

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕
ของการประปาส่วนภูมิภาค

การประปาส่วนภูมิภาคได้มีหนังสือ ที่ มท ๕๗๔๔๒-๐๒/๔๕๔ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานประปาพิษณุโลกของการประปาส่วนภูมิภาคได้รับแจ้งจากสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดพิษณุโลกให้ไปดำเนินการยื่นเรื่องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ เนื่องจากโรงงานผลิตน้ำของการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) เป็นโรงงานที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ เช่นเดียวกับโรงงานของเอกชนทั่วไป กปภ.จึงได้มีหนังสือชี้แจงว่า เดิมกระทรวงอุตสาหกรรมออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๑๘) ฯ โดยอาศัยอำนาจตามตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ประกาศยกเว้นโรงงานจัดหาน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรม ของทางราชการหรือองค์การของรัฐที่ดำเนินงานโดยทางราชการหรือองค์การของรัฐเพื่อการสาธารณูปโภคได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตทั้งหมด ปัจจุบันพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ถูกยกเลิกทั้งฉบับโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้บรรดากฎกระทรวงและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมถูกยกเลิกไปด้วย แต่บทเฉพาะกาลมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้บรรดากฎกระทรวงและประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ดังนั้น กปภ. ซึ่งได้รับการยกเว้นตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๑๘) ฯ และเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕

ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมมีหนังสือชี้แจงว่า กิจการประปาเป็นโรงงานที่อยู่ในข่ายของโรงงานจัดหาน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรม ตามลำดับที่ ๙๐ แห่งบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ โรงงานดังกล่าวทุกขนาดกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ฉะนั้น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๑๘) ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ที่ยกเว้นโรงงานจัดหาน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรมไม่ต้องขอรับใบอนุญาต จึงเป็นประกาศที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลให้ประกาศดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติ

โรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ดังนั้น โรงงานผลิตน้ำประปาของ กปภ.จึงเป็นโรงงานที่ต้องขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕

กปภ.ได้พิจารณาคำชี้แจงดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า กปภ.มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ในการจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำดิบ เพื่อการผลิตน้ำประปาทั่วราชอาณาจักรยกเว้น เขตนครหลวง อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จที่จะไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การดูแลของกฎหมายอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเป็นสำคัญ หากการดำเนินงานของ กปภ.ต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานอื่นแล้วการให้บริการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานจะประสบความสำเร็จไม่ได้เลย จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงอำนาจเบ็ดเสร็จของ กปภ. เช่น บทบัญญัติตามมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา ให้ กปภ.มีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมีใช้ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัย” เป็นต้น และนอกจากนั้นหากพิจารณาวัตถุประสงค์และขอบเขตของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ แล้วจะเห็นได้ว่า

๑. ไม่ใช่บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและปลอดภัยของประเทศ (มาตรา ๔) และใช้บังคับแก่โรงงานที่ใช้เครื่องจักรที่กำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป (มาตรา ๕) ซึ่งโรงงานของ กปภ. ไม่เข้าลักษณะดังกล่าว เนื่องจาก กปภ.มีโรงกรอง โรงสูบน้ำแรงสูงและโรงสูบน้ำแรงต่ำ โดยปกติโรงกรอง โรงสูบน้ำแรงสูงและโรงสูบน้ำแรงต่ำจะอยู่ที่เดียวกัน ถ้าแยกกันก็จะแยกเป็นโรงกรองอยู่ที่เดียวกับโรงสูบน้ำแรงสูง และโรงสูบน้ำแรงต่ำจะอยู่อีกที่หนึ่ง ซึ่งในการปฏิบัติงานจะใช้พนักงานเพียงคนเดียวหรือไม่เกินสองคน (ในกรณีที่โรงสูบน้ำแรงสูงและโรงสูบน้ำแรงต่ำตั้งอยู่ห่างไกลกัน) ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ถึงเจ็ดคนตามพระราชบัญญัติโรงงานฯ

๒. วัตถุประสงค์สำคัญของพระราชบัญญัตินี้เพื่อต้องการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานเกี่ยวกับที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักรอุปกรณ์ความรู้เฉพาะตามประเภทหรือชนิดหรือขนาดของโรงงาน กรรมวิธีการผลิตเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหาย ความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน กำหนดมาตรฐานและควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งอื่นมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมฯ (มาตรา ๘) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติโรงงานฯต้องการควบคุมการดำเนินการของเอกชน ซึ่งมุ่งประโยชน์ในการค้ากำไร จึงต้องมีการควบคุมให้อยู่ในกรอบเดียวกัน ส่วน กปภ.นั้นไม่มีคุณลักษณะที่จะต้องควบคุม อีกทั้งมีกฎหมายคือพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ ควบคุมการดำเนินการอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ในความควบคุมของพระราชบัญญัติโรงงานฯ อีก

ด้วยเหตุนี้ กปภ.จึงขอหารือว่า โรงกรองน้ำ โรงผลิตน้ำหรือโรงสูบน้ำของ กปภ. อยู่ในข่ายเป็นโรงงานที่จะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (การประปาส่วนภูมิภาค) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) แล้ว มีความเห็นว่า

แม้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.) จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.๒๕๒๒ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา รวมทั้งดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณะ^๑ โดยมีอำนาจกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็ตาม^๒ แต่ในพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาคฯ ก็มีได้มีบทบัญญัติยกเว้นให้ กปภ.ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น หากมีกรณีที่โรงงานของ กปภ.จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยโรงงานแล้ว กปภ.ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยโรงงานในเรื่องต่าง ๆ นั้นด้วย ซึ่งผู้แทนการประปาส่วนภูมิภาคได้ชี้แจงว่า โรงงานของ กปภ.แต่ละแห่งเป็นโรงงานที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมเกินกว่าห้าแรงม้าทั้งสิ้น ดังนั้น โรงงานของ กปภ.จึงอยู่ในความหมายของนิยามคำว่า “โรงงาน” ตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕

^๑ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งการประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปาโดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณะโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ

^๒ มาตรา ๗ ให้ กปภ. มีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(๒) สำรวจ วางแผน และพัฒนาแหล่งน้ำดิบ ตลอดจนให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ

(๓) สำรวจ วางแผน และสร้างระบบการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา

(๔) กำหนดราคาจำหน่ายน้ำประปา อัตราค่าบริการ ค่าเครื่องอุปกรณ์และค่าสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนวิธีการและเงื่อนไขในการชำระราคาและค่าตอบแทนดังกล่าว

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้น้ำประปาเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะ

(๖) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้และบำรุงรักษาทรัพย์สินของ กปภ.

(๗) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร

(๘) ให้กู้หรือให้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.

(๙) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๑๐) ถือหุ้นหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การประกอบและส่งเสริมธุรกิจของ กปภ.

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไปหรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษาหรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง

และโรงงานของ กปภ.ก็มีใช้โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ซึ่งได้รับยกเว้นตามมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ เนื่องจาก กปภ.มิใช่เป็นส่วนราชการ แต่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอันเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง โรงงานของ กปภ.จึงเป็นโรงงานขององค์การของรัฐ มิใช่เป็นโรงงานของทางราชการ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๑๐๗/๒๕๑๘^๕ ว่า โรงงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์การของรัฐไม่เป็นโรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการ ด้วยเหตุนี้ โรงงานของ กปภ.จึงเป็นโรงงานที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕

สำหรับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๙ (พ.ศ.๒๕๑๘) เรื่อง โรงงานที่ได้รับยกเว้นจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.๒๕๑๒ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานพ.ศ.๒๕๑๒ ที่ได้กำหนดยกเว้นให้โรงงานจัดหาน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรมของทางราชการหรือองค์การของรัฐ ที่ดำเนินงานโดยทางราชการหรือองค์การของรัฐเพื่อการสาธารณูปโภค ซึ่งรวมถึงโรงงานต่างๆของ กปภ.ด้วย ไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาต^๖ นั้น เห็นว่า ย่อมมีผลยกเว้นตราบทที่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับเท่านั้น แต่เมื่อได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ และให้ใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ปรากฏว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดยกเว้นไว้ในทำนองเดียวกับมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ และได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ กำหนดให้โรงงานจัดหาน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรม เป็นโรงงานตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงลำดับที่ ๙๐ ซึ่งต้องขอรับใบอนุญาตตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่โรงงานของทางราชการที่ดำเนินการโดยทางราชการ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ แต่ในการประกอบกิจการโรงงานดังกล่าวให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

^๕ บันทึก เรื่อง โรงงานของทางราชการที่ดำเนินงานโดยทางราชการเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ (กรณีโรงงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร ๐๘๐๑/๑๙๑๙ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๘

^๖ ข้อ ๑. ให้โรงงานที่ระบุต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๑๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตทั้งหมดคือ

ฯลฯ

ฯลฯ

๑.๔ โรงงานจัดหาน้ำ ทำน้ำให้บริสุทธิ์ หรือจำหน่ายน้ำไปยังอาคารหรือโรงงานอุตสาหกรรม ของทางราชการหรือองค์การของรัฐ ที่ดำเนินงานโดยทางราชการหรือองค์การของรัฐ เพื่อการสาธารณูปโภค

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๙
ดังกล่าวจึงขัดกับบทแห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ และไม่มีผลใช้บังคับได้อีกต่อไป
ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕ ดังนั้น โรงงานต่างๆ ของ
กปภ.จึงเป็นโรงงานที่จะต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตาม
พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.๒๕๓๕

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน
(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๙

^๗(๗) มาตรา ๖๘ บรรดากฎกระทรวงและประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้คง
ใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้.