิดชอบในการตรวจตรา ควบคุมดูแลการดูแลอย่างชัดเจน และความไม่ชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ประกอบการในทันทีหากมีการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นควร แก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ.2546 ข้อ 36 ที่บัญญัติว่า “ให้จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จัดเจ้าหน้าที่ตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการคูศทรายเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

เห็นควรแก้ไขเป็น “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการคูศทรายตั้งอยู่ มีอำนาจในการจัดเจ้าหน้าที่ตรวจตรา ควบคุมดูแล ให้การดำเนินการคูศทรายเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด และให้มีอำนาจ ตรวจ คั่น กัก ยึด หรืออายัดเครื่องจักร ทรัพยากรกรวด หิน ทราย สมุดบัญชีเอกสาร หรือสิ่งใดๆที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำผิดให้ระงับการคูศทรายได้ทันที และรายงานจังหวัดให้ดำเนินการตามกฎหมาย”

และเห็นควรเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ.2546 ข้อ 37 “ให้ผู้ประกอบกิจการคูศทรายต้องรายงานปริมาณการผลิตและปริมาณการขายทราย ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการคูศทรายตั้งอยู่ในแต่ละปีที่ได้รับอนุญาตเมื่อครบกำหนดตามใบอนุญาต และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการรายงานให้จังหวัดทราบต่อไป และให้จังหวัดได้ทำการตรวจสอบปริมาณการผลิตและการขายทรายอย่างสม่ำเสมอ

เอกสารอ้างอิง

ชุดิมา ไกรฤกษ์โอฬาร. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการคูศทราย.” สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2563.

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456.

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

ประมวลกฎหมายที่ดิน.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้คูศทราย พ.ศ. 2546