

บันทึก

เรื่อง การประกอบกิจการโรงงานใหม่ภายหลังจากได้รับคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕

กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๔๐๑/๑๐๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีปัญหาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.๒๕๓๕ กรณีที่ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง มีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และให้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ต่อมาเมื่อระยะเวลาที่ให้หยุดประกอบกิจการตามคำสั่งได้สิ้นสุดลงผู้ประกอบกิจการโรงงานมีหนังสือแจ้งว่าได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานตามคำสั่งแล้ว ผู้ประกอบกิจการโรงงานจะสามารถประกอบกิจการโรงงานไปได้เลยหรือจะต้องให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีคำสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง เสียก่อนจึงจะประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า จะต้องให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีคำสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานได้เสียก่อน ผู้ประกอบกิจการโรงงาน จึงจะประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ เนื่องจากมาตรา ๓๙ วรรคสอง มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบว่าได้มีการปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดหรือไม่ หากได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือได้ปฏิบัติถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ก็จะได้สั่งให้ประกอบกิจการโรงงานได้ แต่หากไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องก็จะต้องสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสามต่อไป ดังนั้น หากเพียงแต่ผู้ประกอบกิจการโรงงานแจ้งว่าได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานแล้ว ก็สามารถประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ โดยไม่มีการตรวจสอบและสั่งการให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปเสียก่อน จะทำให้มาตรา ๓๙ วรรคสองไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ฝ่ายที่สองเห็นว่า เมื่อระยะเวลาที่สั่งให้หยุดประกอบกิจการสิ้นสุดลงแล้ว ผู้ประกอบกิจการโรงงานสามารถประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ โดยไม่ต้องรอให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้เสียก่อน ไม่ว่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วหรือไม่ หรือแม้จะไม่ได้มีหนังสือแจ้งว่าได้แก้ไขปรับปรุงตามคำสั่งแล้วก็ตาม กรณีที่จะต้องรอให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีคำสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานได้เสียก่อนนั้นใช้เฉพาะการขอประกอบกิจการโรงงานก่อนระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งสิ้นสุดลงเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการสั่งให้หยุดและปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง จะต้องมีการกำหนดเวลาแน่นอนว่าให้หยุดกี่วัน หรือให้หยุดตั้งแต่วันที่ใดถึงวันที่ใด ดังนั้น เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดแล้วก็ไม่มีหน้าที่ต้องหยุดอีกต่อไปเพราะหากจะต้อง

หยุดต่อไปจนกว่าจะได้มีคำสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานจากปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายก็จะกลายเป็นคำสั่งหยุดที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา นอกจากนี้ การประกอบกิจการโรงงานหลังจากระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งสิ้นสุดลง โดยที่ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายยังไม่ได้มีคำสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นความผิดแต่ประการใด อีกทั้งจะนำมาเป็นสาเหตุในการสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ก็ไม่ได้เมื่อเป็นดังนี้ ผู้ประกอบกิจการโรงงานจึงสามารถประกอบกิจการต่อไปได้ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อจะได้ถือเป็นแนวปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป และหากความเห็นของฝ่ายที่หนึ่งถูกต้องแล้ว ขอให้วินิจฉัยด้วยว่าหากมีการประกอบกิจการโรงงานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งโดยไม่มีการสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง กรมโรงงานอุตสาหกรรมควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหรือตั้งกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรมโรงงานอุตสาหกรรม)แล้ว เห็นว่า การที่ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายจะสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๙^๑ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ จะต้องเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากผู้ประกอบกิจการโรงงานฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ฯลฯ และพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขปรับปรุงภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๓๗^๒ แต่ผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น หรือการประกอบกิจการ

^๑ มาตรา ๓๙ ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการโรงงานใดจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ โดยไม่มีเหตุอันควรหรือในกรณีที่ปรากฏว่าการประกอบกิจการโรงงานใดอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงาน หรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานได้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วให้ปลัดกระทรวงมอบหมายสั่งให้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้

ถ้าผู้ประกอบกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ให้ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายมีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ และในกรณีที่ปิดโรงงานจำพวกที่ ๓ ให้คำสั่งปิดโรงงานดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

^๒ มาตรา ๓๗ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดให้

โรงงานอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายจึงสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานนั้นหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวและให้ปรับปรุงแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๙ แล้ว จะเห็นได้ว่า การที่ปลัดกระทรวงฯ มีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานเป็นการชั่วคราวก็เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานทำการปรับปรุงแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้ามีการปรับปรุงแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ปลัดกระทรวงฯ ก็จะมีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้ตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง แต่ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วผู้ประกอบกิจการโรงงานยังไม่ปรับปรุงแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง ปลัดกระทรวงฯ มีอำนาจสั่งปิดโรงงานได้ตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม การสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานเป็นการชั่วคราวจึงเป็นมาตรการบังคับให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานโดยกำหนดเวลาให้ดำเนินการตามสมควร ก่อนที่จะใช้มาตรการรุนแรงยิ่งขึ้นสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด คือ การปิดโรงงานซึ่งจะมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับโรงงานจำพวกที่ ๓ ดังนั้น คำว่า “ระยะเวลาที่กำหนด” ตามมาตรา ๓๙ จึงหมายถึง ระยะเวลาที่ปลัดกระทรวงฯ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการเท่านั้น ดังนั้น เมื่อปลัดกระทรวงฯ มีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่งแล้ว ถ้าปลัดกระทรวงฯ ยังไม่มีคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานต่อไปได้หรือรัฐมนตรีมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นตามมาตรา ๔๑^๓ วรรคสอง ผู้ใดฝ่าฝืนประกอบกิจการโรงงานย่อมถือได้ว่าเป็นการประกอบกิจการโรงงานในระหว่างที่ได้มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานมีความผิดตามมาตรา ๕๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานฯ

ในกรณีให้เห็นสมควร เมื่อได้รับอนุมัติจากปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจผูกมัดประทับตราเครื่องจักร เพื่อมิให้เครื่องจักรทำงานได้ในระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

^๓ มาตรา ๔๑ คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๗ หรือคำสั่งของปลัดกระทรวงมอบหมายให้หยุดประกอบกิจการโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง หรือคำสั่งปิดโรงงานตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม ให้ผู้ทรงคุณวุฒิรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ย่อมไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือคำสั่งให้ปิดโรงงาน เว้นแต่รัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

^๔ มาตรา ๕๕ ผู้ใดประกอบกิจการโรงงานในระหว่างที่ได้มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือภายหลังที่มีคำสั่งให้ปิดโรงงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ปรับอีกวันละห้าพันบาทจนกว่าจะหยุดประกอบกิจการ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๙

สถาปนิกหรือวิศวกรผู้ไต่ยังฝ่าฝืนทำงานในโรงงานเฉพาะส่วนที่มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการ หรือยังฝ่าฝืนทำงานในโรงงานที่มีคำสั่งปิดโรงงานแล้วเพื่อให้โรงงานประกอบกิจการต่อไป ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้ประกอบการโรงงานตามวรรคหนึ่ง

ผู้ที่ทำงานในโรงงานคนงานผู้ไต่ยังฝ่าฝืนทำงานในโรงงานเฉพาะส่วนที่มีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการหรือยังฝ่าฝืนทำงานที่มีคำสั่งปิดโรงงานแล้ว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้ร่วมกระทำหรือสนับสนุนการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง แล้วแต่กรณี แต่ศาลจะลงโทษน้อยเพียงใดก็ได้โดยคำนึงถึงฐานะความรับผิดชอบต่อครอบครัวความจงใจฝ่าฝืนกฎหมาย และความมีส่วนสำคัญในการกระทำ.