

## บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง การเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง (กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน  
ของบริษัทยูนิเวนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก 0411/(ส.5)3763 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2542

ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของ  
กระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีข้อเท็จจริงสรุปความได้ว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาต  
ประกอบกิจการ โรงงาน ทะเบียนโรงงาน เลขที่ 3-88-1/41 ปช. ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2541 ให้แก่บริษัท  
ยูนิเวนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งเป็น โรงงานที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ  
สิ่งแวดล้อม และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามพระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 เสียก่อน ซึ่ง โรงงานแห่งนี้ได้  
จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ได้ให้ความเห็นชอบ  
ต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นแล้ว เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2541 กระทรวง  
อุตสาหกรรมจึงได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงาน ให้แก่บริษัท ยูนิเวนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์  
จำกัด โดยให้เริ่มประกอบกิจการ โรงงานภายในกำหนด 1,470 วัน นับแต่วันที่ได้ออกใบอนุญาต

ต่อมา สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงอุตสาหกรรม  
ว่า ได้รับเรื่องร้องเรียนจากกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อมบ้านกรูด ขอให้ตรวจสอบรายงาน  
การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการ โรงงาน ไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินและทำเทียบเรือ  
ขนถ่ายถ่านหินของบริษัท ยูนิเวนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ในประเด็นการศึกษาปะการัง  
ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ดำเนินการเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา  
และคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2542 ให้บริษัทฯจัดทำรายงาน  
การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม(การศึกษาเพิ่มเติมระบบนิเวศน์ทางทะเล) ซึ่งบริษัทฯ ได้นำส่งรายงาน  
ดังกล่าวต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2542 และคณะกรรมการ  
ผู้ชำนาญการ ได้มีมติเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 ยังไม่เห็นชอบรายงานดังกล่าวเนื่องจากยังไม่  
ครอบคลุมตามประเด็นที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ได้กำหนดไว้ โดยบริษัทฯจะต้องเสนอข้อมูล  
ชี้แจงเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับปะการังและระบบนิเวศน์ทางทะเล การแพร่กระจายของตะกอน  
ระบบน้ำหล่อเย็นของ โรง ไฟฟ้า การจะพัฒนาบริเวณดังกล่าวให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือกำหนด  
เป็นเขตอนุรักษ์ อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับ โครงการซึ่งจะมีผลกระทบต่อปะการัง รวมทั้งมาตรการ  
ป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเนื่องจากการพบแหล่งปะการัง ทั้งนี้ สำนักงานนโยบาย  
และแผนสิ่งแวดล้อมได้แจ้งให้กระทรวงอุตสาหกรรมทราบในเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณา  
ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย โรงงาน

กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กรณีที่มีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปหรือมีการสำคัญผิดในข้อเท็จจริง อันมีผลทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กระทำขึ้นในภายหลังแตกต่างไปจากข้อพิจารณาและความเห็นเดิม และมีการเปลี่ยนแปลงความเห็นที่ได้เคยพิจารณาไว้แล้ว ในส่วนการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจะสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือดังต่อไปนี้

1. เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสั่งแก้ไขการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาต ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการอนุญาตเปลี่ยนแปลงไป หรือมีการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงในกรณีของเรื่องนี้ หากต่อมาคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ไม่ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมของบริษัทดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมจะสั่งแก้ไขการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้หรือไม่ หรือจะใช้อำนาจตามกฎหมายใด

2. ในระหว่างที่บริษัทดังกล่าวจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ตามมติคณะกรรมการผู้ชำนาญการ กระทรวงอุตสาหกรรมจะสามารถสั่งให้บริษัทผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานปฏิบัติอย่างไรได้บ้าง เช่น ให้ระงับการ ใช้สิทธิตามใบอนุญาตไว้ก่อน เป็นต้น โดยเป็นการเตือนให้ทราบเพื่อมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่น่าจะเป็นการเสี่ยงต่อการลงทุนในโครงการต่อไป

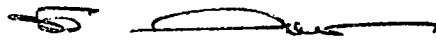
คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม(สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม) แล้ว เห็นว่า กรณีตามที่หารือมา มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมออกคำสั่งแก้ไขการประกอบกิจการ โรงงานที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการอนุญาตเปลี่ยนแปลงไปไว้ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สั่งแก้ไขการประกอบกิจการ โรงงานที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า การเตรียมการและการดำเนินการของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อออกใบอนุญาต ออกคำสั่งแก้ไขการประกอบกิจการ โรงงานที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็น "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" ตามนัยมาตรา 5<sup>(1)</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตาม

(1) มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

"วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 3<sup>(2)</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มิได้ให้อำนาจปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมออกคำสั่งแก้ไขการประกอบกิจการ โรงงานที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตในกรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมยอมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งดังกล่าวได้ สำหรับการพิจารณาว่า ตามกรณีที่หารือมานี้มีเหตุที่จะสั่งแก้ไขการประกอบกิจการ โรงงานหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง



(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์)

รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน 2543

(2) มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับชั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย