

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๒
(อำนาจของรัฐมนตรีในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงาน)

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือ ที่ อก.๐๔๐๑/๘๔๖๘ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีปัญหา การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๒ กล่าวคือ ตามที่มาตรา ๑๖ แห่ง พระราชบัญญัตินี้กล่าวไว้ว่า ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปี ประดิทินแห่งปีที่สามนับแต่ปีที่ออกใบอนุญาต เว้นแต่การย้ายโรงงานตามมาตรา ๒๖ หรือการ เลิกประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานสิ้นอายุในวันที่ยกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานใหม่ หรือวันที่เลิก ประกอบกิจการโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอหารือว่า ในกรณีที่มีผู้ขอรับใบอนุญาตตั้ง โรงงานและอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต มี คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงาน และผู้ขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานนั้นได้อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตตั้ง โรงงานต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งตามมาตรา ๑๐ หากรัฐมนตรีจะ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง และอนุญาตให้ตั้ง โรงงานได้โดยมีเงื่อนไขให้ประกอบกิจการได้มีกำหนดเวลาหนึ่งปีหรือสองปี จะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อ หรือของกรมโรงงานอุตสาหกรรมและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม) แล้วเห็นว่า การอนุญาตให้ ตั้งโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น จะมีการกำหนดเงื่อนไขได้สองกรณี คือ กรณีตามมาตรา ๘^๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ โรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้แก้ไขเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตั้ง โรงงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งได้มีกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๒) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการตั้งโรงงานไว้ โดยเงื่อนไข

^๑ มาตรา ๘ การตั้งโรงงานจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตตั้งโรงงานจากปลัดกระทรวง หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต

ในการออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน ให้กำหนดระยะเวลาการตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จเพื่อเปิด ดำเนินงานไว้ด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและแบบในการขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงาน และการออก ใบอนุญาตตั้งโรงงาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งหมดเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับความสะอาดและความมั่นคงปลอดภัยของโรงงานที่จะตั้งขึ้น อีกกรณีหนึ่งคือ กรณีตามมาตรา ๙^๒ ได้แก่เงื่อนไขที่จะกำหนดสำหรับโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดเป็นพิเศษ เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติในการประกอบกิจการโรงงาน หรือเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติให้เป็นไปตามคำขอของตนซึ่งแจ้งไว้ในคำขอเพื่อประกอบกิจการโรงงาน

สำหรับระยะเวลาประกอบกิจการโรงงานนั้น กฎหมายกำหนดไว้เป็นการแน่นอนในมาตรา ๑๖^๓ โดยได้กำหนดว่า ให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีประติทินแห่งปีที่สามนับแต่ปีที่ออกใบอนุญาต และไม่มีบทบัญญัติที่ระบุให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตสามารถใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ระยะเวลาประกอบกิจการโรงงานที่จะไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๖ มีได้เพียงกรณีการย้ายโรงงานและการเลิกประกอบกิจการโรงงานซึ่งกฎหมายให้ถือว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานสิ้นอายุในวันที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานใหม่หรือวันที่เลิกประกอบกิจการโรงงาน แล้วแต่กรณี เท่านั้น ดังนั้น ในการอนุญาตให้ตั้งโรงงานหรือประกอบกิจการโรงงานนั้น แม้ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตจะมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขบางประการไว้ได้ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙ แต่ก็ไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการประกอบกิจการโรงงานเป็นอย่างอื่น นอกจากที่กฎหมายได้กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๖ สำหรับรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานตามมาตรา ๑๐ “วรรคสอง ย่อมมีอำนาจในการทบทวนคำสั่งของปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็ย่อมมีอำนาจกลับคำสั่งนั้นและอนุญาตให้ตั้งโรงงานได้ แต่จะกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการได้เพียงหนึ่งหรือสองปีซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าระยะเวลาตามมาตรา ๑๖ ไม่ได้ เพราะระยะเวลาในการประกอบกิจการเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เมื่อไม่มีบทบัญญัติให้ขยายออกหรือย่อเข้าได้ รัฐมนตรีย่อมไม่มีอำนาจขยายหรือย่อระยะเวลานั้น

^๒ มาตรา ๙ ก่อนออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน ถ้าปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาต ประสงค์จะกำหนดเงื่อนไขนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงออกตามมาตรา ๘ สำหรับโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิดเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติในการประกอบกิจการโรงงาน หรือจะกำหนดเงื่อนไขอื่นให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติให้เป็นไปตามคำขอของตนซึ่งได้แจ้งไว้ในคำขอเพื่อประกอบกิจการโรงงานนั้น ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตแจ้งเงื่อนไขดังกล่าวและทำบันทึกการแจ้งนั้นเก็บไว้เป็นหลักฐาน และให้ผู้ซึ่งประสงค์จะตั้งโรงงานลงชื่อในบันทึกการแจ้งเงื่อนไขนั้นด้วย

^๓ มาตรา ๑๖ ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานให้ใช้ได้จนถึงวันสิ้นปีประติทินแห่งปีที่สามนับแต่ปีที่ออกใบอนุญาต เว้นแต่การย้ายโรงงานตามมาตรา ๒๖ หรือการเลิกประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานสิ้นอายุในวันที่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานใหม่หรือวันที่เลิกประกอบกิจการโรงงาน

^๔ มาตรา ๑๐ การพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตตั้งโรงงานตามมาตรา ๘ ให้กระทำแล้วเสร็จโดยมิชักช้า

คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงาน ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๖๔