

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย การขุดดิน หรือถมดิน

สำหรับพระราชบัญญัติ การขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้และหลังจากมีการประกาศใช้ในพื้นที่ต่าง ๆ จนถึงปัจจุบันก็มีปัญหาและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการทำธุรกิจ ขุดดินหรือบ่อดิน ถมดิน ซึ่งเป็นธุรกิจการลงทุนพื้นฐานในขั้นตอนการเตรียมการก่อนที่จะทำการก่อสร้างประกอบธุรกิจ ค้าขาย ที่อยู่อาศัยหรือสร้างเป็นสถานการผลิตสินค้าอุปโภคและบริโภค สำหรับสังคมธุรกิจในปัจจุบัน ซึ่งปัญหาอุปสรรคดังกล่าวผู้ประกอบการจะประสบตั้งแต่ก่อนลงมือดำเนินการ และระหว่างดำเนินการกิจการดังกล่าว เพราะเกิดความซ้ำซ้อนกันของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในที่นี่จะขอหยิบยกปัญหากฎหมายพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 มาทำการศึกษาดังนี้

1. ปัญหาความไม่เอื้อของกฎหมาย ตามนโยบายของรัฐ ในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน
2. ปัญหากฎหมายให้อำนาจพนักงานท้องถิ่นกำหนดแบบการรับแจ้งการขุดดินเอง ทำให้แบบมีความหลากหลายต่างกันไป
3. ปัญหากฎหมายเปิดช่องให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณา มากเกินควร
4. ปัญหากฎหมายบัญญัติไว้คลุมเครือ

#### ปัญหาความไม่เอื้อของกฎหมาย ตามนโยบายของรัฐ ในส่งเสริมการลงทุนของเอกชน

การกำหนดมาตรการหรือข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ใด หากเป็นข้อบกพร่องในทางกฎหมาย ปัญหาดังกล่าวก็จะมีผลกระทบทำให้การประกอบการของภาคเอกชนที่จะทำการลงทุน เกิดการชะงักงันหรือเกิดความไม่ราบรื่นในการขึ้นการลงทุน ทำให้ไม่สามารถสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน ทำให้การขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดการณ์ ซึ่งมีข้อปัญหาพิจารณาได้แก่

1. ปัญหากฎหมายหลายฉบับกำหนดอำนาจการพิจารณาเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ซ้ำซ้อนกันทั้งที่เป็นการดำเนินการหรือประกอบกิจการชนิดเดียวกัน

สำหรับผู้ที่จะประกอบอาชีพธุรกิจที่ดินหรือทำบ่อดิน บ่อทราย หรือถมดิน เพื่อการค้าหรือพาณิชย์หรือเพียงจะทำการลงทุนเพื่อประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งบนพื้นที่ดินของตนเอง นั้นการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับซึ่งในบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับก็กำหนดไว้อย่างรัดกุมพอสมควรแล้ว แต่ขั้นตอนการประกอบธุรกิจดังกล่าวข้างต้นก็ยังคงอยู่ในการพิจารณาของเจ้าพนักงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ต้องพิจารณาถึงการประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งอำนาจดังกล่าวจึงเห็นว่าซ้ำซ้อนกันอยู่ ได้แก่

#### 1.1 ปัญหาอำนาจในการพิจารณาใบอนุญาต ของเจ้าพนักงานซ้ำซ้อนกัน

อำนาจการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ เริ่มดำเนินการแจ้งประกอบอาชีพ การ ขุดดิน หรือทำบ่อดิน บ่อทรายหรือ ถมดิน ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และตามมาตรา 4 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบพิจารณาออกใบรับแจ้งการขุดดินหรือถมดินไว้ได้แก่ (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล (2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร (3) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา (4) ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (5) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย โดยเฉพาะจัดตั้งขึ้นกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น (6) นายกองการบริหารส่วนจังหวัด สำหรับในเขตท้องที่อื่นนอกจาก (1) ถึง (5)

ดังนั้น เมื่อมีผู้ประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวต้องซึ่งต้องอยู่ในบังคับตามเนื้อหารายละเอียดของมาตรา 17 ซึ่งได้แก่การขุดดิน และมาตรา 26 ได้แก่การถมดิน ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องยื่นเอกสารแจ้งข้อมูล (1)-(9) ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นที่ ณ สำนักงานพื้นที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่พื้นที่ตั้งอยู่ เป็นผู้พิจารณารับแจ้งการดำเนินการขุดดินหรือถมดิน หลังจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาเอกสารหลักฐานถูกต้องแล้วจึงจะออกใบรับแจ้งหรือใบอนุญาตตามที่เข้าใจกัน ให้กับผู้แจ้ง หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ออกใบรับแจ้งเหตุให้เพราะมีเหตุขัดข้องและ ผู้แจ้งหรือผู้ประกอบการไม่เห็นด้วยก็ยังสามารถอุทธรณ์ตามมาตรา 34 ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือคณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ประกอบไปด้วย ประกอบด้วย อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมศิลปากร ผู้แทนสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกรมการผังเมือง ผู้แทนสภาวิศวกรและผู้แทนสภาสถาปนิกแห่งละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการและ

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการ การควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ แล้วแต่กรณี

อำนาจการพิจารณาของเจ้าพนักงานในการ เริ่มดำเนินการแจ้งตั้งและประกอบกิจการโรงงาน จำพวกที่ 3 ที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ ชุดดิน หรือทำบ่อดิน บ่อทรายหรือ ถมดิน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ได้ให้รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจตามมาตรา 7 ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้โรงงานตามประเภทชนิดหรือขนาดใดเป็นโรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 หรือโรงงานจำพวกที่ 3 แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการควบคุม ดูแล การป้องกันเหตุเดือนร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหายและการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน และให้ผู้ขออนุญาตตั้งและประกอบกิจการโรงงาน ได้ยื่นขออนุญาตจากผู้อนุญาต ซึ่งตามความหมายของในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 5 ได้แก่ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายตามความเหมาะสม ซึ่งในกรณีของต่างจังหวัดมักจะมอบให้อุตสาหกรรมจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นผู้อนุญาต

สำหรับการประกอบกิจการชุดดิน ถมดิน ผู้ประกอบกิจการ ส่วนใหญ่ผู้ประกอบการจะใช้รถแบ็คโฮหรือรถชุด และรถตัก เป็นเครื่องมือในการชุดดิน ถมดิน ซึ่งเครื่องจักรหรือยานพาหนะดังกล่าวจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามรายละเอียดที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ซึ่งเป็นโรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน จึงจะดำเนินการชุดดินหรือทำบ่อดินได้ตาม มาตรา 12 วรรค 1 และวรรค 2 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ผู้ได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ประกาศของรัฐมนตรีที่ออก ตามกฎกระทรวงดังกล่าว และประกาศที่รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ออกตามมาตรา 32 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน ก่อนหากผู้อนุญาตเห็นว่าไม่มีข้อบกพร่องแล้วก็จะออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำนวนที่ 3 ตามแบบ ร.ง.4 ให้ผู้ขอ ซึ่งการดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบกิจการอุตสาหกรรมจำพวกที่ 3 จากเจ้าพนักงานนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ที่บทบัญญัติไว้โดยการให้อำนาจการพิจารณาของเจ้าพนักงานทั้งสองหน่วยงานไว้เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการชุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 มาตรา 10 ก็ได้มีบัญญัติไว้ให้ตัวแทนของกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นคณะกรรมการ ชุดดินฯ ตามพระราชบัญญัติแล้ว

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและขั้นตอนการพิจารณาและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้เป็นที่กำหนดในกฎกระทรวง กล่าวคือในเขตกรุงเทพมหานครทำคำขอเป็น 2 ฉบับยื่นต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนในต่างจังหวัดให้ยื่นคำขออนุญาตเป็น

3 ฉบับ ยื่นคำขอต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดท้องที่จะประกอบการขุดดิน หรือทำบ่อดิน หรือถมดิน

**เอกสารประกอบคำขอรับใบอนุญาต** ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ได้ระบุไว้ในแบบ ร.ง.3 ข้อ 11 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 พ.ศ.2535 มีดังนี้

1. สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน (กรณีผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลธรรมดา)
2. สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล ที่ระบุชื่อผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคล ที่ตั้งสำนักงาน วัตถุประสงค์ของนิติบุคคล (กรณีผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคล)
3. แผนผังแสดงสิ่งปลูกสร้างภายในบริเวณโรงงาน ขนาดเหมาะสมและถูกต้องตามมาตรฐาน
4. แผนผังแสดงการติดตั้งเครื่องจักรขนาดเหมาะสมและถูกต้องตามมาตรฐาน พร้อมด้วยรายละเอียด โดยมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือบุคคลอื่นที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด
5. แบบแปลนอาคารโรงงานขนาดเหมาะสมและถูกต้องตามมาตรฐาน โดยมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือบุคคลอื่นที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด
6. แบบแปลน แผนผัง และคำอธิบายโดยละเอียดแสดงวิธีการป้องกันเหตุเดือดร้อน รำคาญ ความเสียหาย อันตราย การควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ทั้งนี้ โดยมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือบุคคลอื่นที่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนด
7. เอกสารอื่น ๆ ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

**ขั้นตอนและระยะเวลา** ได้มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 5 พ.ศ.2535 ข้อ 7 เกี่ยวกับการดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ตามมาตรา 12 วรรค 3 มีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการดังนี้

1. เมื่อรับคำขอ แล้วต้องตรวจสอบทำเลสถานที่ตั้งโรงงาน อาคารโรงงาน เครื่องจักร ความถูกต้องของเอกสาร และจัดทำรายงานการตรวจสอบภายใน 30 วัน
2. การพิจารณาอนุญาตต้องให้แล้วภายใน 15 วัน
3. การแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 10 วัน

การนับระยะเวลาดังกล่าวไม่รวมระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่คืนคำขอ สั่งการให้ผู้ยื่นคำขอไปดำเนินการให้ถูกต้องสมบูรณ์และระยะเวลาที่ต้องได้รับความเห็นชอบอนุญาตหรืออนุมัติจากหน่วยงานอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้

### อายุใบอนุญาต ประกอบกิจการ โรงงาน

การกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีกำหนด 5 ปี การนับอายุใบอนุญาตให้นับแต่วันเริ่มต้นประกอบกิจการและสิ้นสุดใบอนุญาตให้ปีแห่งปฏิทิน เช่นใบอนุญาตประกอบการเริ่มวันที่ 1 สิงหาคม 2545 วันหมดอายุก็จะสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม 2549 ซึ่งเป็นวันสิ้นปีปฏิทิน หรือผู้อนุญาตโดยอนุมัติของรัฐมนตรีจะออกใบอนุญาตให้อายุสั้นกว่าที่กำหนด 5 ปี ก็ได้

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการขุดดินและถมดิน ดังกล่าว จะต้องมาเสียเวลาในการยื่นขออนุญาตประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ 3 อีกหนึ่งครั้ง ซึ่งหนึ่งขั้นตอนซึ่งเพิ่มความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน และเวลาการในการเริ่มประกอบการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในประการเดียวกัน และอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่ต้องผ่านการพิจารณาจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้อนุญาตกระทรวงอุตสาหกรรม ทั้งที่ข้อพิจารณาและหลักเกณฑ์สามารถเทียบเคียงกันและใกล้เคียงกันได้ ทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการลงทุนในปัจจุบัน

อำนาจการพิจารณาของเจ้าพนักงานในการ เริ่มดำเนินการแจ้งประกอบขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจหรือกิจการ อาชีพการ ขุดดิน หรือทำบ่อดิน บ่อทรายหรือ ถมดิน ตามพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีหน่วยงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ และมีเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ในเขตเทศบาล หมายความว่า คณะเทศมนตรี ในเขตสุขาภิบาล หมายความว่า คณะกรรมการสุขาภิบาล ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน ในเขตกรุงเทพมหานคร หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือหัวหน้าเขตซึ่ง ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ทำการแทน

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งและประกอบกิจการ โรงงาน จะพบว่าได้มีการกำหนดการพิจารณาตั้งและประกอบกิจการ โรงงานเกี่ยวกับทำเล สถานที่ตั้งโรงงานเท่านั้น ซึ่งเป็นการพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ความเหมาะสมของท้องที่ ท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อความเหมาะสม และเพื่อความปลอดภัยของประชาชน ประชาชาติในด้านต่าง ๆ ในการใช้ที่ดิน เช่นกำหนดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดแนวเขตของพื้นที่ออกเป็นเขต ๆ หรือโซน (Zone) แต่ละเขตหรือบริเวณกว้างขวางอาจเป็นพื้นที่ 1 อำเภอหรือหลายอำเภอก็ได้ แต่ละเขตหรือ โซนจะกำหนดเป็นสีไว้ต่างกัน ปากฎในกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับบริเวณพื้นที่ในเขตพื้นที่สีต่าง ๆ สามารถทราบข้อมูลในส่วนของตนเองได้ว่าอยู่ในพื้นที่สีใด และสามารถประกอบกิจการใดได้บ้าง หรือไม่สามารถประกอบกิจการใดได้บ้าง มีข้อยกเว้นที่สามารถตั้งและประกอบกิจการ โรงงานอะไรได้บ้างหรือไม่

การที่กฎหมายผังเมืองได้กำหนดเขตพื้นที่ เป็นสีต่าง ๆ และกำหนดกรอบหรือข้อจำกัด ในการกระทำการใด ๆ ในพื้นที่บริเวณนั้น เป็นเงื่อนไขการพิจารณาอนุญาตตั้งและประกอบกิจการ โรงงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาดังกล่าว เป็นการออกกฎหมาย ซึ่งได้พิจารณา ความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและทำเลพื้นที่ในเขตนั้นแล้ว ตามภาวะกาลที่เปลี่ยนไป อีกทั้ง ประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำหนดแนวเขตต่าง ๆ ให้เป็นสีต่าง ๆ ตามกฎกระทรวงดังกล่าว เช่น กำหนดแนวเขตพื้นที่สีเขียวซึ่งเป็นที่ประเภทคลังสินค้า ห้ามตั้งโรงงานทุกประเภทเว้นแต่ โรงงานที่ประกอบกิจการเกี่ยวกับการบรรจุสินค้าในภาชนะ โดยไม่มีการผลิต การประกอบชิ้นส่วน ต่าง ๆ โดยไม่มีการผลิต อุตสาหกรรมบริการโดยไม่ก่อเหตุรำคาญ หรือไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือ สิ่งแวดล้อม กำหนดแนวเขตพื้นที่สีม่วงให้เป็นแนวเขตพื้นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมไม่ห้ามตั้งโรงงาน ทุกประเภทดังกล่าว

การที่กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ข้อ 3 ที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่กล่าวว่าโรงงานต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การพิจารณาความเหมาะสมของ กฎหมายโรงงานไม่มีข้อพิจารณาพิเศษอื่น ที่แตกต่างออกไปในกรณีทำเลสถานที่ตั้งโรงงาน และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดให้นำเอาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 และ พ.ศ.2535 มาใช้โดยตรง จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกันก่อให้เกิดปัญหาการ พิจารณาที่ซ้ำซ้อนเสียเวลา หากเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาหยิบยกกรณีดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาอีก เช่น เมื่อ พิจารณาอนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานในพื้นที่ดินเขตสีเขียวได้แล้ว ต้องพิจารณาตาม กฎหมายผังเมืองต่อ ว่าโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งต้องขออนุญาตก่อตั้งและประกอบกิจการโรงงานนั้น สามารถกระทำได้หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตตั้งและประกอบ กิจการโรงงานต้องดำเนินการพิจารณา เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ทั้งสองฉบับต่างเป็นกฎหมาย ที่มีศักดิ์เท่าเทียมกัน และมีได้มีมาตราใดของกฎหมายให้ถือปฏิบัติตามฉบับใดก่อน

1.2 ปัญหาอำนาจในการ ควบคุม กำกับ ดูแล ระหว่างประกอบกิจการของเจ้าพนักงาน ซ้ำซ้อนกัน

**อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ ควบคุมระหว่างประกอบธุรกิจการ ขุดดิน หรือ ทำบ่อดิน บ่อทรายหรือ ถมดิน ซ้ำซ้อนกัน ตามพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2535**

ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่ที่มีการขุดดินตามมาตรา 17 หรือการถมดินตามมาตรา 26 ว่าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎ กระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ทั้งนี้ในระหว่าง เวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการ และให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือตัว แทนหรือเจ้าของที่ดินอำนวยความสะดวกตามสมควร ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจพนักงาน

เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปควบคุม ดูแล ตรวจสอบการประกอบของผู้ได้รับอนุญาตได้เพื่อมิให้ผู้ใดได้รับความเสียหายจากการขุดดินหรือถมดิน และหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ตามมาตรา 31 ยังได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือการถมดินหรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือการถมดินนั้นเสีย

**อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ ควบคุมระหว่างประกอบธุรกิจการ ขุดดิน หรือทำบ่อดิน บ่อทรายหรือ ถมดิน ซ้ำซ้อนกัน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535**

ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่

1. เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่มีเหตุควรสงสัยว่าจะประกอบกิจการโรงงานในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าวเพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคาร สถานที่หรือยานพาหนะ สภาพเครื่องจักรหรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

2. นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเรื่องคุณภาพในปริมาณพอสมควร เพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องได้

3. ตรวจ ค้น ถัก ยึด หรืออายัด ผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสารหรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องในกรณีมีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการโรงงานอาจก่อให้เกิดเป็นอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน มีการกระทำผิดต่อกฎหมายนี้

**อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ ควบคุมระหว่างประกอบธุรกิจการ ขุดดิน หรือทำบ่อดิน บ่อทรายหรือ ถมดิน ซ้ำซ้อนกัน ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535**

ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ก็ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานสาธารณสุขมีอำนาจดังนี้

(ก) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(ข) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือตามพระราชบัญญัตินี้ในการนี้ให้อำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกหนังสือรับรองการแจ้งหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่นั้นๆ

**อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการ ควบคุมระหว่างประกอบธุรกิจการ ขุดดิน หรือทำบ่อดิน บ่อทรายหรือ ถมดิน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535** ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษ และกำหนดให้กิจการต่าง ๆ รวมถึงการประกอบการขุดดินหรือทำบ่อดินและถมดิน ที่ได้ทำการศึกษาไว้ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมมลพิษไว้ตามความในมาตรา 52 ซึ่งประกอบไปด้วยผู้นำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาควบคุมให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐ ที่จะเข้าไปทำการตรวจสอบการประกอบธุรกิจการขุดดินหรือถมดิน ระหว่างดำเนินการได้หลายหน่วยงาน หรือเพียงหน่วยงานเดียวแต่การออกไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ที่กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้นั้นเป็นการตรวจสอบควบคุมการประกอบกิจการเดียวกัน ผู้รับอนุญาตเป็นบุคคลคนเดียว การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นหน่วยงานเดียวกันจึงเป็นมาตรการควบคุมที่ซ้ำซ้อนกัน

### **ปัญหากฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด แบบการรับแจ้งการขุดดินเอง ทำให้แบบมีความหลากหลายต่างกันไป**

พระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2535 มาตรา 17 และมาตรา 26 กำหนดให้ผู้ประสงค์จะทำการขุดดินหรือถมดิน ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์บังคับตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้กำหนดไว้ ต้องแจ้งแบบและข้อมูลตามกฎหมายนี้กำหนด หรือหากเป็นในท้องที่อื่นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้กำหนดไว้ตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น กำหนด ก็ต้องปฏิบัติตามแบบนั้น เช่นหากแบบของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ผู้ประกอบการที่จะทำการลงทุนก็จะต้องใช้แบบตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นๆกำหนด ซึ่งเห็นว่าอาจเกิดความไม่สะดวกหรือเกิดความสับสนของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะทำการยื่นแจ้งประกอบธุรกิจดังกล่าวได้

### **ปัญหากฎหมายเปิดช่องให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณามากเกินไป**

จากการประกอบธุรกิจหรือกิจการดังกล่าวซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่นพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นต้น ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานผู้รักษาการให้ผู้ประกอบการในพื้นที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแต่ละฉบับและซึ่งมีเจตนารมณ์ เนื้อหาและสาระสำคัญแตกต่างกันไป ทำให้มีช่องว่างของกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ในทางปฏิบัติเกิดขึ้น แต่หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวและพิจารณาในเรื่องเดียว



กันนั้น ได้นำกฎหมายซึ่งแต่ละฉบับซึ่งเกี่ยวข้องกันมาปรับบังคับใช้ได้ทั้งหมดช่องว่างดังกล่าวก็จะหมดไป ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยกับชุมชนนั้น ๆ แต่หากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งแม้จะมีความรู้ความสามารถ แต่ก็มีข้อจำกัดซึ่งคนเราไม่อาจรอบรู้ไปทุกด้านได้ การพิจารณาเรื่องที่กระทบกับสังคมชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างเช่น การออกไปรับแจ้ง หรือออกไปอนุญาตต่าง ๆ หากพิจารณาโดยขาดความรู้ในด้านนั้น ๆ โดยเฉพาะก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังได้แก่ปัญหาดังนี้

1. การขาดหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางระดับท้องถิ่น ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญจากหน่วยงานต่าง ๆ ระดับท้องถิ่นมาร่วมพิจารณากับเจ้าพนักงานท้องถิ่น

กล่าวคือตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ได้บัญญัติไว้ ตามมาตรา 11 ให้มีคณะกรรมการการขุดดินและถมดิน ให้มีอำนาจหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ได้แก่ การให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 6 แก่รัฐมนตรี การให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการกระทำการบางอย่าง หรือหยุดกระทำการ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่คอยรับเรื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดและคอยควบคุมการปฏิบัติของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น แต่คณะกรรมการฯ ระดับท้องถิ่นตามกฎหมายนี้ยังมิได้มีการบัญญัติไว้ เพียงแต่กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ก็ให้สามารถมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้ ปัจจุบันในบางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้นายอำเภอของแต่ละอำเภอเป็นผู้พิจารณาการอุทธรณ์ดังกล่าวแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด แต่สำหรับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนพื้นที่ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของผู้ประกอบการขุดดินในระดับท้องถิ่นนั้น นายอำเภอจะตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอในรูปของ “คณะกรรมการระดับอำเภอ” ทำหน้าที่ตรวจสอบการขอประกอบกิจการขุดดินหรือทำบ่อดิน และตรวจสอบการขออนุญาตหรือแจ้งการขุดดินของผู้ประกอบการก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกไปรับแจ้ง โดยมีกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่จะมีคำสั่งออกไปรับแจ้งการขุดดินนั้น ชะลอการออกไปรับแจ้งการขุดดินดังกล่าวไว้พร้อมทั้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งต่อนายอำเภอทราบเรื่องการขุดดินก่อน เพื่อนายอำเภอจะได้ให้คณะกรรมการระดับอำเภอไปทำการตรวจสอบก่อนว่าผู้ประกอบการในรายนั้น ๆ สมควรจะได้รับแจ้งการขุดดินหรือทำบ่อดิน จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่ หากคณะกรรมการระดับอำเภอได้ตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่าสามารถประกอบกิจการขุดดินหรือทำบ่อดินได้ จึงจะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกไปรับแจ้งการขุดดิน ต่อผู้ประกอบการในรายนั้น ๆ ต่อไป ซึ่งการตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ อาจมีชื่อเรียกต่างกันไปเช่น “คณะกรรมการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาการประกอบกิจการบ่อดินและรบบรรทุกดินกรรมการระดับอำเภอ” จะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง นายอำเภอ ผู้กำกับ

การสถานีตำรวจ สาธารณสุขอำเภอ เจ้าพนักงานที่ดิน กำนันท้องที่ ฝ่ายโยธาฯ ขึ้นมาเพื่อพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนี้

จากกรณีดังกล่าวเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ตามมาตรา 7 แม้จะมีบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติขึ้นมาบังคับใช้ในกรณีที่ไม่มีกฎกระทรวงซึ่งกำหนดขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ว่าด้วยประโยชน์ของการป้องกันการพังทลายของหน้าดินฯ กล่าวคือเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบการขุดดินและมีการร้องเรียนต่อนายอำเภอหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้สังคมสงบสุขเรียบร้อย ซึ่งเป็นว่าการอำนาจของฝ่ายปกครองที่สามารถกระทำได้แต่เป็นการดำเนินการเฉพาะหลังจากเกิดปัญหาในการประกอบการแล้วเท่านั้น ส่วนในการพิจารณาออกใบรับแจ้งการขุดดินซึ่งเป็นลำดับแรกหรือเบื้องต้นของการประกอบการขุดดิน และยังมีได้เกิดปัญหาหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่จะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้หนึ่งผู้ใดขึ้น ซึ่งขั้นตอนในส่วนดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้เป็น “อำนาจเฉพาะ” ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาใบแจ้งการขุดดิน ถมดิน เพื่อที่จะออกใบรับแจ้งการขุดดินหรือถมดินหรือออกคำสั่งประการหนึ่งประการใดที่เห็นว่าการแจ้งการขุดดินหรือถมดินดังกล่าว ยังไม่ถูกต้องหรือมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขแบบหรือลักษณะการขุดดินหรือถมดิน ก่อนการดำเนินการดังกล่าว ฉะนั้นเมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องแจ้งเรื่องการขุดดินต่อนายอำเภอ ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบรับแจ้งการขุดดินให้ผู้ประกอบการ เพื่อที่นายอำเภอจะได้มีการตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ หรือคณะทำงานขึ้นมาพิจารณา ก่อนนั้น จึงเป็นการ “ลิดรอน” อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และขณะเดียวกันการที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบรับแจ้งการขุดดินหรือถมดินซึ่งกระทำโดยไม่ได้อาศัยบทบัญญัติของกฎหมายอื่นเช่นการขุดบ่อดิน ทวาย ซึ่งมีลักษณะเพื่อการค้าโดยเฉพาะ ก็ไม่มีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงาน ซึ่งมีความชำนาญและเชี่ยวชาญเข้าไปร่วมพิจารณาหรือให้คำปรึกษา แนะนำ ก่อนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีความเห็น ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหา ผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมตามมา เนื่องจากการประกอบกิจการขุดดินหรือทำบ่อดิน เป็นการประกอบกิจการที่สร้างผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างยิ่งจึงควรมีหน่วยงานหลายฝ่ายมาร่วมพิจารณาเพื่อความรอบครอบ หากแต่อำนาจการพิจารณาอยู่กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น แม้มาตรา 8 พระราชบัญญัตินี้จะให้อำนาจต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเหตุผลพิเศษหรือจำเป็นใดเฉพาะท้องถิ่นนั้นได้ก็ตาม แต่รายละเอียดแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็หาได้กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐในส่วนราชการอื่นเข้ามามีร่วมพิจารณากับเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ออกใบรับแจ้งการขุดดินแต่อย่างใด อีกทั้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นเองก็ไม่มีอำนาจในทางราชการหรือบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ ไปสั่งการ

ให้หน่วยงานราชการอื่นเข้าร่วมพิจารณาการรับแจ้งการขูดดินกับหน่วยงานของตนเองได้ การไม่มีหน่วยงานกลางหรือองค์กรกลางระดับท้องถิ่นมาร่วมพิจารณา จึงก่อให้เกิดปัญหาจากการขาดความรอบคอบจากการพิจารณาการรับแจ้งการขูดดินติดตามมาในภายหลัง

## 2. การออกข้อบัญญัติเฉพาะท้องถิ่นที่มีไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการ

กล่าวคือการที่พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบแจ้งการขูดดินหรือถมดิน มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์พิเศษ ตามมาตรา 8 (2) ซึ่งเป็นข้อบัญญัติพิเศษ เฉพาะท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้โดยทั่วไปจะต้องผ่านกระบวนการทางสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่จะเสนอหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อใช้กับท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งต้องยอมรับว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารท้องถิ่นดังกล่าวหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็คือนักการเมืองท้องถิ่นของกลุ่มท้องถิ่นนั้นๆย่อมต้องรักษาผลประโยชน์ในกลุ่มของตนเอง การทำธุรกิจหรือประกอบกิจการขูดดินหรือทำบ่อดิน ปัจจุบันมีการแข่งขันในด้านราคาและการบริการกันสูงมาก ทำให้มีความจำเป็นต้องวางแผน เพื่อลดต้นทุนในการจำหน่าย ซึ่งได้แก่เสาะแสวงหาแหล่งวัสดุดิบ มีการซื้อที่ดินเตรียมการและมีการเก็งกำไรไว้ล่วงหน้า สังคมท้องถิ่นเป็นสังคมที่รู้จักกันในวงแคบ ๆ ข่าวกวามเคลื่อนไหวในการประกอบธุรกิจของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคล จึงอยู่ในความสนใจและเฝ้าติดตามของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือประกอบธุรกิจขูดดินหรือทำบ่อดิน ประกอบกับการซื้อขายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในแต่ละเขตพื้นที่ ภาษีเงินได้จากการขายที่ดิน ดังกล่าวจะต้องส่งกลับไปยังหน่วยงานองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 25, 27 (รจ.116 ก. ตอน 114 ลง รจ 17 พ.ย.2542) จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นทราบถึงความเคลื่อนไหวหรือการเตรียมการของกลุ่มแข่งทางการค้าหรือคู่ค้าดังกล่าวเป็นอย่างดี เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นทราบก็จะดำเนินการออกหลักเกณฑ์ หรือข้อกำหนดในท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ประกอบการขูดดินหรือทำบ่อดินเสียเปรียบต้นทุนในเชิงการค้ากำไร ไม่สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้เช่น การออกข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ “เส้นทางขนส่ง” ของเขตพื้นที่ซึ่งจะมีการลงทุนเพื่อจะขอดำเนินการขูดดินหรือทำบ่อดิน ไม่ให้ผ่านเส้นทางปกติ ทำให้เส้นทางขนส่งของผู้ประกอบการมีระยะไกลกว่าปกติ เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการเสียเปรียบในทางการค้ากับคู่แข่ง เนื่องจากทำให้มีต้นทุนที่สูงกว่าปกติ ทำให้ไม่สามารถแข่งขันทางการค้ากับกลุ่มพ่อค้าที่ใกล้ชิดกับกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่ประกอบการอยู่ในเขตนั้น หรือออกประกาศกำหนดเป็นเขตพื้นที่ห้ามขูดดินนอกจากเขตที่ประกาศกำหนดตามกฎหมายกระทรวง หรือเขตซึ่งมิได้อยู่ในโซนประกาศห้ามประกอบการ โรงงานจำพวกที่ 3 โดยกำหนดเป็นเขตที่อยู่อาศัยหรือเขตอนุรักษ์โดยไม่ได้มีทำแผน พัฒนาหรือประกาศให้ทราบล่วงหน้าในระยะเวลาพอสมควร ซึ่งข้อ

บัญญัติหรือประกาศกำหนดของพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวล้วนเป็น หลักเกณฑ์หรือคำสั่งดังกล่าวล้วนมีผลกระทบกับผู้ลงทุนที่จะขอทำการขุดดินหรือประกอบกิจการบ่อดิน แต่คำสั่งดังกล่าวเป็นข้อกำหนดหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ประกอบแม้จะมีวิธีการแก้ไขโดยทำการอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการขุดดินและถมดิน แต่หลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดดังกล่าวของท้องถิ่นก็ผ่านกระบวนการพิจารณาและความเห็นชอบจากสภาบริหารท้องถิ่น หากผู้ประกอบการได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวเช่น มีการลงทุนซื้อที่ดินไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว ก็อาจสามารถแย้งและอุทธรณ์ความเห็นหรือคำสั่งได้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการขุดดินและถมดินได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการดังกล่าว ก็ไม่อาจแก้ไขหลักเกณฑ์หรือข้อบัญญัติหรือคำสั่งดังกล่าวได้ เพราะได้ผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติโดยชอบด้วยกฎหมายจากสภาท้องถิ่นนั้น ๆ แล้ว และคำอุทธรณ์ของผู้ขอประกอบการดังกล่าวก็เป็นที่สุดตามมาตรา 34 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัตินี้ หากแม้ใช้สิทธิฟ้องร้องในทางศาลปกครองต่อไปได้ก็ตาม ย่อมก็ทำให้ผู้ขอประกอบการดังกล่าวเสียเวลาและเสียโอกาสในการลงทุนแล้ว

### ปัญหากฎหมายบัญญัติไว้คลุมเครือ

หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เป็นต้นมาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้คือการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ใน ลักษณะคลุมเครือ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติของการบังคับใช้ สำหรับผู้เขียนเห็นว่ากรณีเรื่องของ “การถมดิน” ในทางกฎหมายจะไม่พบปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากกฎหมายได้บทบัญญัติไว้ ชัดแจ้งอยู่แล้ว และการถมดิน หากผู้ใดประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใด ก็ย่อมจะบ่งบอกถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินการดังกล่าวตั้งแต่แรกเริ่มที่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงาน ที่เกี่ยวข้องแล้ว และมีบทบัญญัติของกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินั้น ๆ บังคับใช้ครอบคลุมอยู่แล้ว หากแต่ในที่นี้ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าแล้ว เห็นว่าปัญหาเรื่องของ “การขุดดิน” ตาม พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ได้บัญญัติไว้คลุมเครือก่อให้เกิดปัญหา 2 ประการ ได้แก่

1. การขาดบทบัญญัติลักษณะเฉพาะของการประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจ “การขุดดินหรือทำบ่อดิน” ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กล่าวคือในการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้เมื่อพิจารณาจากเหตุผลของประกาศดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปัญหาที่ต้องมีการบัญญัติและประกาศบังคับใช้ดังกล่าวก็เนื่องจากเกิดปัญหาการขุดดิน ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการและขาดการควบคุม ทำให้การดำเนินการดังกล่าวเกิดให้เกิดความเสียหายรัฐจึงต้องออกมาตรการในการบังคับใช้และควบคุมการดำเนินการดังกล่าว ไม่ให้ก่อให้เกิด

เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเกิดผลเสียหายกับสังคมและประชาชนที่พักอาศัยอยู่ใกล้เคียง แม้ว่าก่อนจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ฉบับนี้ จะมีการดำเนินการบางอย่างเช่นการก่อสร้างโรงงาน การก่อสร้างอาคารฯ การดำเนินการเหล่านั้นจะมี กฎหมายและวิธีการปฏิบัติและมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการบังคับใช้แล้วแต่กรณีเป็นมาตรการบังคับใช้อยู่ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวก็อยู่ในความควบคุมของผู้ชำนาญการในสาขาวิชาชีพแต่ละด้าน เช่น การก่อสร้างก็มีนายช่างวิศวกรรมโยธาเป็นผู้ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นต้น แต่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมานั้นมิได้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดอาชีวและลักษณะเฉพาะของ การขุดดินหรือทำบ่อดินซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อค้ากำไรไว้โดยเฉพาะ ทั้งที่การประกอบอาชีพดังกล่าวเป็นการประกอบธุรกิจที่มีผลกระทบกับ สังคม ชุมชนและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังต่อแหลมต่อการก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงกันกับการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งการประกอบธุรกิจดังกล่าวนี้ ไม่มีวัตถุประสงค์อื่นใดอีกเช่นไม่มีการขุดดินเพื่อเตรียมสร้างที่อยู่อาศัย อาคาร หรือโรงงานแต่อย่างใด นอกจากการดำเนินการขุดเอาหน้าดินหรือผิวดิน ที่ขุดได้ทำการลำเลียงไปจำหน่ายให้กับลูกค้าที่ประสงค์จะนำไปทำการถม ปรับ พื้นที่สำหรับการประกอบหรือเตรียมการลงทุนเพื่อประกอบการอย่างหนึ่ง อย่างใด เพื่อค้ากำไร ไม่ว่าจะเป็นการขายแลกเปลี่ยน ให้ต่างตอบแทน หรือให้เปล่าโดยหวังผลกำไรในภายหน้าก็ตามล้วนแต่เป็นการดำเนินการธุรกิจการขุดดินหรือทำบ่อดินทั้งสิ้น หากแต่การจะอธิบายถึงการขุดดินเพื่อค้ากำไรเป็นลักษณะของการเพื่อจำหน่ายประการเดียวนั้น จะเห็นว่ามีความหมายกว้างเกินไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบกับการดำเนินการขุดดินโดยมิได้หวังผลเพื่อการค้ากำไร แต่การขุดหากเป็นไปในลักษณะของการพัฒนาที่ดิน เช่นการก่อสร้างแหล่งเก็บน้ำของทางราชการซึ่งมีขนาดใหญ่ โดยมีหน่วยงานของรัฐคอยควบคุมดูแลตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวก็จะมีเนื้อดินหรือผิวดินที่ขุดได้ก็จะต้องทำการขนย้ายออกจากบริเวณแหล่งที่ถูกพัฒนาเป็นจำนวนมาก ซึ่งยากต่อการกำจัด เพราะต้องหาที่ทิ้งเนื้อดิน หรืออาจมีการมอบให้กับผู้ที่ต้องการโดยไม่มีค่าตอบแทน อย่างไรก็ตามจะพิสูจน์ว่าการดำเนินการดังกล่าวอย่างไรเป็น “การขุดดินเพื่อค้ากำไร” จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้หรือเลือกใช้กฎหมายที่เป็นคุณ ซึ่งก็จะทำให้ผิดเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้

2. บทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัตินี้ ทำให้การบังคับใช้ไม่เป็นไปตาม เหตุผลและเจตนารมณ์ของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้

ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 มีบทบัญญัติบางมาตราเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวแล้วก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือเหตุผลของพระราชบัญญัติฉบับที่ประกาศ ซึ่งได้แก่ มาตรา 5 ได้มีเนื้อความบัญญัติไว้ดังนี้

**“พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่การขุดดินและถมดิน ซึ่งกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันอันตรายไว้ตามกฎหมาย นั้นแล้ว”**

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่านอกจากการขุดดินและถมดินตามความหมายแห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว หากการดำเนินการขุดดินหรือถมดิน ซึ่งผู้ประกอบการดังกล่าวได้กระทำโดยมีวัตถุประสงค์อย่างอื่นและได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ แล้ว เช่น การก่อสร้างอาคารหรือก่อสร้างโรงงาน การดำเนินการดังกล่าวก็จะอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งได้มีกำหนดวิธีการหรือมาตรการเพื่อความปลอดภัย หรือวิธีป้องกันอันตรายต่าง ๆ สำหรับการดำเนินการตามกฎหมายอื่นนั้นไว้แล้ว เช่น

**พระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522** ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ตึก บ้านพัก หรืออาคารพาณิชย์ต่าง ๆ การดำเนินการก่อสร้างดังกล่าวจะต้องมีการทำการถมดิน เพื่อปรับที่ดินให้เหมาะสมสำหรับเตรียมการก่อสร้างดังกล่าว หรือทำการขุดดินเพื่อทำการฝังรากฐาน เสา ตอหม้อ หรือตอกเสาเข็ม ก็จำเป็นจะต้องทำการขุดดินเพื่อดำเนินการในขั้นตอนแรกก่อนจะเริ่มทำการปลูกสร้างตามวัตถุประสงค์ ซึ่งการดำเนินการก่อสร้างดังกล่าวจึงจะต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งได้มีการกำหนดวิธีการหรือมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการก่อสร้างอาคาร

**พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535** ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารโรงงาน การดำเนินการก่อสร้างดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการทำการถมดิน เพื่อปรับผิวหน้าดินให้เหมาะสมสำหรับเตรียมการก่อสร้างดังกล่าว หรือทำการขุดดินเพื่อทำการฝังรากฐาน เสา ตอหม้อ หรือตอกเสาเข็ม หรือวางและติดตั้งเครื่องจักรสำหรับการผลิต สำหรับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 การดำเนินการก่อสร้างดังกล่าว หากอยู่ในความหมายของคำว่า “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กล่าวคือเป็น อาคาร สถานที่หรือยานพาหนะ ที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงม้า เป็นต้นไป หรือใช้แรงงานตั้งแต่ 7 คน ขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำการผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อมบำรุง แปรสภาพ ล้างเรียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอยู่ในความหมายของโรงงาน ก็ต้องตกอยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็จะมีกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการก่อสร้างโรงงาน เช่น มีการกำหนดหลักการพิจารณาขออนุญาตตั้งและประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมออกเป็น 3 พวก ได้แก่ จำพวกที่ 1 ผู้ประกอบการสามารถตั้งโรงงานและประกอบกิจการได้ทันที โดยไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องแจ้งการตั้งและประกอบกิจการโรงงาน จำพวกที่ 2 เมื่อเริ่มประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน เพื่อขอรับใบแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 แล้วจึงจะดำเนินการได้ ส่วนจำพวกที่ 3 จัดเป็นโรงงาน

ขนาดใหญ่ การประกอบกิจการอาจก่อปัญหาหมอกพิษหรือเหตุเดือนร้อนอันตราย รำคาญ ซึ่งจำเป็น ต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดพระราชบัญญัติโรงงานจึงระบุให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่ง ตั้งอยู่นอกเขตนิคมอุตสาหกรรมหรือนอกเขตประกอบการอุตสาหกรรม ต้องได้รับอนุญาตตั้งและ ประกอบกิจการ โรงงานก่อน ฉะนั้นหากมีการลงมือก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรก่อนได้รับ อนุญาต ก็จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีกำหนดหลักเกณฑ์ของโรงงานจำพวกที่ 3 ไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มีสาระสำคัญ ดังนี้ การประกอบกิจการโรงงานที่ขออนุญาต ต้องไม่เป็นโรงงานประเภทที่มีนโยบายห้ามตั้งขยาย หรือขัดกับมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 12 ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณบ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัยและบ้านแถวเพื่ออาศัยภายในระยะ 100 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณะสถาน ได้แก่โรงเรียน หรือสถาบันการศึกษา วัดหรือ ศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน สถานที่ทำงานของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงแห่ง อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโรงงานจำพวกที่ 3 นอกจาก ห้ามตั้งในบริเวณดังกล่าวแล้ว ยังต้องอยู่ในทำเลสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะ ประกอบกิจการอุตสาหกรรมขนาดและประเภทหรือชนิดของโรงงาน โดยไม่อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ส่วนอาคารโรงงานต้องมีลักษณะ แข็งแรง เหมาะสม และมีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมนั้น โดยมีคำรับรองของ ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม มีการระบายอากาศที่เหมาะสม ฯ(กฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ออกตามความพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอน 108 (16 ตุลาคม 2535)

เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งทีนำมาใช้ในโรงงานต้องเป็นมีความมั่นคง แข็งแรง และ เหมาะสม ในกรณีมีเหตุอันควรรัฐมนตรีจะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้การนำเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งทีนำมาใช้ในโรงงานชนิดใดต้องมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ควบคุม ใช้เครื่องจักรที่มีความปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดความสั่นสะเทือน เสียง หรือคลื่นวิทยุ รบกวนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง มีเครื่องป้องกันอันตราย อันอาจเกิดจากส่วนที่เคลื่อนไหวของเครื่องจักร ตามความจำเป็นและความเหมาะสม (ไพรัช จันทร์ดวง, 2541, หน้า 43)

ในการดำเนินการขุดดินและถมดิน ของผู้ประกอบการก่อสร้างอาคารโรงงานดังกล่าวเพื่อ เตรียมสถานที่ในการดำเนินการก่อสร้างฯ ซึ่งจำเป็นต้องมีการขุดหลุมขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่ความ ลึกจากระดับพื้นดินจะเกิน 3 เมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินกว่า 10,000 ตารางเมตร ตามผังแปลน สำหรับการสร้างอาคารผลิต จึงต้องใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ เช่นรถขุดหรือรถตัก ซึ่งมีเครื่องจักร แรงม้าเกินกว่า 5 แรงม้าขึ้นไป และใช้แรงงานจำนวนมากเกินกว่า 7 คนขึ้นไป หรือดำเนินการถม

ดินเพื่อปรับเตรียมพื้นที่มีพื้นที่จำนวนเกินกว่า 2,000 ตารางเมตรและเกินกว่าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ประกาศกำหนด การดำเนินการดังกล่าวจึงอยู่ในมาตรการบังคับใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แต่ขณะเดียวกันจากการดำเนินการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่ผู้ขออนุญาตตั้งและ ประกอบกิจการโรงงาน การดำเนินการขุดดินหรือถมดินดังกล่าวก็อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ การขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ด้วยเช่นกัน แต่เมื่อมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติ ไว้มิให้ใช้บังคับแก่การขุดดินและถมดิน ซึ่งกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นที่ได้กำหนดมาตรการ ในการป้องกันอันตรายไว้ตามกฎหมายแล้ว การดำเนินการเช่นนั้น จึงไม่ต้องอยู่ในบังคับตาม พระราชบัญญัตินี้ จึงทำให้มีปัญหาช่องว่างทางกฎหมายขึ้นระหว่างดำเนินการ และมีปัญหาการร้อง เรียนเรื่องได้ขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จำพวกที่ 3 แล้ว โดยได้แจ้งการขุดดินต่อเจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ต่อมาระหว่างดำเนินการระยะเวลาการขุดดินที่แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้หมดระยะเวลา ลง แต่ใบอนุญาตการประจำกิจการขุดดิน ยังไม่หมดเวลาตามที่ขออนุญาต เมื่อถึงเวลาหมด กำหนดที่แจ้งขุดดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วผู้แจ้งไม่ไปขอต่ออายุการขุดดิน โดยอ้างว่าการประกอบ การขุดดินดังกล่าวได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงงานแล้วจึงไม่ต้องแจ้งขออนุญาตจากเจ้า พนักงานท้องถิ่นอีก ตามตัวอย่างที่ผู้เขียนได้ยกมาเป็นกรณีศึกษาดังนี้

“ผู้การหิน” หรือ พ.ต.อ.ไพฑูรย์ วิกนิยะธนี ยื่นจดหมายร้องเรียนถึง พลตำรวจเอก เสรี- พิศุทธิ์ เตมียาเวสรักษาการ ผบ.ตร. ดังนี้

เรื่อง ร้องทุกข์กล่าวโทษเป็นคดีอาญา ตำรวจ 6 นาย ของสถานีตำรวจ ภูธรอำเภอคอนตูม จังหวัดนครปฐม

เรียน พล.ต.อ.เสรีพิศุทธิ์ เตมียาเวส รักษาการในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผ่าน คุณวัชระ เพชรทอง

ด้วยกรรยาของข้าพเจ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน น.ส.3 ก เลขที่ 95 ตำบลคอนราวก อำเภอ คอนตูม จังหวัดนครปฐม (ปัจจุบันโฉนดที่ดินเลขที่ 416) ซึ่งข้าพเจ้าเป็นผู้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ ประกอบกิจการขุดตัดดิน และคูทรายในที่ดินแปลงดังกล่าวนี้ และได้รับใบรับแจ้งการขุดดินหรือ ถมดิน ตามพระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2549 เป็นเวลา 1 ปี เพื่อ การพาณิชย์ (ขาย) โดยนายเจษฎา เอี่ยมฐิติกุล นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคอนราวก อำเภอคอน ตูมจังหวัดนครปฐมเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ออกใบรับแจ้ง

เมื่อได้รับแจ้งการขุดดินแล้ว ก่อนที่จะทำการขุดตัดดิน และคูทรายตามกฎหมาย ข้าพเจ้า จะต้องขออนุญาตเพื่อประกอบกิจการ โรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ที่อุตสาหกรรม-



กรมจังหวัดนครปฐมด้วย ต่อมาข้าพเจ้าได้รับอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2549 ให้ประกอบกิจการขุดตักดินและคูทรายในที่ดินกรรมสิทธิ์ เป็นระยะเวลา 5 ปี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐมเป็นผู้อนุญาต

เมื่อข้าพเจ้าได้รับใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงาน ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 จึงมีผลให้ข้าพเจ้าประกอบกิจการ ขุดตักดินและคูทรายได้ตามกฎหมายพระราช บัญญัติ โรงงาน พ.ศ.2535 เป็นระยะเวลา 5 ปี ดังนั้น กฎหมายขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 จึงไม่ต้องใช้ บังคับ เพราะพระราชบัญญัติ ขุดและถมดิน พ.ศ.2543 มาตรา 5 บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้ บังคับแก่การ ขุดดิน และถมดิน ซึ่งกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น ที่ได้กำหนดตาม มาตรการในการป้องกันอันตรายไว้ตามกฎหมาย นั้นแล้ว ซึ่งหมายความว่า ข้าพเจ้าได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 อย่างชัดเจน จึงไม่จำเป็นต้องไปต่ออายุใบรับแจ้งการ ขุดดินถมดินตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 อีก

ต่อมาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2550 เวลา ประมาณ 16.00 นาฬิกา ขณะที่ข้าพเจ้าประกอบ กิจการคูทรายและตักทรายอยู่นั้น นายเจษฎา เอี่ยมฐิติกุล นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล คอนรวก กับพวกประมาณ 14 คน และเจ้าหน้าที่ ตำรวจอีกหลายนาย นำโดย ร.ต.อ. พร ศรีสวัสดิ์ ได้บุกรุก เข้ามาในบริเวณเขตสถาน โดยปิ่นประจักษ์ (ลักษณะเร่งร้อนเสมือนหนึ่งว่ามาจับโจรสลัดสำคัญที่มีโทษ อุกฉกรรจ์) และนายเจษฎาแจ้งว่า ข้าพเจ้าไม่มีใบรับแจ้งการขุดดินถมดินผิดกฎหมาย ปรากฏรายละเอียดคำให้การของข้าพเจ้าลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2550

อนึ่ง นายเจษฎา เอี่ยมฐิติกุล นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลคอนรวก ได้เคยแจ้งความ ร้องทุกข์กล่าวหาข้าพเจ้า ในข้อหาขัด คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น เรื่องการให้หยุดการ คูทรายแล้ว ไม่ปฏิบัติตาม เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2549 ซึ่งทางสถานีตำรวจภูธรอำเภอคอนววม ก็ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทั้งหมดเป็น คณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับข้าพเจ้า และในขณะที่ข้าพเจ้า ให้การต่อพนักงานสอบสวน ข้าพเจ้าก็ได้นำใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของอุตสาหกรรมจังหวัด นครปฐมไปประกอบคำให้การด้วยนั้น ย่อมแสดงว่า พนักงานสอบสวนของสถานีตำรวจภูธรอำเภอ คอนววมทุกคนทราบและรู้อยู่แล้วว่า ข้าพเจ้า มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ในวัน เกิดเหตุวันที่ 10 กรกฎาคม 2550 เวลาประมาณ 19.00 นาฬิกา ในขณะที่ข้าพเจ้านั่งอยู่ที่ศาลาข้างสถานีตำรวจภูธร อำเภอคอนววม มีนายตำรวจหลายคนมาเกลี้ยกล่อมให้ข้าพเจ้ามอบตัว ข้าพเจ้าจึงนำใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงานแสดงให้ดูอีก และพูดว่า ท่านก็ทราบ และเคยเห็นใบอนุญาตนี้กันแล้วทุกคน ต่อมา มี ร.ต.อ.พร ศรีสวัสดิ์ และตำรวจระดับ ด.ต. และ จ.ส.ต. ประมาณ 7-8 คน เข้ามาล้อมตัวข้าพเจ้า และ ขอร้องให้ยินยอมให้จับกุมตามคำสั่งของ พ.ต.ท.จิตติวุฒิ ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธร อำเภอคอนววม อีกทั้ง พูดขู่ว่าจะใส่กุญแจมือและต้องอุ้มข้าพเจ้าไปมอบตัว ทำให้ข้าพเจ้าได้รับความอับอายขาย

หน้าต่อผู้คนที่มายื่นดู เมื่อหมดทางเลือก ข้าพเจ้าจึงจำเป็นต้องมอบตัว โดยไม่เต็มใจ โดย ผู้จับกุม ข้าพเจ้า คือ ร.ต.อ.พร ศรีสวัสดิ์ กับพวก และนำส่ง พ.ต.ท.ณรงค์ น้อยพันธุ์ ร้อยเวรเจ้าของคดีซึ่งเป็น คนหนึ่งที่ได้มาเกลี้ยกล่อมข้าพเจ้าด้วย

ข้าพเจ้าจึงขอร้องทุกซกกล่าวโทษเป็นคดีอาญาดำรวจทั้ง 6 นาย ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ดังนี้ พ.ต.ท.จิตติวุฒิ เพชรพิเศษศักดิ์ พ.ต.ท.ณรงค์ น้อยพันธุ์ ร.ต.อ.พร ศรีสวัสดิ์ และ ค.ต.สุรชัย เสือบางพระ จ.ส.ต.จขรศักดิ์ บุญมาสูง ค.ต.สัญญา ฟังพวก และขอให้โยกย้ายตำรวจทั้ง 6 นาย ออกจากพื้นที่ และเปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนในคดีของข้าพเจ้าด้วย เพื่อความบริสุทธิ์และยุติธรรมในการสอบสวนต่อไป

ด้วยความเคารพต่อท่านรักษาราชการ ในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ข้าพเจ้าขอเรียนถามว่า ตำรวจทั้งสถานีตำรวจภูธรอำเภอคอนคม ไม่รู้กฎหมายเลยหรืออย่างไร ทำไมจึงต้องมาทำกับข้าพเจ้าเช่นนี้ แล้วจะดูแลและให้ความถูกต้องเป็นธรรมกับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างไร

อนึ่ง สำหรับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคอนรวกกับพวกประมาณ 10 คน ข้าพเจ้าจะได้อีกกล่าวและใช้สิทธิทางศาล เป็น ส่วนหนึ่งอีกต่างหากในเร็ว ๆ นี้

จากกรณีศึกษาตัวอย่างปัญหาที่ยกมาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ากรกล่าวอ้างของผู้ร้องเรียนดังกล่าวจึงมีประเด็นพิจารณา 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก หากการร้องเรียนตามกรณีศึกษา เป็นการร้องเรียนที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลและไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้

กล่าวคือตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันอันตรายหรือมาตรการเพื่อความปลอดภัยบัญญัติไว้ชัดเจนอยู่แล้ว และการดำเนินการขูดดินของผู้ร้องเรียน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการค้าหรือพาณิชย์ โดยใช้เครื่องจักรรถขุด หรือรถตักซึ่งเครื่องจักรประเภทดังกล่าวจัดเป็นโรงงานจำพวกที่ 3 ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 แต่เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานแล้ว ซึ่งตามความเห็นของท่านอาจารย์วิฑูรย์ สิมาโชคก็ได้อธิบายความหมายของคำว่า “โรงงาน” ไว้ว่าโรงงานมิได้จำกัดเฉพาะอาคารหรือสถานที่เท่านั้น จะเป็นยานพาหนะก็ได้ (ไพรัช จันทร์ดวง, 2541, หน้า 35) การดำเนินการดังกล่าวที่ผู้ร้องเรียนอ้าง ผู้เขียนเห็นว่าขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เนื่องจากการขูดดินหรือทำบ่อดินเพื่อการค้าหรือพาณิชย์ แม้จะจัดเป็น “โรงงาน” ตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงงาน ซึ่งมีการผลิต ซ่อมบำรุง แปรสภาพ ลำเลียง หรือทำลายสิ่งใด ๆ และมีการใช้เครื่องจักรอยู่ในประเภทโรงงานจำพวกที่ 3 แต่วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ต้องการควบคุมการขูดดินให้เป็นไปโดยถูกต้องตาม หลักวิชาการ กล่าวคือมีการกำหนดวิธีการขูดดินและมีกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดวิธีและ

มาตรการป้องกันการพังทลายของหน้าดินไว้ อย่างชัดเจน หากพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ไม่สามารถบังคับใช้ได้ ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม สร้างความเดือดร้อนต่อชุมชนและประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงก็เป็นได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มิได้กำหนดในรายละเอียดของวิธีการขุดดินหรือมาตรการป้องกันการพังทลายของหน้าดิน เพื่อป้องกันความเสียหายไว้ เป็นแต่เพียงควบคุมให้ดำเนินการก่อสร้างตัวอาคาร โรงงานหรือส่วนควบของอาคาร โรงงาน ให้มีความมั่นคง แข็งแรง และไม่เป็นอันตรายแก่ชีวิต ทรัพย์สินของคนงานและผู้อื่น

ประการที่ 2 หากการร้องเรียนตามกรณีศึกษา เป็นการร้องเรียนที่ชอบด้วยเหตุผลและชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้

กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบการร้องเรียนขอความเป็นธรรม เพราะได้ดำเนินการขออนุญาตจากเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานและดำเนินการตามกฎหมายแล้ว ส่วนขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตของเจ้าพนักงานย่อมอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางกฎหมาย โดยพิจารณาอนุญาตตามหลักเกณฑ์กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ เมื่อผู้ร้องเรียนได้ยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อขออนุญาตประกอบการกิจการ โรงงานจำพวกที่ 3 ก็ย่อมจะต้องยื่นแบบและแสดงรายการต่างๆตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และกฎกระทรวงกำหนดกล่าวคือ

“ผู้ประกอบการหรือผู้ขออนุญาต ต้องปฏิบัติเข้าหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 12 วรรค 1 มีข้อพิจารณา 3 ประการแล้วคือ

1. ต้องไม่เป็นโรงงานที่อยู่ในประเภทที่มียกข้อห้ามตั้งหรือต้องไม่ขัดต่อมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 กล่าวคือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชน ให้รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในเรื่องดังต่อไปนี้

1.1 กำหนดจำนวนและขนาดของโรงงาน แต่ละประเภทหรือชนิดที่จะให้ตั้งหรือขยาย หรือจะไม่ให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง

1.2 กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของวัตถุดิบ แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบหรือปัจจัยหรือชนิดของพลังงานที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน

1.3 กำหนดชนิด คุณภาพ ของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยาย

1.4 กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานที่จะให้ตั้งหรือขยายไปใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภทหรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือบางส่วน

2. สถานที่ตั้งโรงงานจะต้องไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 กล่าวคือกฎหมายฉบับที่ใช้ในปัจจุบันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 8 เล่ม 92 ตอนที่ 33 เมื่อวันที่ 13

กุมภาพันธ์ 2518 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2513 ซึ่งจะกำหนดเขตพื้นที่เขตใดห้ามตั้งโรงงานเป็นต้น

3. ต้องไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 (มาตรา 12 วรรคสุดท้าย) ปัจจุบันได้แก่กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอน 108 ลงวันที่ 16 ตุลาคม 2535 ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้รัฐมนตรีอุตสาหกรรมอาศัยอำนาจมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกบที่ตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อมลักษณะอาคารหรือลักษณะภายในของโรงงาน และลักษณะประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งทีนำมาใช้ในโรงงาน คนงานประจำโรงงาน การกำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยในการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งเมื่อผู้ขออนุญาตการยื่นและปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไม่มีข้อบกพร่องเจ้าพนักงานก็จะออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน” (สอาด หอมมณี, 2535, หน้า 18)

จากข้อพิจารณาทั้ง 2 ประการดังกล่าว นั้นหากศึกษาและพิจารณา พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 แล้วจะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ซึ่งได้แก่โทษจำคุกและโทษปรับ หากผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนจะต้องรับโทษตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น และการกระทำความผิดดังกล่าวเป็น “ความผิดอาญาแผ่นดิน คือความผิดที่ยอมความไม่ได้หรือที่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ใช้คำว่าคดี ซึ่งไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว” (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2551, หน้า 37) การตีความพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ดังกล่าวจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด

จากกรณีตัวอย่างที่ศึกษา หากพิจารณาตามหลักการและเหตุผล แห่งการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 5 ดังกล่าวเป็นปัญหาทางกฎหมายได้บัญญัติไว้คลุมเครือให้เลือกบังคับใช้ได้ และเกิดช่องว่างในทางกฎหมาย ซึ่งทำให้ผู้ร้องเรียนสามารถหยิบยกช่องว่างดังกล่าวขึ้นมาอ้างเพื่อให้เป็นคุณกับผู้ร้องเรียนเอง ทำให้การเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนเองเห็นว่าโดยหลักกฎหมายอาญาต้องตีความโดยเคร่งครัด และหากมีข้อสงสัยการตีความดังกล่าวก็ควรตีให้เป็นคุณกับผู้ร้องเรียน หากตีความเป็นโทษต่อผู้ประกอบการหรือผู้ร้องเรียนก็จะทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม

จึงสรุปว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในทางกฎหมาย ซึ่งเห็นควรต้องรับการพิจารณาแก้ไข เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นปัญหา และจะได้เป็นตามเจตนารมณ์ของการประกาศใช้กฎหมายต่อไป

ปัญหาต่อเนื่องจากการบังคับใช้ตามมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 เกี่ยวกับ เครื่องจักร ยานพาหนะที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ

จากบทบัญญัติมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ซึ่งบัญญัติไว้ในลักษณะคลุมเครือทำให้มีผลต่อการบังคับใช้เป็นผลต่อเนื่องไปถึงในกรณีเรื่อง “เครื่องจักร” ซึ่งเป็นเครื่องมือและอุปกรณ์ในการนำมาใช้ในการประกอบกิจการขุดดินหรือทำบ่อดินและถมดิน ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงงาน ถือว่ารถขุดหรือรถตัก เป็นยานพาหนะซึ่งมีกำลังแรงม้าเกินกว่า 5 แรงม้า เป็นเครื่องจักรหรือโรงงานจำพวกที่ 3 ซึ่งเป็นโรงงานจำพวกซึ่งต้องควบคุมในการประกอบกิจการ กล่าวคือ

พระราชบัญญัติขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 มิได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่อง “เครื่องมือ” ที่ใช้ดำเนินการขุดดินหรือทำบ่อดินไว้โดยเฉพาะ เพียงแต่บัญญัติไว้ในให้ผู้ประสงค์จะทำการขุดดิน ถมดิน ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด โดยยื่นเอกสารแจ้งข้อมูลที่กำหนดตามมาตรา 17 ซึ่งได้แก่การกำหนดรายการ แบบ วิธีการขุดและการขนดิน ระยะเวลาทำการขุดดินฯ เท่านั้น แต่การประกอบกิจการของผู้ได้รับแจ้งการขุดดินหรือทำบ่อดิน ปัจจุบันก็มิได้ใช้แรงงานคนหรือสัตว์พาหนะใด เป็นหลักในการขุดดินหรือทำการถมดินแต่ ได้ใช้รถแบ็คโฮเป็นเครื่องมือในการขุดดินหรือตักดิน และใช้รถบรรทุกหกล้อหรือสิบล้อขนาดใหญ่ทำการลำเลียงดินจากบ่อดินที่ขุดไปยัง ท่าเลที่ตั้งของผู้ประกอบธุรกิจหรือลูกค้าเพื่อนำไปปรับระดับพื้นหน้าดินให้อยู่ในระดับที่ต้องการ สำหรับรถแบ็คโฮหรือรถขุด ที่ใช้ในปัจจุบันก็มีขนาดใหญ่ตั้งแต่ 200-300 แรงม้า ซึ่งกำลังแรงม้ารวมกันเกินกว่าห้าแรงม้า เกือบจะทุกบ่อดินหรือสถานประกอบการขุดดิน ถมดินก็ได้ ซึ่งต้องบังคับตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เพราะถือว่าถ้ามีการนำเครื่องจักรที่มีกำลังแรงม้าตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไปมาใช้ในการผลิต ก็ต้องปรับเข้าตามคำนิยามของคำว่า “โรงงาน” ตามความหมายของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ฉบับนี้ ส่วน ผู้ได้รับอนุญาตขุดดินหรือถมดิน รายใดหากจะมีการใช้แรงงานคน และมีการใช้แรงงานจำนวนตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปก็ถือว่าเป็น “โรงงาน” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 นี้เช่นกัน

ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่อง เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งที่จะต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการ โรงงานต้องมั่นคง แข็งแรง และเหมาะสม ในกรณีที่มีเหตุอันควร รัฐมนตรีจะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในการนำเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งทีนำมาใช้ในโรงงานชนิดใด ต้องมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ใช้เครื่องจักรที่มีความปลอดภัยไม่ก่อให้เกิดความอันตราย เสียง หรือคลื่นวิทยุรบกวนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง มีเครื่องป้องกันกั้นอันตราย อันอาจเกิดจากส่วนที่เคลื่อนไหวของเครื่องจักร หรือเครื่องอุปกรณ์ที่นำมาใช้ในโรงงานต้องเหมาะสม

สิ่งที่น่าสนใจในการประกอบกิจการโรงงานชนิดใดต้องมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ซึ่งเป็นความหมายด้วยกัน ในการควบคุมถึงคุณภาพและความมาตรฐานเครื่องจักรซึ่งต้องปลอดภัยต่อผู้ทำงานและประชาชนทั่วไป

ฉะนั้นแม้ว่าผู้ประกอบการขุดดิน ถมดินจะแจ้งการขุดดินหรือทำบ่อดิน หรือถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว และได้รับแจ้งหรือรับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นการขุดดิน ถมดินแล้วก็ตาม เมื่อจะทำการขุดดินหรือทำบ่อดิน ผู้ประกอบการดังกล่าวก็ต้องยื่นขออนุญาตตั้งและประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 อีกครั้งด้วยจึงจะสามารถประกอบการได้ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจได้นำรถแบ็คโฮหรือรถขุด มาใช้เป็นเพียง “เครื่องมือ” ในการขุดดินหรือทำบ่อดินเท่านั้น และได้ไปรับแจ้งการขุดดินหรือทำบ่อดินจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้ว ซึ่งมีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 และประกาศกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดเรื่องความปลอดภัยเพื่อคุ้มครองของประชาชนไว้แล้ว อีกทั้งรถแบ็คโฮหรือรถขุดดินก็มิตรวจสภาพและผ่านการจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้กลับกำหนดให้บังคับใช้ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดการป้องกันอันตรายไว้ตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งก็หมายความว่าหาก “ประกอบธุรกิจการขุดดินหรือทำบ่อดินเพื่อค้ากำไร” ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 3 ไว้ด้วยนั่นเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานเข้าซ้อนกัน และไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ที่ต้องการควบคุมการขุดดินหรือทำบ่อดินที่มีลักษณะไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับผู้อื่นและส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมปัจจุบันอย่างรุนแรง และตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ ก็ไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งของเหตุผลหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในการบัญญัติกฎหมาย ที่จะกล่าวถึงการควบคุมการทำงานของเครื่องจักรหรือเครื่องมือที่ใช้ในการประกอบกิจการขุดดินหรือทำบ่อดิน ถมดิน แต่อย่างใด อีกทั้งลักษณะของการประกอบกิจการขุดดินหรือทำบ่อดินก็มีลักษณะแตกต่างกับการประกอบกิจการอุตสาหกรรมโรงงานทั่วไป กล่าวคือ การขุดดินหรือทำบ่อดินมีลักษณะเป็นการกระทำต่อทรัพย์สินได้แก่ดิน โดยมีได้มีการแปรรูปเพื่อผลิตสินค้า ผลิตภัณฑ์อื่นใดเพิ่มเติมจากเดิม การดำเนินการเป็นเพียงลักษณะการขุด ตักและขนส่ง ลำเลียง ดินออกไปยังแหล่งพื้นที่อื่นซึ่งอาศัยรถบรรทุกขนาดใหญ่ ทำการบรรทุก ขนส่งลำเลียง ซึ่งหากการดำเนินการดังกล่าวเกิดความเดือดร้อนกับประชาชนหรือชาวบ้านใกล้เคียงก็มิถูกหมายฉบับอื่นควบคุมและเป็นมาตรการบังคับใช้อยู่แล้ว เช่นพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หรือพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ.2522 เป็นต้น