

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การรับฟังข้อเท็จจริง คำโต้แย้ง และพยานหลักฐานจากคู่กรณีก่อนมีคำสั่งทางปกครอง
และการระบุเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง (กรณีกรมป่าไม้)

กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๔/๑๒๓๑๘ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับเอกสารที่เจ้าหน้าที่กรม ป่าไม้ได้จัดส่งเพิ่มเติมมาให้ในภายหลังแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) บริษัทสหวนกิจ (๒๕๕๙) จำกัด ได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักร ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ โดยใบอนุญาตมีอายุถึงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ แต่ก่อนที่ใบอนุญาตจะสิ้นสุดลง ผู้ว่าราชการจังหวัดตากได้มีคำสั่งจังหวัดตาก ที่ ๑๔๔๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๗ พักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าผู้ได้รับ อนุญาตฝ่าฝืนไม่จัดทำบัญชีไม้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ถูกต้องตามความเป็นจริงของแต่วัน ตามข้อ ๘ ของข้อกำหนด ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๓๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ ว่าด้วยการควบคุมการแปรรูปไม้ โดยการพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนด ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๗

(๒) ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวของบริษัทสหวนกิจฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ เนื่องจากเห็น ว่า ผู้ได้รับอนุญาตได้กระทำความผิดข้อกำหนดอันเป็นเหตุให้พักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ แห่ง พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ข้างาก บริษัทสหวนกิจฯ จึงได้ฟ้องต่อศาลปกครองพิษณุโลกขอให้เพิกถอน คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตด้วย

(๓) ศาลปกครองพิษณุโลกได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ ให้ทุเลาการ บังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป่าไม้ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจึงได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทุเลาการบังคับของศาลปกครองพิษณุโลกต่อศาล ปกครองสูงสุด

(๔) วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ศาลปกครองพิษณุโลกได้ออกข้อกำหนดให้ผู้ ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต สรุปได้ว่า โดยที่ คำสั่งทุเลาการบังคับทำให้การเพิกถอนใบอนุญาตยังไม่เกิดผลจนกว่าศาลจะได้พิพากษาคดีนี้หรือ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อบริษัทสหวนกิจฯ ได้ยื่นคำร้องขอต่ออายุ ใบอนุญาต เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาว่าจะต่ออายุหรือไม่ต่ออายุ

ใบอนุญาตภายใน ๑๕ วัน มิฉะนั้น ศาลจะพิจารณาในเรื่องละเมิดอำนาจศาล และต่อมาวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองพิษณุโลกให้เพิกถอนการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

(๕) จังหวัดตากจึงได้ส่งคำขอต่ออายุใบอนุญาตและเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมเสนอข้อเท็จจริงและความเห็นต่อกรมป่าไม้เพื่อพิจารณาสั่งการ โดยยืนยันความเห็นเดิมว่า บริษัทสหวนกิจฯ ได้กระทำความผิดข้อกำหนดซ้ำซากเป็นเหตุแห่งการสั่งพักใช้ใบอนุญาต เนื่องจากกระทำความผิดมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ การที่จังหวัดตากเห็นสมควรเพิกถอนใบอนุญาตตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ตก ๐๐๑๓/๘๔๙๒ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงหมายถึงการไม่พิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้กับบริษัทฯ

(๖) กรมป่าไม้ได้มีคำสั่ง ที่ ๕๙๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้ง “คณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาในคดีศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขดำที่ ๔๑/๒๕๔๘” เพื่อพิจารณา คำขอต่ออายุใบอนุญาต โดยในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ คณะทำงานร่วมฯ ได้มีมติเห็นด้วยกับความเห็นของจังหวัดตากที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวไม่ได้เรียกให้บริษัทสหวนกิจฯ มาชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน กรมป่าไม้ได้พิจารณาความเห็นของจังหวัดตากประกอบความเห็นของคณะกรรมการร่วมฯ แล้วจึงมีความเห็น “ไม่อนุญาต” ให้ต่ออายุใบอนุญาต แก่บริษัทสหวนกิจฯ

(๗) กรมป่าไม้ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๐๖/๘๓๒๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตากทราบและขอให้จังหวัดตากแจ้งให้บริษัทสหวนกิจฯ ทราบผลการพิจารณา พร้อมกับส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมฯ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แนบมากับหนังสือดังกล่าวด้วย โดยในรายงานการประชุมมีการระบุเหตุผลในการไม่ต่ออายุใบอนุญาตซึ่งเป็นเหตุผลเดียวกันกับที่เคยใช้เพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้ จังหวัดตากได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ตก ๐๐๑๓/๑๓๙๖๔ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แจ้งผลการพิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่บริษัทสหวนกิจฯ

(๘) บริษัทสหวนกิจฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ อุทธรณ์คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตในประเด็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งกรมป่าไม้ไม่ต่ออายุใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักรของบริษัทสหวนกิจ (๒๕๔๙) จำกัด” ทั้งนี้ คณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตกรณีนี้เป็นคำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงมีมติให้บริษัทสหวนกิจฯ มาชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งบริษัทสหวนกิจฯ ได้มาให้อัยคำต่อคณะกรรมการร่วมฯ ที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาต เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๘

(๙) ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ คณะทำงานร่วมฯ ได้พิจารณาคำชี้แจงของบริษัทสหวนกิจฯ ประกอบกับเอกสารของทางราชการแล้ว มีความเห็นว่า การที่กรมป่าไม้มี

คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตนั้นชอบแล้ว ซึ่งกรมป่าไม้เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะทำงานร่วมฯ จึงได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๑๖๑๐.๔/๑๒๒๗ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งยืนยันคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้บริษัทสหวนกิจฯ ทราบ

(๑๐) ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๑/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้บริษัท สหวนกิจฯ ทราบว่า กระทรวงฯ เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตของกรมป่าไม้ และให้ยกอุทธรณ์

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กรมป่าไม้จึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนี้

(๑) คู่กรณีจะต้องเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองทุกกรณีหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๓ ความว่า “ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องเข้ามาปรากฏตัวต่อเจ้าหน้าที่” ซึ่งกรมป่าไม้เห็นว่า ถ้าหากในกรณีที่จะต้องซักถามหรือต้องการคำชี้แจงของคู่กรณีในส่วนขอพยานหลักฐานที่ยังไม่ชัดเจนหรือมีข้อสงสัยประการอื่นก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง จึงจะเรียกคู่กรณีเข้ามาในการพิจารณา แต่ถ้าหากกรมป่าไม้เห็นว่า พยานหลักฐานเพียงพอในการกระทำผิดกฎหมายอย่างแจ้งชัด และมีเหตุเพียงพอที่จะออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ ได้ กรมป่าไม้ไม่จำเป็นต้องเรียกคู่กรณีให้เข้ามา ความเห็นของกรมป่าไม้เช่นนี้ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร หรือจะต้องปฏิบัติอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตตั้งโรงงานแปรรูปไม้โดยใช้เครื่องจักร เช่น ในกรณีของบริษัท ก เมื่อกรมป่าไม้ได้แสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเพียงพอแล้ว โดยได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ไปตรวจสอบข้อเท็จจริง และสอบถามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ทราบเหตุการณ์และรู้เรื่องราวข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ในกรณีเช่นนี้ ถือว่ากรมป่าไม้ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แล้ว หรือไม่ อย่างไร หรือจะต้องปฏิบัติเช่นไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย และในกรณีที่กรมป่าไม้จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑๕ วัน โดยให้พิจารณาให้แล้วเสร็จว่าจะต่อหรือไม่ต่อใบอนุญาตตามกำหนดระยะเวลาที่ศาลสั่ง มิฉะนั้น ศาลจะพิจารณาในเรื่องละเมิดอำนาจศาล ประกอบกับในการที่คู่กรณีนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยที่คำฟ้องระบุเหตุไว้ชัดแจ้งอันแสดงให้เห็นเป็นการยอมรับว่าไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกรมป่าไม้ ถือว่าเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๒) และ (๓) หรือไม่ ที่ไม่จำเป็นต้องเรียกคู่กรณีเข้ามา

(๓) เมื่อกรมป่าไม้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ได้แจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิที่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อไป พร้อมทั้งแนบเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการออกคำสั่ง พร้อมด้วยเหตุผลในการออกคำสั่งนั้น ดังนั้น เอกสารที่แนบให้คู่กรณีทราบถือว่ากรมป่าไม้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ แล้วหรือไม่ อย่างไร หรือจะต้องปฏิบัติเช่นไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

อนึ่ง ในกรณีนี้ ปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ บริษัทสหวนกิจฯ ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขดำที่ ๒๓๙/๒๕๔๘ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตของกรมป่าไม้ โดยอ้างในคำฟ้องว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สรุปได้ดังนี้

(๑) กระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ได้มีการพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ไม่ได้แสวงหาพยานหลักฐาน รับฟังคำชี้แจงหรือความเห็นของผู้ฟ้องคดีก่อนมีคำสั่ง เป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รวมทั้งไม่ได้แจ้งข้อเท็จจริงและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดตาก และของคณะทำงานร่วมฯ ของกรมป่าไม้ ที่อาศัยเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๒) คำสั่งดังกล่าวไม่ได้จัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย กล่าวคือ ไม่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่ใช้ประกอบการทำคำสั่ง ไม่มีข้อกฎหมายที่อ้างอิงว่าใช้อำนาจตามกฎหมายใดในการพิจารณา มีคำสั่ง และไม่มีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาต จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า กรณีตามข้อหาหรือนี้ ปรากฏว่ามีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิษณุโลกให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ ต่ออายุใบอนุญาต โดยในคำฟ้องมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งและรูปแบบของคำสั่งว่าได้กระทำถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายเดียวกันกับที่กรมป่าไม้ขอหารือ เมื่อประเด็นตามข้อหาหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองพิษณุโลกซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเห็นว่า ไม่สมควรให้ความเห็นในเรื่องนี้ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยมีความเห็นว่า ไม่สมควรให้ความเห็นในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสรีที่ ๗๓๖/๒๕๔๘^๑

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเพิกถอนประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิคที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๗๖๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๙