



เป็นอิสระ กลาง ธรรม



รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ประจำปี ๒๕๖๓



การขอต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมบริเวณหาดเฉวง อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวนกว่า ๗๘ ราย ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากเอกสารใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมหมดอายุ และไม่สามารถต่ออายุ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ เพราะหน่วยงานราชการนำปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับการก่อสร้างโรงแรมทับทางสาธารณะที่ปรากฏในผังระวางที่ดินดังกล่าวมาเป็นเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาตามเรื่องร้องเรียนนี้หากไม่ได้รับการตรวจสอบและแก้ไขอย่างเร่งด่วน จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างรวมถึงส่งผลกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวของจังหวัดสุราษฎร์ธานีและภาพลักษณ์ที่ดีทางด้านการท่องเที่ยวของประเทศ จึงได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ณ อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานีและประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า หน่วยงานราชการได้ลงพื้นที่สำรวจที่ตั้งโรงแรมบริเวณตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วพบว่ามีถนนสาธารณะ กว้างประมาณ ๓ - ๔ เมตร พาดผ่านพื้นที่โครงการตามแบบแปลนแผนผังที่เสนอได้แสดงโครงข่ายของถนนสาธารณะในบริเวณโดยรอบและเห็นว่ามีประเด็นเกี่ยวข้องกับการบุกรุกพื้นที่สาธารณะจึงได้รายงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งขณะนั้นมีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมในพื้นที่หาดเฉวงได้ยื่นคำขออนุญาตประกอบกิจการหรือขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมหลายราย และคาดว่าน่าจะมีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างทับทางสาธารณะดังกล่าว จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับทางเดินเท้าระหว่างครัวเรือนบริเวณหาดเฉวง ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานประวัติการอุทิศที่ดินหรือรับอุทิศที่ดินเป็นทางสาธารณะ แต่ปรากฏเอกสารหลักฐาน

ระบุว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นทางสาธารณะตามรูประวางแผนที่ของหน่วยงานราชการ และจากการตรวจสอบระวางรูปถ่ายทางอากาศปรากฏว่า พบแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ ชัดเจนเป็นส่วนใหญ่ แต่จะมีบางบริเวณแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ขาดหายไป แต่เมื่อมีการออกเอกสารสิทธิที่ดินบางแปลงไม่ได้มีการกันทางสาธารณประโยชน์ ทำให้แนวเขตทางสาธารณประโยชน์ขาดหายไปบางส่วน และจากการตรวจสอบไม่ปรากฏข้อมูลทางสาธารณะ หาดเฉวงอยู่ในข้อมูลทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์อำเภอเกาะสมุยแต่อย่างใด จึงได้ ดำเนินการสอบรังวัดสอบเขตที่ดิน พบว่า ปัจจุบันเส้นทางเดิมไม่มีสภาพความเป็นทางหลงเหลือ ให้ตรวจสอบได้อีก ซึ่งสอดคล้องกับการรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของชุดตรวจสอบ และแก้ไขปัญหาที่ดินกองทัพอากาศ ๔ ที่ชี้ให้เห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวยังไม่มีข้อสรุปเป็นที่ แน่ชัดหรือเป็นที่ยุติ หรือมีการรับรองจากหน่วยงานของรัฐแห่งใด เห็นสมควรดำเนินการ แก้ไขปัญหา ซึ่งระหว่างที่ดำเนินการตรวจสอบนี้ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ขอให้ชะลอการนำเรื่อง การขออนุญาต/ขอต่ออายุใบอนุญาตในพื้นที่หาดเฉวงออกไปก่อนจนกว่าจะแก้ไขปัญหา เรื่องทางสาธารณะแล้วเสร็จ จึงเป็นเหตุให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมบริเวณหาดเฉวง ซึ่งเดิมเคยได้รับการต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมมาตลอด ๓๐ ปี ปัจจุบันกลายเป็น โรงแรมที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ตัวแทนผู้ประกอบการต่างประเทศขาด ความเชื่อมั่น ไม่สามารถส่งลูกค้าซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวมาพักกับทางโรงแรมได้ เนื่องจาก ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเร่งรัดประสานกับ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วจึงอาศัย อำนาจตามความในมาตรา ๒๒ (๒) ประกอบมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) กรณีจังหวัดสุราษฎร์ธานีชะลอการพิจารณาขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบ ธุรกิจโรงแรม โดยกล่าวอ้างว่าอยู่ระหว่างการตรวจสอบของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับ ทางสาธารณประโยชน์นั้น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใด ให้อำนาจจังหวัดสุราษฎร์ธานีสามารถชะลอการพิจารณาขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบ

ธุรกิจโรงแรมของผู้ประกอบการบริเวณหาดเฉวง ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย ได้ อีกทั้งยังไม่มีเหตุสำคัญอย่างอื่น ๆ ที่ปรากฏชัด ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สมควรประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไป และเมื่อผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้ยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการขอต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๓ และข้อพิพาทเรื่องทางสาธารณประโยชน์ที่ยังมิได้ข้อยุติตามกระบวนการทางกฎหมายและการต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม สามารถพิจารณาแยกออกจากกันได้ อีกทั้งสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ส่งผลกระทบด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวในพื้นที่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะภาคธุรกิจที่ต้องปิดกิจการหรือต้องเลิกจ้างแรงงาน หากผู้ประกอบการไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการอาจส่งผลกระทบต่อการขอรับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมของลูกจ้างกรณีว่างงานหรือการขอรับสิทธิประโยชน์ทดแทนของผู้ประกอบการ ตลอดจนสิทธิการขอรับมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐ ดังนั้น เพื่อมิให้เป็นการกระทบต่อสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ประกอบการที่ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมบริเวณหาดเฉวง ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จึงขอให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีดำเนินการต่อใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมของผู้ประกอบการโรงแรมบริเวณหาดเฉวง ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๒) **กรณีทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาทบริเวณหาดเฉวง** จากการตรวจสอบระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศพบว่าทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเคยมีอยู่จริง ซึ่งในอดีตหน่วยราชการและราษฎรบริเวณหาดเฉวงมีเจตนารมณ์แลกเปลี่ยนทางสาธารณประโยชน์เดิมไปใช้ทางสาธารณประโยชน์เส้นใหม่ที่ราษฎรยกให้ แต่การบริจาคสละที่ดินเพื่อใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์นี้ไม่ได้ระบุเงื่อนไขไว้ ส่งผลให้แม้ว่าจะมีการตกลงแลกเปลี่ยนหรือมีสิ่งปลูกสร้างของโรงแรมทับทางสาธารณประโยชน์เดิมในประเด็นตามคำร้องเรียนนี้

หรือทางดังกล่าวจะไม่มีการใช้งานจนไม่มีสภาพความเป็นทางสาธารณประโยชน์หลงเหลือให้ตรวจสอบได้แล้วก็ตาม ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวก็ยังเป็นทางสาธารณะและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้พลเมืองจะได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ก็ไม่ทำให้สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นไป ซึ่งหากทางราชการและราษฎรมีความประสงค์ให้ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนไปตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อสรุปในเรื่องพิพาททางสาธารณประโยชน์ในบริเวณหาดฉะเชิง ต่าบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีต่อราษฎรในพื้นที่ดังกล่าว จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๖ (๒๗) ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ตามกระบวนการทางกฎหมาย แต่การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ การจดทะเบียนแลกเปลี่ยนที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ในสถานการณ์เศรษฐกิจที่ชะลอตัวในขณะนี้อาจก่อให้เกิดความล่าช้าและความเสียหายต่อประชาชนเกินสมควร จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและให้ผู้ประกอบการในพื้นที่พิพาทเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในบัญญัติท้องถิ่น เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับผลกระทบ และให้รายงานผลการดำเนินการในเบื้องต้น ภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน