

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๗/๑๑๑๔๔ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๓ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ ความว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้เคย ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย กรณีกรมโยธาธิการได้มีคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซของบริษัท แก๊สซัพพลายส์ จำกัด ว่า คำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ชอบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ และ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองซึ่งมีความเห็นว่า “เมื่อกรมโยธาธิการทราบถึงเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตแล้วมิได้ทำการ เพิกถอนแต่ได้แจ้งให้บริษัทฯ ไปดำเนินการขออนุญาตทำทางเชื่อมให้ถูกต้อง ซึ่งบริษัทฯ ได้ไป ดำเนินการและได้รับอนุญาตจากแขวงทางหลวงเชียงใหม่ที่ ๒ กรมทางหลวง โดยถูกต้องเรียบร้อยแล้ว จึงถือได้ว่าเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับหนังสืออนุญาตให้ทำทางเชื่อมได้หมด สิ้นไป เนื่องจากบริษัทฯ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนในการอนุญาตแล้ว ดังนั้น การเพิกถอน ใบอนุญาตโดยยกเอาเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งหมดสิ้นไปแล้วมาเป็นเหตุในการออกคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วย บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙” และต่อมากรมโยธา ธิการได้มีหนังสือแจ้งกรรมการผู้จัดการบริษัท แก๊สซัพพลายส์ จำกัด ขอเพิกถอนคำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซของบริษัทฯ และขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาเกี่ยวกับการ ขอต่ออายุใบอนุญาตของบริษัทฯ ปรากฏว่าราษฎรตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัด เชียงใหม่ จำนวนมากได้คัดค้านการก่อสร้างโรงงานบรรจุก๊าซของบริษัทฯและเข้าร้องเรียนต่อ คณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ขอให้ทบทวนการออกใบอนุญาต ประกอบ กิจการบรรจุก๊าซของบริษัทฯ คณะกรรมการการปกครองได้มอบให้คณะอนุกรรมการ การพิจารณาลั่นกรองเรื่องร้องเรียนในคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร พิจารณา เรื่องร้องเรียนดังกล่าวซึ่งได้มีมติที่ประชุมเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ ให้กรมโยธาธิการพิจารณา ไม่ต่ออายุใบอนุญาตฯให้กับบริษัทฯ

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า การต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ บรรจุก๊าซเป็นอำนาจของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการมอบหมายที่จะ พิจารณาตามที่เห็นสมควร ซึ่งอาจไม่ต่ออายุใบอนุญาตก็ได้หากมีเหตุการณหรือสภาพแวดล้อมไม่

เอื้ออำนวยให้ผู้ประกอบการดำเนินกิจการต่อไป เพราะมีการชุมนุมคัดค้านและปิดถนนโดยราษฎรในท้องที่อันเป็นที่ตั้งของสถานีบรรจุก๊าซของบริษัทฯ และขณะนี้ราษฎรอาศัยอยู่หนาแน่นในพื้นที่บริเวณดังกล่าว หากเกิดอุบัติเหตุจากสถานีฯ ขึ้นมาจะทำให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวง นอกจากนี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓๑ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ (ผังเมืองรวมเมืองเชียงใหม่) ได้ใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการบรรจุก๊าซในท้องที่ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยและกรมโยธาธิการจึงเห็นว่า ไม่สมควรต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซของบริษัท แก๊สซัพพลายส์ จำกัด โดยกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่บริษัท แก๊สซัพพลายส์ จำกัด ของกรมโยธาธิการว่าสามารถกระทำหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมโยธาธิการ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริง แล้ว มีความเห็นว่า การพิจารณาเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ และการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมโยธาธิการหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการมอบหมาย ตามข้อ ๔^๑ และข้อ ๖^๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการตรวจสอบและพิจารณา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการตรวจสอบและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ และการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ พ.ศ. ๒๕๒๙ ส่วนกรณีที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓๑ (พ.ศ.

^๑ ข้อ ๔ ให้อธิบดีกรมโยธาธิการหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมโยธาธิการมอบหมายตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงนี้ของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ ถ้าพิจารณาเห็นสมควรอนุญาต ให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซตามแบบ ป.ล.๒ ท้ายกฎกระทรวงนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๖ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซรายใด ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ ให้ยื่นคำขอต่ออายุสัญญาใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซภายในหกสิบวันก่อนวันที่ใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซเดิมสิ้นอายุตามแบบ ป.ล.๓ ท้ายกฎกระทรวงนี้ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาต

การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ ให้นำความในข้อ ๓ และข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซจะแสดงไว้ในรายการท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซนั้น หรือจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซตามแบบใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซเดิมให้ใหม่ก็ได้

ใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซที่ต่ออายุให้ใช้ได้ครั้งละหนึ่งปีนับต่อจากวันที่ใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซเดิมสิ้นอายุ

๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๒ ได้กำหนดห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการบรรจุก๊าซในบางท้องที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งรวมถึงท้องที่ตำบลสันนาเม็ง อำเภอสันทราย อันเป็นที่ตั้งของสถานประกอบกิจการบรรจุก๊าซของบริษัท แก๊สซัพพลายส์ จำกัด ด้วยนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัท แก๊สซัพพลายส์ จำกัด ได้ดำเนินการก่อสร้างสถานที่บรรจุก๊าซและได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซอยู่ก่อนแล้ว แม้จะยังมิได้เริ่มประกอบกิจการบรรจุก๊าซก็ตาม ย่อมถือได้ว่าบริษัทฯ ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และการที่บริษัทฯ ได้ขอต่ออายุใบอนุญาตฯ ย่อมแสดงให้เห็นว่าบริษัทฯ ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ซึ่งในกรณีนี้มาตรา ๒๗ วรรคสอง^๓ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ หากกรมโยธาธิการเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม ดังนั้น หากกรมโยธาธิการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าไม่ควรต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซให้แก่บริษัทฯ กรมโยธาธิการก็ควรจะส่งเรื่องดังกล่าวไปให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไป

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

^๓ มาตรา ๒๗ ในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวม นั้น

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว แต่ถ้าคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเป็นการขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวให้คำนึงถึงกิจการที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน สภาพของที่ดินและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวกับที่ดิน การลงทุน ประโยชน์หรือความเดือดร้อนรำคาญที่ประชาชนได้รับจากกิจการนั้น ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการผังเมืองเชิญเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมาแสดงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นประกอบด้วย

เมื่อได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขดังกล่าวในวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการผังเมืองมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทราบ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๗๐

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๕