

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐
(กรณีการต่ออายุประทานบัตรโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง
ให้ต่ออายุ ซึ่งไม่ต่อเนื่องกับวันสิ้นอายุประทานบัตรเดิม)

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ ออก ๐๕๐๒ (สกร.)/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และจัดอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านกำกับตรวจสอบการผลิต ซึ่งในกระบวนการดำเนินการต่ออายุประทานบัตรทำเหมืองแร่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมโดยการให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ฯ และในการดำเนินการต่ออายุประทานบัตรดังกล่าวทั้งผู้ยื่นคำขอต่ออายุประทานบัตรและกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ต้องประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบ ซึ่งแต่ละหน่วยงานต้องใช้เวลามากในการพิจารณาอนุญาตหรือให้ความเห็นชอบให้ทำประโยชน์ในพื้นที่ ทั้ง ๆ ที่การประกอบกิจการทำเหมืองแร่เป็นกระบวนการผลิตวัตถุดิบเพื่อการพัฒนาทรัพยากรของประเทศ ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ไม่สามารถทำการผลิตแร่ให้เป็นไปตามแผนการผลิตด้วยเหตุระยะเวลาการทำเหมืองแร่ไม่สัมพันธ์กันกับช่วงเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตร และโดยที่พระราชบัญญัติแร่ฯ มิได้มีบทบัญญัติให้การนับอายุประทานบัตรครั้งที่ผ่านมามีช่วงเวลาต่อเนื่องกับการอนุญาตครั้งใหม่ แต่ทั้งนี้การอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ตามประทานบัตรจะนับอายุรวมกันแล้วไม่เกินกว่า ๒๕ ปี ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ประกอบกับผู้ยื่นคำขอต่ออายุประทานบัตรได้มีหนังสือขอให้พิจารณาการต่ออายุประทานบัตรถูกต้องตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกประการ แต่การพิจารณาเป็นไปอย่างล่าช้าเนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติที่หาข้อยุติไม่ได้ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ยื่นคำขอต่ออายุประทานบัตรจึงขอให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรโดยให้นับตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีคำสั่งอนุญาต

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ มีความเห็นว่า การอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น และอาจกำหนดเงื่อนไขการให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่งได้ตามนัยมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มิได้

กำหนดกระบวนการหรือวิธีการเกี่ยวกับระยะเวลาการต่ออายุประทานบัตรไว้ชัดเจน จึงสามารถต่ออายุประทานบัตรได้โดยเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตร ทั้งนี้ต้องมีข้อเท็จจริงว่าการดำเนินการต่ออายุประทานบัตรล่าช้าเพราะการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้นและทำให้ผู้ประกอบการตามกฎหมายได้รับความเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติแร่ฯ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๖ ให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่หรือปัญหาข้อกฎหมายต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีการต่ออายุประทานบัตรโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีคำสั่งอนุญาต ซึ่งไม่ต่อเนื่องจากวันสิ้นอายุประทานบัตรด้วยเหตุการณ์ดำเนินการพิจารณาของหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องใช้เวลานานและทำให้ผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เกิดความเสียหายจะกระทำได้อย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และเป็นแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะต่ออายุประทานบัตรโดยให้ประทานบัตรที่ต่ออายุใหม่เริ่มมีผลตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตร ซึ่งไม่ต่อเนื่องกับวันสิ้นอายุของประทานบัตรเดิมได้หรือไม่

ในประเด็นดังกล่าวเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามข้อหาเรื่องนี้ ประทานบัตรที่ขอต่ออายุมีอายุประทานบัตร ๑๙ ปี โดยสิ้นอายุประทานบัตรในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๑ ผู้ถือประทานบัตรได้ยื่นคำขอต่ออายุประทานบัตรเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๓๙ ซึ่งรัฐมนตรีอาจต่ออายุประทานบัตรให้ได้อีกไม่เกิน ๖ ปี ตามมาตรา ๕๔^๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และในกรณีที่รัฐมนตรีไม่มีคำสั่งประการใดเกี่ยวกับคำขอต่ออายุประทานบัตรก่อนวันที่ประทานบัตรสิ้นอายุลง

^๑ มาตรา ๕๔ รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประทานบัตร

ประทานบัตรให้มีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปีนับแต่วันออก และในกรณีที่ผู้ขอประทานบัตรได้รับประทานบัตรชั่วคราวอยู่ก่อนแล้ว ให้นับอายุประทานบัตรเริ่มต้นแต่วันออกประทานบัตรชั่วคราวฉบับแรก

ในกรณีที่อายุของประทานบัตรชั่วคราวรายใดที่ได้ออกให้แล้วรวมกันมากกว่ากำหนดอายุของประทานบัตรที่จะออกให้ ก็ให้คงการออกประทานบัตรรายนั้น

ประทานบัตรใดได้กำหนดอายุไว้ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี เมื่อผู้ถือประทานบัตรยื่นคำขอต่ออายุก่อนครบกำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ รัฐมนตรีจะต่ออายุประทานบัตรให้อีกก็ได้ แต่เมื่อรวมกำหนดเวลาทั้งหมดต้องไม่เกินยี่สิบห้าปี

เมื่อผู้ถือประทานบัตรได้ยื่นคำขอต่ออายุตามความในวรรคสี่แล้ว แม้ประทานบัตรจะสิ้นอายุแล้ว ก็ให้ผู้นั้นทำเหมืองต่อไปได้เสมือนเป็นผู้ถือประทานบัตร ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประทานบัตรสิ้นอายุ แต่ถ้าเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ได้มีหนังสือแจ้งการปฏิเสธของรัฐมนตรีไม่ต่ออายุประทานบัตรให้ในระหว่างเวลานั้น ก็ให้ถือว่าสิทธิในการทำเหมืองของผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันรับแจ้งนั้น

นั้น มาตรา ๕๔ วรรคห้า บัญญัติให้ผู้ถือประทานบัตรที่ได้ยื่นคำขอต่ออายุประทานบัตรตามวรรคสี่แล้ว สามารถทำเหมือนต่อไปได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประทานบัตรสิ้นอายุ แต่ถ้าเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ได้มีหนังสือแจ้งการปฏิเสธของรัฐมนตรีไม่ต่ออายุประทานบัตรในระหว่างนั้น ให้สิทธิการทำเหมือนสิ้นสุดลงนับแต่วันรับแจ้งการปฏิเสธคำขอต่ออายุประทานบัตร บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาให้รัฐมนตรีต้องพิจารณาคำขอต่ออายุประทานบัตรให้แล้วเสร็จ ซึ่งในระหว่างระยะเวลานี้ร้อยแปดสิบวันนั้นหากรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ต่ออายุประทานบัตร ประทานบัตรที่ต่ออายุใหม่ย่อมมีผลเริ่มนับต่อเนื่องจากวันสิ้นอายุของประทานบัตรเดิม และในกรณีที่ไม่มีผลการแจ้งการปฏิเสธคำขอต่ออายุประทานบัตรภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประทานบัตรสิ้นอายุ ย่อมถือว่าสิทธิในการทำเหมือนของผู้ถือประทานบัตรสิ้นสุดลงเมื่อครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าว

จากข้อเท็จจริงตามข้อหาข้อนี้ เมื่อรัฐมนตรีไม่ได้แจ้งการปฏิเสธคำขอต่ออายุประทานบัตรภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประทานบัตรเดิมสิ้นอายุลง สิทธิในการทำเหมือนของผู้ยื่นคำขอต่ออายุประทานบัตรย่อมสิ้นสุดลงในวันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๔ วรรคห้า^๒ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งหากต่อมาหลังจากเมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว รัฐมนตรีมีคำสั่งให้ต่ออายุประทานบัตรดังกล่าว ประทานบัตรที่ต่ออายุใหม่ย่อมมีผลเริ่มนับต่อเนื่องจากวันสิ้นอายุประทานบัตรเดิม การต่ออายุประทานบัตรโดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีมีคำสั่งให้ต่ออายุประทานบัตร ซึ่งไม่ต่อเนื่องกับวันสิ้นอายุประทานบัตรเดิม จะมีผลทำให้ประทานบัตรมีอายุเกินยี่สิบห้าปีนับแต่วันออกประทานบัตร ซึ่งไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการขัดแย้งกับมาตรา ๕๔ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖

เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะได้มีบทบัญญัติกำหนดวันเริ่มมีผลบังคับของประทานบัตรที่ต่ออายุใหม่ไว้แล้ว และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่อาจนำมาตรา ๓๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธี

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใดๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

(๑) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ ทั้งนี้ ตามนัยของมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ
(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ
รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๔๖

^๕ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้