

บันทึก

เรื่อง ทหหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่
(กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอประทานบัตรทำเหมืองแร่)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๓๐๑/๘๒ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๒๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อหาหรือของกรมทรัพยากรธรณีว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่จะเป็นผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร และรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ได้เพียงใดหรือไม่ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในขณะนี้จังหวัดบางจังหวัดที่ประสบปัญหาราษฎรบุกรุกเข้าทำเหมืองในพื้นที่ที่มีได้รับอนุญาตประทานบัตรจังหวัดเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ยื่นคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ในบริเวณพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุก เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองแร่แล้ว จะได้จัดให้ราษฎรเข้าทำเหมืองแร่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ในประทานบัตร

กรมทรัพยากรธรณีได้รับคำขอประทานบัตรไว้แล้ว แต่ยังไม่อาจออกประทานบัตรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เนื่องจากมีผู้ทักท้วงว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม้จะเป็นนิติบุคคลแต่ก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเป็นผู้ขอประทานบัตรหรือทำเหมืองแร่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง เนื่องจากกิจการเหมืองแร่มีใช้กิจการซึ่งจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นโดยรวม หากแต่เป็นกิจการพิเศษเฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น และการทำเหมืองแร่มีได้มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ซึ่งอาจทำได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด โดยที่กรมทรัพยากรธรณีมีความเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าจะเป็นผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เช่น การสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่และการซื้อขายแร่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยแร่มิได้จำกัดขอบเขตของบุคคลที่จะทำการสำรวจและทำเหมืองแร่ไว้ ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๕ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล และมาตรา ๓๑ (๑๙) และ (๒๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจกระทำการพาณิชย์และกิจการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นได้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาความเห็นของกรมทรัพยากรธรณีแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อความรอบคอบ จึงได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่จะเป็นผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร และรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้หรือไม่เพียงใด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้

พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย จำนวนเท่ากัน คือ

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายหนึ่งเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่จะถืออาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ เพราะเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายว่าด้วยแร่กำหนดไว้ และนอกจากนั้นยังมีอำนาจที่จะประกอบกิจการทำเหมืองแร่ได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพราะการประกอบธุรกิจการทำเหมืองแร่เป็นการพาณิชย์อันอยู่ในอำนาจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกระทำได้ ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

กรรมการร่างกฎหมายอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การทำเหมืองแร่เป็นการประกอบอุตสาหกรรมมิใช่เป็นการประกอบกิจการพาณิชย์ ตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพราะกฎหมายดังกล่าวมิได้นิยามความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” ไว้เป็นพิเศษให้รวมถึงการอุตสาหกรรมด้วย จึงต้องถือว่ามีความหมายตามความหมายทั่วไป คือ ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งหมายถึงการค้าขายหรือการซื้อขายเท่านั้น การแปลความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” อย่างกว้างโดยให้มีความหมายคลุมไปถึงการอุตสาหกรรมด้วย จะทำให้เกิดความสับสนในการแปลความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับและยังมีผลกระทบกระเทือนต่อหลักการตีความกฎหมายที่ถือเป็นหลักว่า เมื่อกฎหมายไม่ได้ให้บทนิยามของคำใดไว้ ย่อมถือว่าคำนั้นมี ความหมายตามความหมายทั่วไปอีกด้วย

โดยที่กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖ มีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการวินิจฉัยหาข้อยุติอย่างรอบคอบ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ปรากฏผลการพิจารณาว่า กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมาก (๑๔ ต่อ ๑๒) มีความเห็นว่า เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงย่อมมีสิทธิขออาชญาบัตร ประทานบัตร และใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติแร่ได้ สำหรับปัญหาที่ว่า การประกอบกิจการทำเหมืองแร่เป็นกิจการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพียงใดหรือไม่ ในประเด็นนี้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมากเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่ปรากฏอยู่ในมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑ คือ มาตรา ๓๑^๑

^๑ มาตรา ๓๑ ภายใต้งบตั้งแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

โดยเฉพาะความใน (๑๙) ประกอบกับมาตรา ๓๓^๒ และมาตรา ๔๓^๓ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจประกอบการพาณิชย์ภายในเขตจังหวัดโดยตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ภายใต้บังคับแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพาณิชย์ส่วนจังหวัด จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจประกอบการพาณิชย์ได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกก็คือ การทำเหมืองแร่เป็นการประกอบการพาณิชย์อันอยู่ในขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ ในประเด็นนี้ กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมากมีความเห็นว่า เมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดมิได้กำหนดความหมายของคำว่า “การพาณิชย์” ไว้เป็นพิเศษ การตีความคำว่า “การพาณิชย์” จึงต้องตีความตามความหมายธรรมดาซึ่งย่อมหมายถึงการลงทุนเพื่อแสวงหากำไรโดยทั่วไป

-
- (๒) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
 - (๓) การสาธารณสุข
 - (๔) การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
 - (๕) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
 - (๖) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
 - (๗) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
 - (๘) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - (๙) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 - (๑๐) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - (๑๑) การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
 - (๑๒) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - (๑๓) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
 - (๑๔) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจสวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
 - (๑๕) การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 - (๑๖) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
 - (๑๗) การจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
 - (๑๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (๑๙) การพาณิชย์
 - (๒๐) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด
- ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

^๒ มาตรา ๓๓ การดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งมีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา ๔๓

^๓ มาตรา ๔๓ ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพาณิชย์ส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้

นั่นเอง ฉะนั้น แม้กฎหมายว่าด้วยแร่จะได้แยกเรื่องการทำเหมืองแร่และการซื้อขายแร่ไว้ต่างหากจากกัน โดยกำหนดให้การทำเหมืองแร่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการอุตสาหกรรม กระทำได้โดยการขอประทานบัตร และกำหนดให้การซื้อขายแร่กระทำได้โดยการขอรับใบอนุญาตก็ตาม แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายแร่ก็คือประสงค์จะกำหนดวิธีการสำหรับบังคับใช้แก่การขุดหาแร่เพื่อนำไปขายนั่นเอง ดังนั้น หากพิจารณาโดยทั่วๆ ไปแล้ว การขุดแร่และการขายแร่ที่ขุดได้ จึงมีลักษณะเป็นทั้งอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ด้วย เพราะผู้ถืออาชญาบัตรสำรวจแร่ก็ดี ผู้ถือประทานบัตรทำเหมืองแร่ก็ดีล้วนแต่เป็นผู้ลงทุนซึ่งต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่จะนำแร่ที่ขุดได้ไปจำหน่ายเพื่อแสวงหากำไร เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนว่าการทำเหมืองแร่เป็นการพาณิชย์ก็คือ เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการประกอบการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในด้านการเทศพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดก็ดี กฎหมายว่าด้วยเทศบาลก็ดี รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครด้วย ได้กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง ๓ ประเภทประกอบการพาณิชย์ได้ในลักษณะเดียวกัน และขณะนี้กรุงเทพมหานครก็ได้ประกอบธุรกิจตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยออกจำหน่ายในท้องตลาด ถึงแม้จะถือเอาอำนาจหน้าที่ในการจัดมูลฝอยมาเป็นข้ออ้างก็ตาม แต่ผลที่ได้รับก็เท่ากับว่ากรุงเทพมหานครประกอบการพาณิชย์โดยตั้งโรงงานผลิตปุ๋ยออกจำหน่ายแก่ประชาชนนั่นเอง ทั้งที่การผลิตปุ๋ยนั้นย่อมถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมอย่างหนึ่ง และวิธีการในทางปฏิบัติก็ได้แยกการผลิตปุ๋ยและการจำหน่ายปุ๋ยออกต่างหากจากกัน นอกจากนี้เมื่อได้พิจารณาถึงปัญหาทางด้านการบริหารประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยมุ่งหมายให้ท้องถิ่นมีรายได้พอเพียงที่จะให้บริการแก่ราษฎรและทำความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ฉะนั้น การที่จะตีความไปในทางจำกัดอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อนึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ (๑๕) และ (๒๐) ประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ชัดว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร และดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นได้อีกด้วย ฉะนั้น การประกอบธุรกิจการทำเหมืองแร่จึงเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งจังหวัดที่อุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ควรจะกระทำได้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีการประกอบอาชีพหลักโดยชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น อันจัดได้ว่าเป็นการพัฒนาท้องถิ่นรูปหนึ่ง

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กรรมการร่างกฎหมายครบคณะฝ่ายข้างมาก จึงเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจที่จะเป็นผู้ถืออาชญาบัตร ประทานบัตร และรับใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ แต่ในการกำหนดเขตพื้นที่ในอาชญาบัตรหรือประทานบัตรซึ่งอาจเป็นพื้นที่ในทะเลนั้น ส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ จะต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย เพราะกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการส่วนจังหวัดได้ภายในเขตจังหวัดเท่านั้น

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์
(นายสมภพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๖๐