

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน

กระทรวงอุตสาหกรรมมีหนังสือ ที่ อก ๐๔๐๓/๕๕๒ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้รับรายงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้พิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัท ยูนิค คอนกรีต จำกัดซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินบริเวณที่กำหนดไว้ให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมตามข้อกำหนดผังเมืองรวม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ.๒๕๓๕) ข้อ ๑๘ ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

บริษัท ยูนิค คอนกรีต จำกัด ได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๓๖ โรงงานตั้งอยู่ที่แขวงจิมพลี เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร ซึ่งกรมโรงงานอุตสาหกรรมพิจารณาเห็นว่า ทำเลที่ตั้งไม่เหมาะสม เนื่องจากตั้งอยู่ในที่ดินบริเวณที่กำหนดไว้ให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ตามข้อกำหนดผังเมืองรวม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ.๒๕๓๕) ข้อ ๑๘ ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งการประกอบกิจการอาจจะก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือเป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม จึงมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัทฯ

บริษัทฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ โดยขอประกอบกิจการ ๕ ปี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่ากิจการที่ขออนุญาตเป็นกิจการเฉพาะกิจสำหรับก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้คอนกรีตจำนวนมากมีระยะเวลาดำเนินกิจการเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น โรงงานมีพื้นที่กว้างขวางเพียงพอที่จะประกอบกิจการตามขนาดและประเภทที่ขออนุญาต โดยไม่ก่อเหตุเดือดร้อนต่อผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง จึงมีคำวินิจฉัยให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัทฯ โดยมีเงื่อนไขต้องมีและใช้ระบบขจัดฝุ่นละอองที่มีประสิทธิภาพ โดยให้ประกอบกิจการได้เพียง ๔ ปี และห้ามปฏิบัติงานก่อนเวลา ๐๖.๐๐ น. และภายหลังเวลา ๒๒.๐๐ น.

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้กับบริษัทฯ ตามคำวินิจฉัยดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๗

ต่อมา กรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือขอความร่วมมือให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมใช้อำนาจตามมาตรา ๔๙ - มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ พิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ออกให้แก่บริษัทฯ ยู

นิค คอนกรีต จำกัด โดยเห็นว่า การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

กรมโรงงานอุตสาหกรรมเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาทางกฎหมายที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ จึงเสนอกระทรวงอุตสาหกรรมให้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อนำความเห็นไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงขอเรียนหารือปัญหาดังกล่าว ดังนี้

๑. กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ โดยแยกเป็นกรณีก่อนและหลังมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ โดยแยกเป็นกรณีก่อนและหลังมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙

๓. เนื่องจากการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ดำเนินการไปก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ดังนั้น จะสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๔๙ - มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ได้หรือไม่

๔. กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ในกรณีใดบ้าง เพราะเหตุใด และมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและกรมโรงงานอุตสาหกรรม) กรมควบคุมมลพิษ และกรมการผังเมืองพอสรุปได้ ดังนี้

๑. ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ได้ชี้แจงยืนยันข้อเท็จจริงตามที่ได้มีหนังสือหารือมา นอกจากนี้ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การอนุญาตให้บริษัท ยูนิค คอนกรีต จำกัด ประกอบกิจการโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ เนื่องจากการอนุญาตนี้เป็นการอนุญาตชั่วคราว คือ อนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานเพียง ๔ ปี ประกอบกับอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมเคยมีความเห็นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๖ ว่า โรงงานพัฒนูปูนซีเมนต์เพื่อสร้างอาคาร โดยมีโครงการที่ชัดเจนว่าจะสร้างอาคารอะไร กำหนดเวลาแล้วเสร็จเมื่อใด นั้น โรงงานประเภทนี้เป็นโรงงานชั่วคราวและเป็นความจำเป็นเมื่อมีการก่อสร้าง แม้ไม่ให้อาคารที่พัสดุและผสมปูน ก็จำเป็นต้องนำรถเข้ามาในจำนวนเท่า ๆ กัน ความเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ อาจมากกว่าการตั้งโรงงานเสียอีก อีกประการหนึ่ง การตั้งโรงงานก็เป็นการสอดคล้องกับการที่กรุงเทพมหานครหรือทางราชการอนุญาตให้ทำการก่อสร้างนั่นเอง เห็นว่า โรงงานประเภทนี้ อนุญาตให้ตั้งได้ในพื้นที่ทั่วไปที่มีการก่อสร้างอาคารไม่

จำเป็นต้องเป็นพื้นที่สีม่วง แต่ต้องมีมาตรการในการป้องกันสิ่งแวดล้อม และมีเงื่อนไขกำหนดเวลาให้เลิกกิจการเมื่อหมดความจำเป็นในการก่อสร้าง ณ ที่นั้น

สำหรับการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงไม่สามารถเพิกถอนได้ แต่กรมโรงงานอุตสาหกรรมจะใช้มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ ในการปิดโรงงานซึ่งเท่ากับเป็นการเพิกถอนใบอนุญาต

๒. ผู้แทนกรมควบคุมมลพิษชี้แจงสรุปได้ว่า กรมควบคุมมลพิษได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนว่า โรงงานดังกล่าวก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่ตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้โรงงาน กรมควบคุมมลพิษได้เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงจำนวน ๓ ครั้ง และพบว่าผู้ร้องเรียนมีตัวตนจริงและได้รับความเดือดร้อนจากโรงงานดังกล่าวจริง จึงหารือกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยอาศัยมาตรา ๔๙ - มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ เพื่อจะได้เป็นบรรทัดฐานต่อไป และเห็นว่า การอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขัดต่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘

๓. ผู้แทนกรมการผังเมืองชี้แจงสรุปได้ว่า พื้นที่ที่มีการอนุญาตให้จัดตั้งโรงงานดังกล่าว เป็นเขตที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ตามข้อ ๑๘(๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑๖ (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ห้ามจัดตั้งโรงงานทุกประเภท

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. กรมโรงงานมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ โดยแยกเป็นกรณีก่อนและหลังเวลาที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ไม่มีบทบัญญัติโดยยกเลิกอำนาจในการพิจารณาออกหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติโดยยกเลิกอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ แต่อย่างใด ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาออกหรือไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมและอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอยู่ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติโรงงานฯ ก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม ส่วนการออกใบอนุญาตจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นอีกประเด็นหนึ่ง

๒. การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ดำเนินการไปก่อนเวลาที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มีผลบังคับใช้กรมโรงงานอุตสาหกรรม

จะสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า แม้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้ออกไปก่อนเวลาที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลบังคับใช้ ก็อาจเพิกถอนได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ไม่มีบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไว้ และมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในส่วนที่ ๖ มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไปบังคับใช้ กล่าวคือ หากมีกรณีจะต้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะต้องนำมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้ในการเพิกถอน ส่วนใบอนุญาตที่ชอบด้วยกฎหมาย หากจะเพิกถอนก็ต้องดำเนินการตาม มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

อนึ่ง เนื่องจากข้อเท็จจริงในเรื่องที่กระทรวงอุตสาหกรรมขอคำปรึกษายัง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ มีประเด็นเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ออกให้แก่บริษัท ยูนิค คอนกรีต จำกัด ตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมว่าจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า ประเด็นดังกล่าวอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(ลงชื่อ) อัคราพร จุฬารัตน

(นายอัคราพร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๔๑

^๑ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย