

บันทึกของคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครอง  
เรื่อง การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซของบริษัทแก๊สซัพพลายส์ จำกัด

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๗/๑๓๙๑๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโยธาธิการได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซของบริษัทแก๊สซัพพลายส์ จำกัด เนื่องจากเห็นว่า บริษัทฯมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กรมโยธาธิการกำหนดในการออกใบอนุญาตฯ ต่อมาบริษัทฯได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯต่ออธิบดีกรมโยธาธิการ ซึ่งกรมโยธาธิการได้มีหนังสือถึงบริษัทฯแจ้งยืนยันคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ และได้มีบันทึกรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลในการเพิกถอนใบอนุญาตฯไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. กรมโยธาธิการได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซให้แก่บริษัทแก๊สซัพพลายส์ จำกัด โดยนายทองมั่ง แซ่โจ้ว ซึ่งตั้งอยู่เลขที่ ๒๖๗ หมู่ที่ ๖ ถนนเชียงใหม่-ดอยสะเก็ด ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๐๒-๓๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๑ และใบอนุญาตดังกล่าวให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๒ โดยในการพิจารณาออกใบอนุญาตดังกล่าวมีเงื่อนไขกำหนดให้ผู้ขออนุญาตต้องแนบหลักฐานการได้รับอนุญาตให้ทำทางเชื่อมกับถนนสาธารณะหรือทางหลวงเพื่อใช้เป็นทางเข้า-ออกอาคารบรรจุก๊าซ ซึ่งบริษัทฯ ได้แนบหลักฐานเป็นหนังสืออนุญาตของแขวงทางเชียงใหม่ที่ ๒ กรมทางหลวง ตามหนังสือ ที่ คค ๐๖๑๖/๒ (ส.๓)/๑๒๙๙ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ต่อมาสำนักงานโยธาธิการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีบันทึก ที่ ชม ๐๐๒๓/๒๐๖ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงกรมโยธาธิการความว่า อำเภอสันทรายได้แจ้งจังหวัดเชียงใหม่ว่าแขวงทางเชียงใหม่ที่ ๒ ได้ตรวจสอบพบว่าการขออนุญาตทำทางเชื่อมกับทางหลวงหมายเลข ๑๑๘ ตอนเชียงใหม่-ดอนแก้ว ที่ กม ๔+๔๒๙ ด้านซ้ายทาง ของนายทองมั่ง แซ่โจ้ว ตามหนังสืออนุญาตฉบับลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ นั้น เป็นการอนุญาตให้ทำทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้า-ออกที่พักอาศัย มิใช่เป็นการอนุญาตให้ทำทางเชื่อมเพื่อเป็นทางเข้า-ออกอาคารบรรจุก๊าซจึงเป็นกรณีที่บริษัทฯได้กระทำผิดเงื่อนไขที่กำหนดในการอนุญาต ซึ่งผู้อำนวยการทางหลวงแผ่นดินพิจารณาให้เพิกถอนการอนุญาตทำทางเชื่อมดังกล่าว และแขวงทางเชียงใหม่ที่ ๒ ได้ให้นายทองมั่ง แซ่โจ้ว รื้อถอนทางเชื่อมออกไปจากเขตทางภายใน ๗ วัน และสำนักงานโยธาธิการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีบันทึก ที่ ชม ๐๐๒๓/๒๘๐ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงกรมโยธาธิการ ความว่า ได้รับแจ้งจากบริษัทฯว่ากำลังดำเนินการขอทางเชื่อมใหม่คาดว่าจะใช้เวลาประมาณ ๔๕ วัน และในช่วงระหว่างดำเนินการดังกล่าวบริษัทฯจะไม่นำก๊าซเข้าบรรจุ

๒. กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๖/๖๔๓๐ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงจังหวัดเชียงใหม่ ขอให้จังหวัดเชียงใหม่แจ้งบริษัทฯ ให้ระงับการบรรจุและจำหน่ายก๊าซไว้ก่อน และไปดำเนินการขออนุญาตทำทางเชื่อมให้ถูกต้องโดยเร็ว เพื่อจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป สำนักงานโยธาธิการจังหวัดเชียงใหม่ได้มีบันทึก ที่ ชม ๐๐๒๓/๖๕๐ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ถึงผู้อำนวยการกองควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซความว่า แขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ ๒ ได้ตรวจพบว่าหนังสืออนุญาตให้ทำทางเชื่อมดังกล่าวได้ถูกแก้ไขข้อความและหากเอกสารดังกล่าวปรากฏที่หน่วยงานใดให้ถือว่าเป็นเอกสารที่ไม่ถูกต้องเพราะเป็นการปลอมแปลงเอกสารของทางราชการ ต่อมาจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือ ที่ ชม ๐๐๒๓/๒๐๖๔๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ถึงกรมโยธาธิการความว่า จังหวัดเชียงใหม่ได้รับเอกสารใบอนุญาตให้เชื่อมทางกับทางหลวงและแบบแปลนแผนผังบริเวณที่ตั้งของสถานีบรรจุก๊าซแล้วและได้ส่งเอกสารดังกล่าวมาให้กรมโยธาธิการเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๖/๙๙๗๗ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ ถึงจังหวัดเชียงใหม่ ความว่า กรมโยธาธิการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ขออนุญาตได้รับหนังสืออนุญาตให้เชื่อมทางกับทางหลวงเพื่อเข้า-ออก โรงงานบรรจุก๊าซและอาคารสำนักงานจาก แขวงทางหลวงเชียงใหม่ ที่ ๒ กรมทางหลวงแล้วตามหนังสือ ที่ คค ๐๖๒๐/๒/ส.๓/๑๖๑๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ และเมื่อผู้ขออนุญาตได้ก่อสร้างและปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขของหนังสืออนุญาตเชื่อมทางดังกล่าวแล้ว ถือเป็นการได้ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นและกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวถูกต้องแล้วจึงขอให้จังหวัดเชียงใหม่แจ้งผู้ขออนุญาตให้ดำเนินการประกอบกิจการบรรจุก๊าซได้ต่อไปตามใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ

๔. คณะกรรมการการปกครอง สมาชิกแทนราษฎรได้รับหนังสือร้องเรียนของ กำนันตำบลสันนาเม็ง จังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซของบริษัท และได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการการปกครองดำเนินการพิจารณาศึกษา ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติให้กรมโยธาธิการเพิกถอนใบอนุญาตฯ เนื่องจากการขออนุญาตทำทางเชื่อมไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๗/๑๔๔๑๗ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๒ สอบถามไปยังแขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ ๒ กรมทางหลวงเกี่ยวกับหนังสืออนุญาตทำทางเชื่อมทางหลวง ที่ คค ๐๖๑๖/๒ (ส.๓)/๑๒๙๙ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ที่บริษัทฯ ได้ยื่นประกอบการพิจารณาต่อกรมโยธาธิการว่ามีข้อความถูกต้องตรงกับที่แขวงทางหลวงเชียงใหม่ ที่ ๒ ได้อนุญาตไว้หรือไม่ ซึ่งแขวงทางหลวงเชียงใหม่ ที่ ๒ กรมทางหลวงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๖๒๐/๒/ส.๓/๓๔๘๒ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ แจ้งตอบมาว่าการอนุญาตตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เป็นการอนุญาตให้ทำทางเชื่อมกับทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้า-ออก ที่พักอาศัย แต่หนังสือฉบับที่บริษัทฯ นำไปประกอบการยื่นคำขอรับใบอนุญาตฯ กับกรมโยธาธิการเป็นหนังสือที่ถูกแก้ไขข้อความจาก “เพื่อเป็นทางเข้า-ออก ที่พักอาศัย” เป็น “เพื่อเป็นทางเข้า-ออก อาคารบรรจุก๊าซ” และแขวงทางหลวงเชียงใหม่ ที่ ๒ ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีอาญาฐาน

ปลอมและใช้เอกสารปลอมต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรตำบลช้างเผือกเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๒

๕. กรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๗/๑๗๒๕๔ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงกรรมการผู้จัดการบริษัทแก๊สซัพพลายส์ จำกัด ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ เลขที่ ๐๒-๓๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๑ โดยให้เหตุผลว่าการกระทำดังกล่าวของบริษัทฯ เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการขอใบอนุญาตฯและเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ซึ่งหากกรมโยธาธิการตรวจสอบพบแต่แรกจะไม่ออกใบอนุญาตฯ ให้และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓) ประกอบกับ มาตรา ๕๓ วรรคสาม มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๑ วรรคสาม (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว ต่อมาบริษัทฯ ได้มีหนังสือ ที่ ๘๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงอธิบดีกรมโยธาธิการ อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯและกรมโยธาธิการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๗/๑๙๘๑๕ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ ถึงบริษัทฯโดยยืนยันคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ พร้อมทั้งได้มีบันทึก ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๗/๑๙๘๑๖ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๒ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลในการเพิกถอนใบอนุญาตฯไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์

๖. กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า อธิบดีกรมโยธาธิการได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซให้แก่ผู้ประกอบการตามอำนาจหน้าที่แล้ว และต่อมากรมโยธาธิการ ได้ทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตฯแล้วแต่ไม่ได้ดำเนินการเพิกถอนในขณะนั้น กลับให้ผู้ได้รับใบอนุญาตไปดำเนินการแก้ไขเอกสารประกอบการขออนุญาตใหม่ให้ถูกต้อง เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้ส่งเอกสารที่ถูกต้องให้กรมโยธาธิการแล้ว กรมโยธาธิการได้แจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาต ดำเนินกิจการตามที่ได้รับอนุญาตต่อไป แต่หลังจากที่มีการร้องเรียน อธิบดีกรมโยธาธิการได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตฯ โดยอ้างเหตุซึ่งกรมโยธาธิการทราบอยู่แล้ว

กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายว่าคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) แล้วเห็นว่า การที่กรมโยธาธิการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซให้แก่บริษัทแก๊สซัพพลายส์ จำกัด เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๑ นั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นกรณีที่บริษัทฯได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ด้วยการแก้ไขข้อความในหนังสืออนุญาตให้ทำทางเชื่อมกับทางหลวงแผ่นดิน จากข้อความว่า “เพื่อเป็นทางเข้า-ออกที่พักอาศัย” เป็น “เพื่อเป็นทางเข้า-ออกอาคารบรรจุก๊าซ” โดยไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงทางหลวงเชียงใหม่ ที่ ๒ กรมทางหลวง การกระทำดังกล่าวของบริษัทฯเป็นเหตุให้กรมโยธาธิการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญใน

การออกใบอนุญาตกรมโยธาธิการจึงมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ตามมาตรา ๕๐<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และบริษัทจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏเพียงพอเท่าที่กล่าวมาข้างต้นกรมโยธาธิการย่อมมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตฯตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี ต่อมาได้มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อกรมโยธาธิการทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตแล้ว กรมโยธาธิการก็ได้ดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาต แต่ได้มีหนังสือ ที่มท ๐๔๐๖/๖๔๓๐ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ ขอให้จังหวัดเชียงใหม่แจ้งบริษัทให้ระงับการบรรจุและจำหน่ายก๊าซไว้ก่อนและให้บริษัทไปดำเนินการขออนุญาตทำทางเชื่อมให้ถูกต้อง ซึ่งบริษัทก็ได้ไปดำเนินการขออนุญาตทำทางเชื่อมกับทางหลวงเพื่อเข้า-ออกโรงงานบรรจุก๊าซและอาคารสำนักงานและได้รับอนุญาตจากแขวงทางหลวงเชียงใหม่ ที่ ๒ ตามหนังสือกรมทางหลวง ที่ คค ๐๖๒๐/๒/ส.๓/๑๖๑๗ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ จึงถือได้ว่าเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับหนังสืออนุญาตให้ทำทางเชื่อมได้หมดสิ้นไป เนื่องจากผู้รับใบอนุญาตได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตแล้ว ดังนั้น การเพิกถอนใบอนุญาตเลขที่ ๐๒-๓๑/๒๕๔๑ โดยยกเอาเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งหมดสิ้นไปแล้วมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

<sup>๑</sup> มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

<sup>๒</sup> มาตรา ๔๙ ๑.๑ ๑.๒ ๑.๓

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่ หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๓</sup> มาตรา ๕๑ ๑.๑ ๑.๒ ๑.๓

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้รับคำสั่งได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้รับคำสั่งได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้รับคำสั่งได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๑.๑ ๑.๒ ๑.๓

๑.๑ ๑.๒ ๑.๓

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

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เมษายน ๒๕๕๓