

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง (กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน
ถ่านหินของบริษัทยูเนียนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด)

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๔๑๑/(ส.๕) ๓๗๖๓ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีข้อเท็จจริงสรุปความได้ว่า กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ทะเบียนโรงงาน เลขที่ ๓-๘๘-๑/๕๑ ปช. ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ให้แก่บริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งเป็นโรงงานที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๔๘ เสียก่อน ซึ่งโรงงานแห่งนี้ได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบต่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้นแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้แก่บริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด โดยให้เริ่มประกอบกิจการโรงงานภายในกำหนด ๑,๔๗๐ วัน นับแต่วันที่ได้ออกใบอนุญาต

ต่อมา สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงอุตสาหกรรมว่า ได้รับเรื่องร้องเรียนจากกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อมบ้านกรูดขอให้ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหินและทำเทียบเรือขนถ่ายถ่านหินของบริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ในประเด็นการศึกษาปะการัง ซึ่งสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา และคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ให้บริษัทจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (การศึกษาเพิ่มเติมระบบนิเวศน์ทางทะเล) ซึ่งบริษัทได้นำส่งรายงานดังกล่าวต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ และคณะกรรมการผู้ชำนาญการได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ ยังไม่เห็นชอบรายงานดังกล่าวเนื่องจากยังไม่ครอบคลุมตามประเด็นที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการได้กำหนดไว้ โดยบริษัทจะต้องเสนอข้อมูลชี้แจงเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับปะการังและระบบนิเวศน์ทางทะเล การแพร่กระจายของตะกอน ระบบน้ำหล่อเย็นของโรงไฟฟ้า การจะพัฒนาบริเวณดังกล่าวให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ อุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องกับโครงการซึ่งจะมีผลกระทบต่อปะการัง รวมทั้งมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมอันเนื่องจากการพบแหล่งปะการัง ทั้งนี้ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้แจ้งให้กระทรวงอุตสาหกรรมทราบในเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

กระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน กรณีที่มีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปหรือมีการสำคัญผิดในข้อเท็จจริง อันมีผลทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่กระทำขึ้นในภายหลังแตกต่างไปจากข้อพิจารณาและความเห็นเดิม และมีการเปลี่ยนแปลงความเห็นที่ได้เคยพิจารณาไว้แล้ว ในส่วนการพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจะสามารถดำเนินการอย่างไรได้บ้าง กระทรวงอุตสาหกรรมจึงขอหารือดังต่อไปนี้

๑. เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการสั่งแก้ไขการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการอนุญาตเปลี่ยนแปลงไป หรือมีการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงในกรณีของเรื่องนี้ หากต่อมาคณะกรรมการผู้ชำนาญการไม่ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมของบริษัทดังกล่าว กระทรวงอุตสาหกรรมจะสั่งแก้ไขการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้หรือไม่ หรือจะใช้อำนาจตามกฎหมายใด

๒. ในระหว่างที่บริษัทดังกล่าวจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมตามมติคณะกรรมการผู้ชำนาญการ กระทรวงอุตสาหกรรมจะสามารถสั่งให้บริษัทผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานปฏิบัติตามอย่างไร ได้บ้าง เช่น ให้ระงับการใช้สิทธิตามใบอนุญาตไว้ก่อน เป็นต้น โดยเป็นการเตือนให้ทราบเพื่อมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่น่าจะเป็นการเสี่ยงต่อการลงทุนในโครงการต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว ประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) และผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม) แล้วเห็นว่า กรณีตามที่หารือมา มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมออกคำสั่งแก้ไขการประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการอนุญาตเปลี่ยนแปลงไปไว้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ สั่งแก้ไขการประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า การเตรียมการและการดำเนินการของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อออกใบอนุญาต ออกคำสั่งแก้ไขการประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ เป็น "วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" ตามนัยมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และตามมาตรา ๓^๒แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ มิได้ให้อำนาจปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมออกคำสั่งแก้ไขการประกอบกิจการโรงงานที่ได้รับอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนการอนุญาตในกรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งดังกล่าวได้ สำหรับการพิจารณาว่า ตามกรณีที่หารือมานี้มีเหตุที่จะสั่งแก้ไขการประกอบกิจการโรงงานหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๔๓

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย